



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le renforcement de la sécurité de la navigation sur le bief parisien de la Seine

Rapport CGEDD n° 010380-01, IGA n° 16043-15122-01

établi par

Marc-René BAYLE, Philippe de GUIBERT et Michel ROSTAGNAT

Juin 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Synthèse

La mission confiée au CGEDD et à l'IGA portait sur le renforcement de la sécurité de la navigation fluviale sur le bief parisien de la Seine.

La densité du trafic sur cette portion du fleuve traversant la capitale, comme la multiplicité des usages et l'étroitesse du plan d'eau, l'exposent en effet à des risques majeurs.

L'évaluation de la pertinence, dans ce cadre, d'une capitainerie gérant les circulations fluviales et appelée à fonctionner en permanence était prescrite comme composante d'une analyse ayant vocation à être très large et orientée vers des préconisations opérationnelles. Celles-ci se devaient d'être en rapport avec le risque réel et dans un souci de proportionnalité de la réponse sécuritaire aux enjeux économiques et d'image du transport fluvial à Paris. En effet, si l'on se réfère à l'accidentologie de la dernière décennie, la navigation fluviale à Paris apparaît comme un mode de transport très sûr. Il ne saurait donc être question de l'altérer au nom d'une exigence de sécurité en soi légitime mais mal ajustée. En un mot, si la surveillance se justifie pleinement, la régulation du trafic, au sens où on l'entend dans le monde aérien, n'allait pas du tout de soi.

La mission s'est rendue dans cinq centres opérationnels de surveillance du trafic fluvial et maritime : le port fluviomaritime de Rouen (doté d'une capitainerie), le CROSS Gris-Nez (qui assure la surveillance et le sauvetage en mer dans le nord de la Manche et le Pas-de-Calais), Utrecht aux Pays-Bas (au cœur du réseau fluvial du delta du Rhin), Strasbourg (siège de la Commission centrale de navigation du Rhin et du centre d'alerte rhénan d'informations nautiques de Gamsheim (CARING), poste de surveillance du trafic sur les 180 km de linéaire frontalier du Rhin) et Lyon (où ont été menés des exercices de sécurité civile riches d'enseignements). Elle a en outre visité les deux postes de commandement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), à Champerret, et de la sous-direction de la police régionale des transports de la préfecture de police, à la Maison de la RATP, ainsi que la brigade fluviale de la préfecture de police. Elle a pris connaissance du projet de Ports de Paris de création d'un dispositif de couverture de la sûreté de ses installations, inscrit au budget 2016 de l'établissement.

Au terme de ses travaux, elle est conduite à préconiser l'implantation à titre expérimental, de préférence au sein d'une unité opérationnelle, d'un poste de surveillance du trafic fluvial et de services aux usagers sur la Seine à Paris. Il est clair dans l'esprit de la mission que l'on n'est nullement là dans la configuration d'une capitainerie maritime. Cette initiative, dans une première phase limitée dans le temps et circonscrite aux heures critiques en termes de trafic, pourrait, si elle s'avérait pertinente, se voir ultérieurement pérennisée. Le coût d'un tel dispositif imposera toutefois que soit soigneusement évalué son intérêt au regard d'un risque qui reste potentiel.

Mais les propositions de la mission vont plus loin. Il s'agit de corriger les défauts les plus visibles du système actuel et de construire dans la foulée une réponse institutionnelle et opérationnelle à la question de la gestion de la sécurité sur le bief.

A ce titre, sa première préconisation vise à renforcer la maîtrise opérationnelle du risque. Il importe de donner aux forces de l'ordre, et notamment à la brigade fluviale, les moyens de prévenir et d'interpeller les comportements contrevenants. Une initiative législative avait été opportunément conçue en 2008 à la suite du naufrage de l'Alcyone devant Notre-Dame. En dépit des progrès de la réglementation enregistrés depuis lors, elle conserve toute sa pertinence. Il s'agit d'aligner les dispositions du code des transports traitant de la navigation intérieure sur celles du code de la route, en instituant des capacités de verbalisation par les forces de l'ordre à titre préventif. Il n'est en effet plus concevable qu'un agent de police soit plus démuné envers un batelier contrevenant qu'envers un conducteur de motocyclette. A ce titre également est souhaitée une institutionnalisation des échanges de données entre les services, au profit notamment de ceux qui sont en alerte permanente sur le fleuve. La mise à disposition de la brigade fluviale des données de l'application ITINAVI, gérée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), est ainsi proposée. De même, les données vidéo devraient être mises à disposition en temps réel des services de secours et de police. Et l'exercice de la profession de batelier sur la Seine à Paris pourrait être mieux encadré, afin de renforcer la sécurité.

La mission recommande également la création d'un comité local de sûreté portuaire, à l'instar de ce qui existe dans les ports maritimes, associant sous l'autorité du représentant de l'État l'ensemble des acteurs publics et privés.

Elle préconise aussi une refonte de l'organisation des secours. Cela passe d'abord par l'inscription du risque fluvial dans les documents de référence, notamment les dossiers départementaux des risques majeurs et les dossiers d'information communale et, à l'échelle de la zone de défense et de sécurité, les futurs contrats territoriaux de réponse aux risques et aux menaces (COTRRIM). Mais cela passe avant tout par des exercices de sécurité civile de grande ampleur, seuls à même de créer les conditions d'une coopération naturelle des services et d'une mobilisation des moyens de secours. La mission constate en effet, à Paris, au contraire des sites où elle s'est rendue dans le cadre de ses visites, un manque de dialogue entre l'administration et les professionnels du fleuve, alors même que ceux-ci ont du bief une connaissance pratique et des moyens d'intervention lourds qui s'avèreraient précieux en cas de crise. Or les exercices sont des occasions d'affermissement des relations opérationnelles entre les uns et les autres dont la sécurité ne peut que sortir renforcée.

La mission appelle à une étude partenariale approfondie des différents usages du plan d'eau et des besoins d'espace de chacun d'entre eux. Si la définition topographique d'un chenal de navigation demeure une entreprise techniquement difficile, il n'est pas inutile d'avoir cartographié les espaces requis par les différents praticiens du fleuve. Les affaires récentes (implantation d'un ponton au Pont-Neuf, demande d'accès à Paris de bateaux de croisière de 135 mètres, implantation de jardins flottants, recherche d'espaces pour la baignade) montrent l'opportunité de ce travail de clarification.

La mission recommande vivement l'engagement d'une démarche de suivi rigoureux de l'accidentologie, dans l'esprit de l'ancien programme Réagir qui a fait beaucoup progresser la sécurité routière. Il s'agit de construire avec un outil rustique mais reconnu une mémoire collective et une analyse partagée du risque.

A la question du remorquage, la mission répond en prenant acte de la pertinence des moyens de la préfecture de police, mais en estimant qu'il revient à Voies navigables de France (VNF) de prendre à sa charge le repêchage d'objets, à Paris comme ailleurs. Cette intervention, comme celle de la brigade fluviale en remorquage, devront être facturées à un tarif plus conforme à leurs peines et soins.

Enfin, la mission attire l'attention sur la sécurisation des ouvrages qui encadrent le bief, et notamment du barrage de Suresnes, dont la ruine, du fait d'un bateau à la dérive, pourrait avoir des conséquences catastrophiques sur le bief de Paris.

Table des recommandations

La mission considère comme prioritaire la mise en œuvre des recommandations n° 1, 4 et 8.

Maîtrise opérationnelle du risque fluvial

RECOMMANDATIONS N° 1 :

1-Par la voie législative, aligner les dispositions du code des transports relatives au transport fluvial sur celles du code de la route en matière de verbalisation préventive, service responsable : DGITM, en liaison avec le ministère de l'intérieur et la Chancellerie.

2-Donner accès à la brigade fluviale de la préfecture de police aux titres de navigation, aux certificats de capacité et aux documents concernant les bateaux de commerce et de plaisance, service responsable : DGITM.

3-Finaliser le processus de dispositif conventionnel entre Ports de Paris et la préfecture de police tendant à l'interconnexion de leurs systèmes de vidéoprotection, services responsables : préfet de police, Ports de Paris.

4-Prendre en compte le déploiement de nouvelles caméras sur le bief parisien de la Seine, service responsable : préfet de police.

RECOMMANDATIONS N° 2 :

5-Rendre obligatoire l'AIS (transpondeur passif) sur tous les bateaux, y compris les bateaux de plaisance de moins de 20 m, services responsables : VNF et DRIEA.

6-Rendre obligatoire l'ECDIS sur tous les bateaux à l'exclusion des bateaux de plaisance de moins de 20 m, service responsable : DGITM.

7-Rendre obligatoire la VHF sur tous les bateaux, y compris les bateaux de plaisance de moins de 20 m, services responsables : DGITM, VNF et DRIEA.

8-Prévoir au règlement particulier de police (RPP), pour tous les bateaux, une obligation d'annonce par VHF en certains points du bief, services responsables : VNF et DRIEA.

9-Obtenir dans les négociations communautaires que le critère de densité du trafic soit reconnu comme susceptible d'emporter des exigences spécifiques de qualification des personnels de bord des bateaux, service responsable : DGITM.

RECOMMANDATIONS N° 3 :

10-Consulter le groupe interministériel de sûreté des transports maritimes et des installations portuaires sur le bien-fondé de l'application de règles de sûreté portuaire maritime au bief parisien de la Seine, service responsable : DGITM.

11-Mettre en place, à titre expérimental et en gestion, une organisation de sûreté portuaire sur le bief parisien de la Seine, passant prioritairement par l'installation d'un comité local de sûreté portuaire, l'établissement d'un plan de sûreté portuaire et la désignation d'un agent de sûreté portuaire et d'agents de sûreté des installations portuaires, services responsables : service de défense et de sécurité du ministère chargé des transports, en lien avec DGITM, préfet de police, DRIEA et Ports de Paris.

RECOMMANDATIONS N° 4 :

12-A - Améliorer la coopération interservices en intégrant les moyens de communication de la brigade fluviale de la préfecture de police et des unités nautiques de la BSPP, service responsable : préfet de police.

13-B - Mieux intégrer le risque fluvial :

intégrer le risque fluvial dans les directives nationales de programmation des exercices de sécurité civile, notamment en le prenant en compte dans les futurs contrats territoriaux de réponse aux risques et aux menaces (COTRRIM), service responsable : direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises ;

mettre en place un groupe de travail « risque fluvial sur le bief parisien de la Seine » visant à améliorer les dispositions opérationnelles en matière de secours, service responsable : préfet de police ;

élaborer un plan de réponse à un incident sur le bief parisien de la Seine, service responsable : préfet de police, préfet de zone de défense et de sécurité d'Ile-de-France ;

organiser un exercice d'évacuation de passagers, service responsable : préfet de police, préfet de zone de défense et de sécurité d'Ile-de-France.

RECOMMANDATIONS N° 5 :

14-Décrire, dans un cadre conventionnel entre les acteurs concernés, le processus d'examen et d'approbation de tous les projets affectant le plan d'eau, services responsables : VNF et Ports de Paris.

15-Tracer le chenal de navigation sur le bief, espace du plan d'eau exclusivement dédié à la navigation, sans préjudice de l'examen au cas par cas de l'acceptabilité de tout projet situé en dehors du chenal, service responsable : VNF.

RECOMMANDATION N° 6 :

16-Redéfinir, avec l'appui de la direction technique eau, mer et fleuve du CEREMA et en concertation avec la brigade fluviale, l'organisation et les modalités de recueil de données sur les accidents et incidents en matière de navigation fluviale, et un processus permettant leur analyse et des retours d'expérience partagés aux niveaux pertinents, service responsable : DGITM.

RECOMMANDATION N° 7 :

17-Traiter le risque lié aux bateaux-logements dans le cadre des stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), notamment lors du prochain exercice de préparation à la gestion de crise inondation, services responsables : préfecture de la région d'Ile-de-France, DRIEE, DRIEA.

Création d'un centre de surveillance, d'intervention et de services aux usagers (« vigie »)

RECOMMANDATIONS N° 8 :

18- Mettre en place, par voie conventionnelle et à titre expérimental, à partir des conclusions de la mission, un préfigurateur et un centre de surveillance opérationnelle de sécurité de la navigation et de services aux usagers sur le bief parisien de la Seine, impliquant les différents acteurs publics intervenant sur celui-ci (brigade fluviale de la préfecture de police, BSPP, DRIEA, Ports de Paris et VNF).

19-Adosser ce centre à une unité en charge de la gestion opérationnelle du trafic et des incidents de trafic, services responsables : préfet de la région d'Ile-de-France et préfet de police.

Clarification des règles du remorquage

RECOMMANDATIONS N° 9 :

20- A - S'agissant du code des transports :

fixer un cadre juridique régissant les opérations de remorquage sur le domaine fluvial, service responsable : DGITM ;

déterminer le préfet compétent à Paris (préfet de Paris ou préfet de police) en matière de déplacement d'office, service responsable : secrétaire général du ministère de l'intérieur.

B - S'agissant de la brigade fluviale de la préfecture de police :

opérer la refacturation des opérations de secours en cas de négligence du batelier ou du commandant de bateau ;

refacturer les opérations d'escorte de bateaux en l'absence de risque pour la sécurité des personnes et des biens ou d'entrave à la circulation ;

établir un règlement d'emploi des remorquages opérés par la brigade fluviale ;

Service responsable : préfet de police

en matière d'opérations de repêchage d'objets ou de véhicules, modifier le règlement particulier de police de la navigation applicable au bief parisien de la Seine et établir une convention entre VNF et la préfecture de police stipulant les domaines d'intervention des deux parties.

Services responsables : directeur général de VNF et préfet de police

Sécurisation des ouvrages de Suresnes et de Saint-Maurice

RECOMMANDATIONS N° 10 :

21-Pour les barrages de Suresnes, réexaminer les hypothèses et le calcul ayant déterminé le dimensionnement du câble transversal de protection en amont des ouvrages, le remettre en état et effectuer des tests en grandeur réelle de sa tenue et de son efficacité, service responsable : VNF.

22-Pour les barrages de Port-à-l'Anglais et Saint-Maurice, analyser le risque de l'abaissement accidentel d'un clapet et ses conséquences en aval, et si besoin prendre, comme pour les ouvrages de Suresnes, toutes dispositions de protection des ouvrages contre un choc de bateau, service responsable : VNF.

Sommaire

Synthèse	3
Table des recommandations	7
Introduction	15

Première partie : Une navigation sous contraintes : le bief parisien de la Seine est soumis à de fortes tensions liées à la densité de son trafic, à ses conditions de navigation et à la multiplicité des conflits d'usage ..17

1. Une consistance du bief très contraignante pour la navigation	18
2. Un trafic en progression, dense et hétérogène	20
3. Des risques liés à la gestion du plan d'eau	21
4. Le cadre technique	22
5. Le cadre juridique	23
5.1. Un cadre international et communautaire d'inspiration rhénane fondé sur le principe de liberté de navigation	23
5.2. La réglementation en vigueur	23
5.3. Des points de faiblesse subsistent dans la réglementation actuelle	25

Deuxième partie : Une gouvernance fragmentée de la sécurité

1. Un mode d'organisation en tuyaux d'orgue de la gouvernance de la sécurité prévaut sur le bief parisien de la Seine	27
1.1. Le dualisme préfectoral	27
1.2. L'absence d'autorité investie de la police portuaire	32
1.3. Voies navigables de France (VNF) joue un rôle limité par nature	33
2. Face à cet écheveau institutionnel émerge le besoin d'unifier progressivement la gouvernance, dont l'expression est encore limitée par les visions divergentes des acteurs publics	34
2.1. Une esquisse d'administration consultative sur les questions de sécurité de la navigation se fait jour	34
2.2. Les positions des acteurs publics demeurent encore cloisonnées	35

Troisième partie : Une réponse opérationnelle insuffisamment consolidée

1. L'organisation du suivi de l'accidentologie fluviale reste un objectif qu'il convient aujourd'hui d'atteindre	39
2. Une coordination opérationnelle des services à améliorer	41
2.1. Des astreintes à la DRIEA et à VNF à consolider	41
2.2. L'AIS mis en place, mais pas exploité	41

3. Des attentes exprimées par les usagers.....	42
3.1. Les règles de navigation.....	42
3.2. Une définition réglementaire du chenal de navigation jugée nécessaire.....	42
3.3. Une information unifiée et en temps réel sur les conditions de navigation améliorerait la gestion du plan d'eau	43
3.4. L'AIS et la VHF ont vocation à être généralisés pour tous les bateaux	43
3.5. Le ramassage des objets flottants	44
4. Sur le bief parisien de la Seine prévaut déjà une réponse structurée en matière de couverture du risque fluvial, avec toutefois quelques fragilités	44
4.1. La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), une présence active sur le bief	45
4.2. La brigade fluviale de la préfecture de police, entre police et secours à personne.....	46
5. Des fragilités dans l'organisation de la sûreté portuaire de Paris.....	46

Quatrième partie : Parangonnage : la sécurisation de la navigation fluviale dans les zones à fort trafic en Europe suit un modèle de surveillance de la navigation qui se concilie avec l'autorégulation du trafic.....

1. La notion de capitainerie fluviale à la lumière d'autres expériences.....	49
2. Comptes-rendus des visites	49
2.1. Rouen, une capitainerie de port maritime	49
2.2. Le Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage(CROSS) Gris-Nez.....	50
2.3. Le CARING, un centre de surveillance du trafic fluvial sur le Rhin franco-allemand	51
2.4. Le contrôle et la surveillance du trafic fluvial aux Pays-Bas	51
3. Synthèse	52

Cinquième partie : Propositions de la mission

1. Renforcer la maîtrise opérationnelle du risque fluvial sur le bief parisien de la Seine ..	53
1.1. Renforcer les capacités de verbalisation des forces de l'ordre	53
1.2. Faire évoluer à la marge la réglementation.....	55
1.3. Une sûreté portuaire à activer	57
1.4. La maîtrise du risque fluvial appelle une refonte de l'organisation des secours	60
1.5. Corollairement, il importe de relancer une politique active d'exercices	62
1.6. Définir le chenal de navigation et consolider le processus concerté d'examen au cas par cas des projets affectant le plan d'eau	66
1.7. Organiser le suivi de l'accidentologie.....	67

1.8. La problématique des péniches et autres bateaux-logements	68
2. Créer un centre de surveillance, d'intervention et de services aux usagers (« vigie »)	70
2.1. La capitainerie maritime : « une fausse bonne idée »	70
2.2. Une « vigie » pour quoi faire ?	71
3. Clarifier les règles du remorquage.....	75
3.1. Il est constant que les opérations de remorquage, dans le droit de la navigation intérieure, sont dépourvues de base juridique	75
3.2. Le remorquage doit ainsi être regardé comme une activité commerciale s'exerçant dans un cadre concurrentiel	76
3.3. Dans la pratique, la brigade fluviale de la préfecture de police exerce un monopole de fait dans le domaine du remorquage sur le bief parisien de la Seine	77
3.4. Dès lors, la question se pose de la facturation des opérations de remorquage de la brigade fluviale	78
4. Sécuriser les ouvrages de Suresnes et de Port-à-l'Anglais, sur la Seine, et de Saint-Maurice, sur la Marne.....	80
Conclusion	81
Annexes	83
1. Lettre de mission	85
2. Liste des personnes rencontrées.....	87
3. Questionnaire aux services de l'État	93
3.1. État du dossier	93
3.2. Coordination stratégique des institutions	93
3.3. Sécurité	93
3.4. Secours	94
3.5. Régulation du trafic, « capitainerie »	94
3.6. Sûreté.....	95
3.7. Etablissements flottants.....	95
4. Propositions des professionnels	97
4.1. Lettre conjointe de Ports de Paris et du comité des armateurs fluviaux (CAF) au préfet de police (14 mars 2016)	97
4.2. Résumé de la contribution du CAF (16 mars 2016)	97
4.3. Propositions de la chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) (18 mars 2016)	99
5. Tableau de l'accidentologie	101
6. Principales polices administratives et judiciaires s'exerçant sur le bief parisien de la Seine.....	103

6.1. Pouvoirs du préfet de région d'Ile-de-France, préfet de Paris	103
6.2. Pouvoirs du préfet de police	103
6.3. Exercice des pouvoirs de police judiciaire	105
7. Projet de dispositions législatives envisagées en 2008 pour renforcer les capacités de verbalisation des forces de l'ordre dans le domaine de la navigation intérieure	107
7.1. Le cadre législatif préparé par la DGITM	107
7.2. Proposition de textes législatifs et réglementaires permettant la mise en place d'une politique de dépistage et de contrôle de l'imprégnation alcoolique des conducteurs de bateaux (auteur : Arnaud Demay, DRIEA, février 2016)	108
7.3. Synoptique des dispositions législatives proposées le 11 février 2009 (source : VNF)	110
8. Historique des réflexions et propositions	117
8.1. Audit de la politique d'exercice de sécurité civile/ IGA et IDSC/ 2015	117
8.2. Etude préalable d'un centre d'ingénierie et de surveillance du trafic fluvial / CETMEF / 2003	117
8.3. Renforcement de la sécurité de la navigation sur le bief de la Seine à Paris / CGPC / 2001	118
9. Éléments de bibliographie	119
9.1. Rapports CGEDD	119
9.2. Rapports BEATT	119
9.3. Rapports IGA	119
9.4. Rapports divers	120
9.5. Ouvrages	120
10. Glossaire des sigles, abréviations et acronymes	121

Introduction

Par lettre du 13 novembre 2015, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA) une mission conjointe sur le renforcement de la sécurité de la navigation fluviale sur le bief parisien de la Seine.

Cette mission fait suite à une mission du CGEDD sur les titres de navigation sur les eaux intérieures. Elle part du constat que si « le principe de libre respect par chacun des règles de navigation a suffi jusqu'à présent à éviter des accidents », cet espace très singulier demeure exposé au risque d'accident majeur, dont les répercussions sur l'image de Paris et de la France seraient conséquentes.

La mission a été invitée à développer notamment deux problématiques :

- les contours opérationnels d'un dispositif de contrôle et d'intervention sur le bief, dont il est demandé qu'il soit en proportion du risque afin de ne pas dégrader la fluidité du trafic fluvial ; à ce titre, il lui a été demandé de se prononcer sur l'intérêt d'une capitainerie chargée de la gestion des circulations fluviales, sachant qu'une telle structure serait alors une première en France ;
- la pertinence de l'intervention de la brigade fluviale de la préfecture de police en matière de remorquage.

La mission a souhaité entendre l'ensemble des acteurs, publics et privés, du fleuve. Elle a ainsi entendu plus d'une centaine de personnes, appartenant aux services et établissements publics de l'État, à ceux de la Ville de Paris, mais aussi aux professions qui sont en contact direct avec le fleuve. A l'adresse des cinq acteurs étatiques compétents (DRIEA, VNF, Ports de Paris, brigade des sapeurs-pompiers de Paris et brigade fluviale, ces deux derniers étant placés sous l'autorité du préfet de police), elle a soumis un questionnaire approfondi dont l'exploitation l'a grandement éclairée sur les articulations entre eux, sur leur mémoire des incidents et leurs capacités de projection respectives.

Afin d'évaluer l'opportunité et les contraintes de création d'un dispositif de contrôle et d'intervention, la mission a souhaité prendre connaissance de dispositifs analogues mis en place ailleurs. Elle a ainsi procédé à un parangonnage qui l'a conduite :

- au Port fluviomaritime de Rouen qui, en qualités de port maritime, dispose d'une capitainerie ;
- au Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS) Gris-Nez, sur le Pas-de-Calais ;
- à Utrecht, aux Pays-Bas, au cœur du réseau rhénan, où sont implantés et développés des centres de surveillance du trafic parmi les plus innovants qu'il soit ;
- à Strasbourg, où Voies navigables de France a implanté, à l'écluse de Gambsheim, le Centre d'alerte rhénan d'information sur la navigation de Gambsheim (CARING), qui assure la liaison avec les bateliers sur l'ensemble du linéaire frontalier, de Bâle à Lauterbourg ;
- à Lyon, où la pratique des exercices de sécurité civile sur l'axe rhodanien est particulièrement développée.

Ces nombreux éclairages ne permettent pas d'ajuster précisément les termes d'une création administrative *sui generis*, mais donnent une bonne idée, à la fois de l'ampleur de l'effort à fournir en ce sens, des compétences mais aussi des limites d'un tel dispositif, et de sa gouvernance.

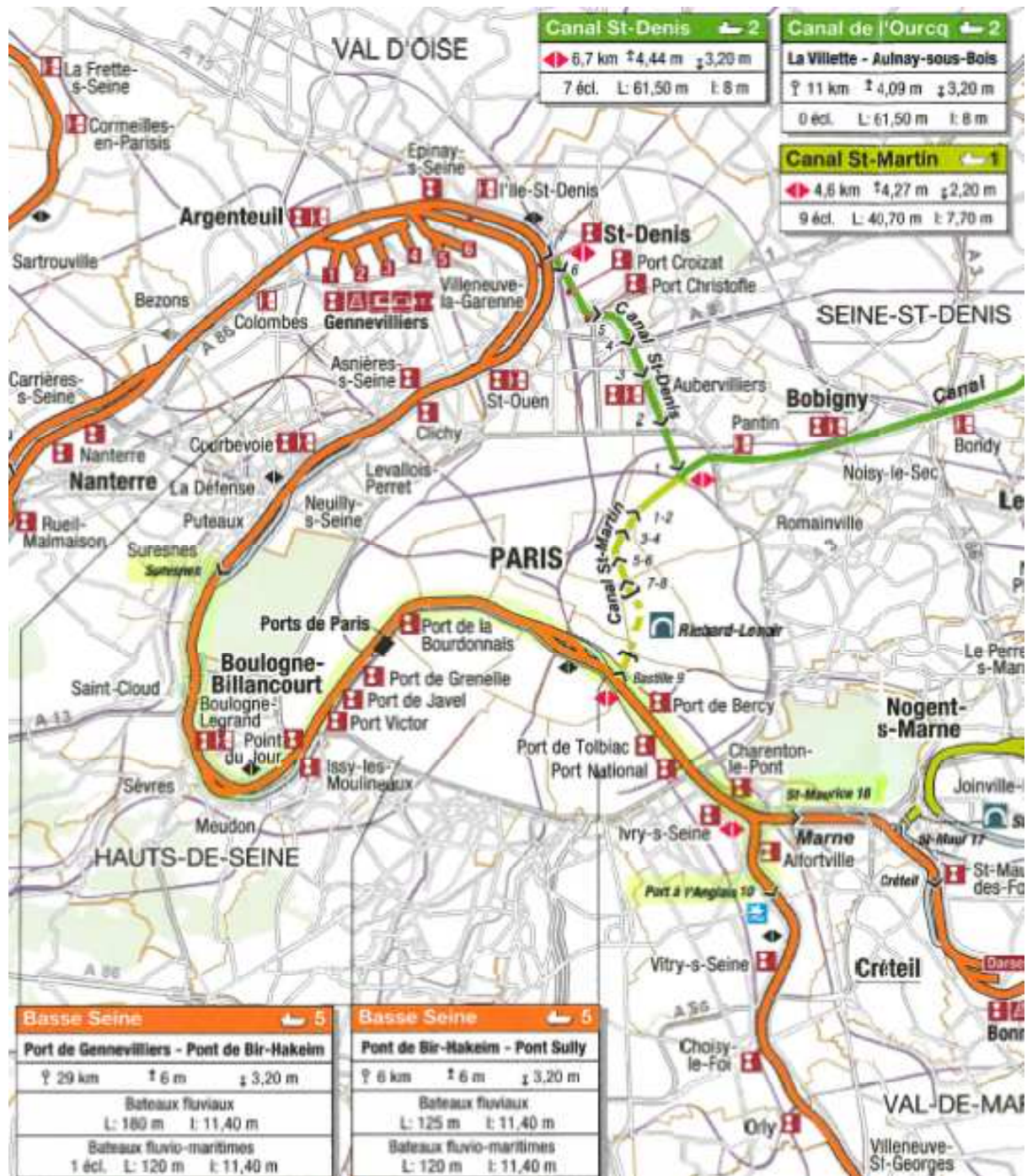
En effet, l'articulation opérationnelle des pouvoirs publics compétents sur le fleuve et leur coopération avec les acteurs privés sont apparues comme la clé du problème. Paris souffre encore du cloisonnement de ses institutions. Il convient de mettre en place des lieux et des méthodes de coopération aptes à anticiper les crises majeures et à y réagir à bon escient.

Le rapport se déploie en cinq temps. Le premier traite des **caractéristiques et contraintes du bief**, physiques, économiques, techniques et juridiques. Dans le deuxième, on expose **la gouvernance fragmentée de la sécurité** qui s'y exerce. **La réponse opérationnelle insuffisamment consolidée** est au cœur du troisième temps du rapport. Le quatrième temps, fruit du parangonnage évoqué plus haut, apporte **un éclairage sur les conditions de surveillance dans d'autres zones** à fort trafic fluvial. C'est dans le cinquième temps enfin que sont regroupées **les préconisations de la mission** dans les domaines de la réglementation, de la sûreté portuaire, de l'organisation des secours et de **la mise en place d'un dispositif de surveillance de la navigation**, ainsi que de la nécessité d'une clarification des règles régissant les opérations de remorquage.

Cette progression comme le champ embrassé par l'analyse ont leur cohérence d'ensemble. La mission recommande donc une prise en compte globale de ses préconisations.

Première partie : Une navigation sous contraintes : le bief parisien de la Seine est soumis à de fortes tensions liées à la densité de son trafic, à ses conditions de navigation et à la multiplicité des conflits d'usage

Exposé à un trafic dense, ce bief a une consistance contraignante pour la navigation, porteuse de risques. S'inscrivant dans le cadre juridique et technique classique de la navigation fluviale, sa réglementation présente certains points de faiblesse.



Carte du bief parisien de la Seine (source VNF)

1. Une consistance du bief très contraignante pour la navigation

Maintenu à l'ouest, en aval de Paris, par le barrage et les écluses situées à Suresnes et Puteaux, long d'environ 27 km, le bief parisien de la Seine traverse onze communes¹, dont Paris *intra muros* sur environ 13 km, jusqu'aux ouvrages situés à l'est à Vitry-sur-Seine et Alfortville.

La configuration des lieux, la présence de nombreux ponts ayant souvent des arches basses et étroites, la densité du trafic et la fréquence des manœuvres d'accostage, d'appareillage et de demi-tour des bateaux, particulièrement au cœur de Paris, appellent une vigilance accrue de la part des pilotes navigant sur le bief.

Dans ce secteur entièrement urbanisé, à l'exception du bois de Boulogne, les berges du fleuve, longées sur les deux rives par des voies routières, sont presque totalement artificielles. Au fil des siècles, le fleuve a été progressivement « resserré » par le développement de l'urbanisation, avec l'édification des murs de quai et des ponts, particulièrement au cœur de Paris.

Large de 150 à 200 m à Suresnes, de 150 m à l'entrée ouest de Paris, la Seine n'a plus que 120 m de large au pont des Invalides. Au niveau des îles, la largeur de ses bras est moindre : 90 m et 25 m pour l'île de la Cité, 60 à 70 m pour l'île Saint-Louis.

44 ponts ou passerelles franchissent le bief, dont 31 pour Paris *intra muros*. Au cœur de Paris, ces ouvrages, assez rapprochés les uns des autres, souvent anciens avec des piles en rivière, réduisent encore la largeur et le gabarit disponibles pour la navigation et en compliquent les conditions : largeur des passes réduite, mauvais alignement de celles-ci, augmentation des courants et des remous...

Les berges et les quais sont occupés par de nombreuses installations portuaires : dans Paris *intra muros*, 14 « ports² » fluviaux de marchandises, huit conciliant les activités industrielles et de loisirs, permettent chaque année de transborder 2,5 millions de tonnes de marchandises (3,2 Mt sur la totalité du bief) et par conséquent d'économiser la circulation de plus de 100 000 camions dans la capitale. Six « ports » uniquement consacrés à l'animation et aux loisirs, avec l'accueil notamment d'établissements flottants fixes (55 au total dans Paris *intra muros*³) ainsi que 19 escales pour les bateaux à passagers font de Paris le premier port fluvial intérieur européen⁴. Sur le reste du bief, les installations portuaires sont importantes mais plus espacées : 7 en aval et 5 en amont de Paris. Des efforts importants ont été fournis ces dernières années, sous l'impulsion de Ports de Paris et de la Ville de Paris, pour améliorer l'insertion urbaine de ces installations, telle, par exemple, la piétonisation des quais bas d'une partie de la rive gauche.

Les berges accueillent également par endroits des bateaux logements (92 dans Paris *intra muros*). Sans empiéter sur le chenal de navigation – au demeurant dépourvu de définition

¹ Suresnes, Saint-Cloud, Boulogne-Billancourt, Sèvres, Meudon, Issy-les-Moulineaux, Paris, Ivry-sur-Seine, Charenton-le-Pont, Alfortville et Vitry-sur-Seine.

² On entend par port une plate-forme aménagée sur la berge, les bateaux venant accoster le long de celle-ci en empiétant sur le fleuve.

³ Source : Ports de Paris.

⁴ Et le deuxième port intérieur européen en termes de trafic de marchandises après Duisburg en Allemagne, même si l'essentiel dudit trafic, arrêté à Gennevilliers ou Bonneuil-sur-Marne, n'emprunte pas le bief de Paris.

légale – ces bateaux logements peuvent constituer, aux dires de certains usagers, une gêne à la navigation.

Toutes ces installations empiètent sur le fleuve et l'espace disponible pour la navigation. Trois exemples peuvent illustrer la situation (cf. carte du bief ci-dessus) :

- au niveau de l'île Seguin (Boulogne-Billancourt) et de l'île Saint-Germain (Issy-les-Moulineaux), l'encombrement de la rive droite par des bateaux logements entre les ponts Daydé et de Billancourt rend la navigation délicate pour les unités les plus longues⁵, alors que la largeur de la rivière, en courbe, est limitée à 80 m ;
- les bateaux de croisière sont de plus en plus nombreux à vouloir remonter la Seine jusqu'à Paris ; le règlement particulier de police (RPP) n'autorise pas ceux dont la longueur excède 125 m à y entrer. Ils font escale en aval du pont du périphérique ; ceux dont la longueur excède 110 m ne sont pas autorisés à remonter au-delà du pont de Bir-Hakeim et font escale au port de Grenelle, en rive gauche ; la manœuvre de retournement qu'autorise le RPP en aval immédiat de l'île aux Cygnes est rendue délicate par la présence en rive gauche des bateaux qui y font escale et en rive droite par celle de deux établissements flottants à quai ; malgré ces contraintes, le croisiériste Viking souhaite développer un standard de bateaux de croisières de 135 m de long et a sollicité l'autorisation de faire escale au port de Grenelle ; cela suppose de faire évoluer le RPP ; la DRIEA⁶ et VNF⁷ considèrent cette demande comme techniquement acceptable, sous réserve que les deux établissements flottants à quai rive droite soient préalablement déplacés pour rendre possibles les manœuvres de retournement des bateaux ; Ports de Paris est beaucoup plus réservé, faisant valoir que l'accueil des bateaux de 135 m ne pourrait que dégrader la sécurité de la navigation sans que cela apparaisse comme une condition indispensable à un développement raisonnable de cette activité et que, compte tenu de la demande croissante, les conditions physiques d'accueil des bateaux de croisière à Paris ne sont pas réunies ;
- l'installation en rive gauche des jardins flottants « Niki de Saint-Phalle », entre les ponts de l'Alma et des Invalides, empiète sur le fleuve à un endroit qui était jusqu'alors réservé au stationnement d'attente des marins. Mal carénés, ils génèrent des remous importants ; de plus, ils ne sont pas équipés de la signalisation réglementaire, notamment pour être bien vus de nuit ; en face, en rive droite, se situe le port de la Conférence qui accueille les appontements de la compagnie des Bateaux Mouches ; le trafic y est important, avec des manœuvres d'accostage et d'appareillage fréquentes ; la largeur résiduelle pour la navigation n'excède pas 60 m à un endroit où la navigation est délicate avec le franchissement du pont des Invalides.

Le plan d'eau de la Seine, ses berges et ses quais accueillent ainsi des activités très différentes, par endroit concurrentes pour l'occupation de l'espace, particulièrement au cœur de Paris où l'activité touristique est prépondérante :

⁵ Le RPP Seine Yonne y autorise les bateaux de 180 m de long et 11,50 m de large.

⁶ Lettre du 01/04/2016 au directeur général de Ports de Paris.

⁷ Lettre du 27/05/2013 au préfet de région.

- sur le plan d'eau entre « petits » et « gros » navigants : fret, bateaux promenade, plaisance, sports nautiques (par exemple au parc nautique de l'ACBB sur l'île Monsieur à Sèvres ;
- pour l'usage des quais (installations portuaires de type industriel, par exemple centrales à béton, appontements de bateaux à passagers, établissements de loisir flottants, bateaux logements...).

2. Un trafic en progression, dense et hétérogène

La Seine à Paris concentre un trafic fluvial important qui mêle des bateaux à passagers, des bateaux de marchandises, des bateaux de service et quelques bateaux de plaisance.

En période estivale, l'après-midi, les bateaux à passagers y effectuent de nombreuses rotations et le trafic est particulièrement dense, mêlant tous les types d'usagers et de bateaux.

Après avoir notablement régressé jusqu'au milieu des années 1990, le trafic fluvial de marchandises est relativement stable en France depuis une dizaine d'années⁸. Le bassin de la Seine concentre presque 40 % de ce trafic. Environ 12 000 bateaux⁹ par an accèdent au bief de Paris ou le traversent, transportant 5,6 millions de tonnes de marchandises par an (3,8 Mt dans le sens avalant, 1,8 Mt dans le sens montant). 3,2 Mt sont transbordées chaque année sur les zones portuaires du bief, dont 2,5 Mt dans Paris *intra muros*. Le trafic fluvial de marchandises reste donc important et soulage d'autant le trafic routier de poids lourds. Même s'il existe des projets de développement du trafic de conteneurs ainsi que de réimplantation de la logistique urbaine fluviale, ce trafic ne semble toutefois pas devoir progresser dans les prochaines années de manière très importante. Il est à noter néanmoins l'impact que devrait avoir le chantier de construction du réseau du Grand Paris Express, qui devrait représenter 50 millions de tonnes de déblais au total, la Société du Grand Paris s'étant engagée à limiter l'évacuation par camions au profit du rail et de la voie d'eau¹⁰.

Le trafic de marchandises cohabite au cœur de Paris avec celui des bateaux à passagers. Contrairement au premier, celui-ci n'est pas mesuré précisément. Ports de Paris ne comptabilise que les réservations d'escales faites par les compagnies ne disposant pas de leur propre port d'attache : ainsi en 2015¹¹, 130 bateaux de 70 compagnies différentes ont effectué 2 087 réservations d'escale (hors croisiéristes), dont 1 886 dans Paris *intra muros*. En complément, 20 bateaux de 13 compagnies différentes ont effectué 983 réservations d'escales dédiées aux croisiéristes, dont 377 dans Paris *intra muros*. Ce trafic de bateaux de croisière, qui reste néanmoins relativement modeste, s'est fortement développé ces dernières années. Il pose des problèmes d'accueil des bateaux du fait de la demande croissante et du standard de gabarit développé par certaines compagnies.

Il convient d'y ajouter Batobus et son réseau d'escales spécifique : 6 bateaux tournent sur 9 escales dans Paris, avec en très haute saison une amplitude 9h-minuit et une fréquence d'un bateau toutes les 20 mn.

⁸ Source : VNF.

⁹ Source : VNF, réponse au questionnaire.

¹⁰ Selon la DGITM, Port de Paris développerait des plateformes en amont et en aval de Paris afin de recevoir des trafics potentiels.

¹¹ Source : Ports de Paris.

Pour les compagnies qui opèrent à partir de leur propre port d'attache, la seule donnée disponible est le nombre de bateaux de chacune d'elles. Ainsi, les cinq principales compagnies possèdent au total 39 bateaux, chacun d'eux pouvant faire plusieurs rotations par jour.

Le nombre de passagers transportés n'est pas non plus connu précisément. Les données comptabilisées proviennent des déclarations faites par les compagnies, sujettes à caution en raison de la compétition commerciale à laquelle elles se livrent. Ces données font état d'un trafic de 7 à 8 millions de passagers transportés par an, ce qui place Paris au premier rang mondial des ports fluviaux intérieurs.

Jusqu'aux attentats du 13 novembre 2015, ce trafic progressait régulièrement de quelques pour cent par an. Aujourd'hui, l'objectif des compagnies est de combler la forte chute qui les a suivis, dans un contexte général difficile. Compte tenu de l'attractivité de Paris, le trafic devrait à moyen terme poursuivre sa progression. A long terme, il devrait plafonner du fait des contraintes physiques ne permettant pas de multiplier au cœur de Paris le nombre d'appontements.

Le trafic de plaisance est encore moins connu. Les passages aux écluses en amont et en aval du bief ne sont pas représentatifs du trafic dans Paris, qui peut provenir également du port de l'Arsenal géré par la Ville de Paris. Aux dires des usagers professionnels, ce type de trafic peut être relativement significatif en période estivale. Plus encore, le comportement aléatoire sur le plan d'eau de ce type de bateau est source de risques importants.

3. Des risques liés à la gestion du plan d'eau

Le plan d'eau du bief de Paris est maintenu par les ouvrages situés sur les communes de Suresnes, Puteaux et Paris (bois de Boulogne), au niveau de l'île de Puteaux.

Cet ensemble d'ouvrages comprend d'une part trois écluses et un barrage mobile fermant le bras situé en rive gauche de l'île de Puteaux, et d'autre part un barrage mobile fermant le bras situé en rive droite.

Les deux barrages, de conception assez ancienne (l'un à hausse Aubert, l'autre à vannes wagon), doivent pouvoir être progressivement totalement effacés en cas de crue de la Seine.

Un incident ou un accident sur ces ouvrages pourrait avoir des conséquences majeures pour l'agglomération. Un blocage en position haute, même partiel, contrarierait l'écoulement en cas de crue. Un abaissement inopiné provoquerait un abaissement du plan d'eau, y interdisant rapidement toute activité.

La sûreté du site est traitée comme point d'importance majeure.

Ainsi, les deux barrages sont protégés des chocs de bateaux par un câble transversal placé un peu au-dessus du plan d'eau à environ 120 m en amont des ouvrages. La fonction de ce câble est de prévenir des fausses manœuvres ou d'arrêter un bateau à la dérive avant qu'il ne vienne percuter et endommager l'un des barrages.

Mis en place en 1992, ce dispositif n'a pas été testé en vraie grandeur à sa mise en place et n'est pas vérifié périodiquement. Il apparaît en mauvais état.

Il n'a servi que deux fois depuis sa mise en place, l'une pour un bateau de plaisance, l'autre pour une barge vide, ce qui n'est pas suffisant pour garantir sa tenue en toutes circonstances.

La mission n'a pas visité les ouvrages situés en amont du bief de Paris (barrage et écluses de Port-à-l'Anglais à Vitry-sur-Seine / Alfortville, et barrage et écluse de Saint-Maurice sur la Marne) ni exploré leurs modalités de protection. Les risques attachés à une rupture de ces ouvrages ne sont pas les mêmes que pour Suresnes, mais mériteraient toutefois d'être analysés précisément.

4. Le cadre technique

Le règlement général de police de la navigation intérieure (RGP) et le règlement particulier de police (RPP) applicable à ce bief imposent l'utilisation d'un certain nombre d'outils d'aide à la navigation, la navigation à vue, sous la forme d'autorégulation du trafic, demeurant le principe de base du régime de la navigation intérieure.

S'agissant de la radiotéléphonie, l'équipement des bateaux de plus de 20 mètres de long est obligatoire ainsi qu'une écoute permanente en navigation (RGP). Avec la navigation à vue, la radio VHF est l'outil d'assistance privilégié, très utilisé pour dialoguer entre bateaux et coordonner les manœuvres. Pour autant, malgré la densité du trafic, le RPP ne prévoit pas de spécifications particulières concernant l'utilisation de la VHF sur le bief comme cela peut exister en d'autres lieux : ainsi, il n'est pas d'obligation systématique d'annonce de sa présence en certains points, y compris pour le transport de matières dangereuses.

Le RPP impose depuis le 1^{er} janvier 2016 que tous les bateaux soient équipés d'un système d'identification automatique (AIS) activé, à l'exclusion des bateaux de plaisance de moins de 20 mètres. L'AIS est un système de données radio (VHF) à bord des bateaux pour l'échange d'informations statiques, dynamiques et de données relatives à leur voyage, cet échange intervenant entre les bateaux possédant l'équipement et entre ces bateaux et les stations équipées à terre. Les appareils AIS embarqués transmettent l'identité du bateau, sa position et d'autres données à intervalles réguliers. En recevant ces informations, les appareils AIS embarqués sur d'autres bateaux, ou à terre, présents dans la zone de réception, peuvent automatiquement localiser, identifier et suivre les bateaux équipés de l'AIS sur un dispositif d'affichage approprié tel que le radar ou l'ECDIS (*electronic chart display information system*) Intérieur (carte géoréférencée).

Voies navigables de France (VNF) a déployé sur le terrain, avec l'assistance technique du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), des relais permettant le fonctionnement de l'AIS. Le dispositif présente toutefois des lacunes (par exemple, celle d'une zone blanche entre les ponts des Invalides et de Grenelle) et doit être amélioré pour être tout à fait opérationnel.

Par ailleurs, l'équipement effectif des bateaux semble peu contrôlé. Les forces de l'ordre en sont elles-mêmes dispensées, ce qui rend le contrôle sans doute difficile.

Enfin, aucune exploitation des données n'est pour l'instant opérationnelle. Des études et expérimentations sont en cours à VNF pour mettre en place, grâce notamment à l'AIS, un service d'information fluviale.

5. Le cadre juridique

5.1. Un cadre international et européen d'inspiration rhénane fondé sur le principe de liberté de navigation

La liberté de commerce et de navigation sur le Rhin a été au cœur des négociations qui ont conduit à la création de la Commission centrale de navigation du Rhin (CCNR) par le Traité de Vienne (1815).

Historiquement, en effet, les puissances riveraines s'arrogeaient unilatéralement des droits sur les bateaux de passage. Mayence et Cologne notamment avaient établi des droits étape qui contraignaient les bateliers à y débarquer et à y mettre en vente pendant quelques jours leurs marchandises, en acquittant au passage des droits de douane élevés. Plus grave, la reddition d'Anvers face aux Espagnols, en 1585, avait provoqué le blocus et la ruine de ce port florissant (et contribué à la volonté des provinces flamandes de tourner le dos aux provinces bataves et de rejoindre la jeune Belgique en 1830). Porteuse d'un idéal universaliste, la Révolution française proclama, par arrêté du 16 novembre 1792, que « le cours des fleuves est la propriété commune, inaliénable, de toutes les contrées arrosées par leurs eaux », élevant ainsi la navigation au rang de droit naturel, dans l'esprit de la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

Le Traité de Vienne posa comme principe la liberté de commerce sur les fleuves internationaux jusqu'à leur embouchure. Le Traité de Mannheim (18 octobre 1868) a confirmé ce principe. Il a en outre levé les derniers obstacles à la liberté de navigation (nécessité pour les conducteurs de posséder une patente attestant de leur expérience, péages) et imposant en outre aux États riverains d'assurer la navigabilité du fleuve.

Dans son fonctionnement, la CCNR s'inspire des principes du « capitalisme rhénan » fondé sur l'équilibre entre liberté d'initiative économique et encadrement social, l'association de toutes les parties prenantes et la recherche du consensus.

Le Règlement de police pour la navigation du Rhin (RPNR), dont la première édition remonte à 1850, régit la signalisation et les feux des bateaux et des convois poussés, les règles de route, le croisement, le dépassement, le stationnement des bateaux, les panneaux de signalisation sur la voie d'eau, les dimensions des bateaux et la protection des eaux.

Le transport de matières dangereuses est réglementé par l'ADN (cf. infra) qui procède de règles définies par la CCNR dès 1838.

Les règles administratives en Europe étant clairement d'inspiration rhénane, on doit constater qu'elles reposent sur le principe cardinal de liberté de la navigation.

5.2. La réglementation en vigueur

Au niveau international, les règles de navigation intérieure sont définies par le Code européen des voies de navigation intérieure (CEVNI) édicté par la Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'ONU, dont la première version date de 1962 et la cinquième édition, en vigueur, de 2014. La CEE se définit comme un « forum de coopération économique » entre les États membres et ses directives n'ont pas de caractère contraignant. Le CEVNI

s'intéresse aux bateaux et engins flottants (caractéristiques, signalisation, moyens de télécommunications) et aux règles de route.

La CEE est également l'auteur, avec la Commission centrale de navigation du Rhin (CCNR), de l'Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures, dont la première édition est entrée en vigueur le 29 février 2008 et la version actuelle, dite ADN 2015, en 2014. L'ADN pose un certain nombre de prescriptions, notamment :

- l'obligation de formation des intervenants ;
- la coopération de l'État d'origine à propos des infractions commises par des bateaux étrangers ;
- une obligation de compte-rendu des événements (dont les accidents de navigation) ;
- la possibilité pour un État membre d'édicter des restrictions de sécurité supplémentaires ;
- l'obligation pour les bateaux transportant des matières dangereuses de se tenir à l'écart des autres bateaux (50 m) et de stationner à l'écart des zones résidentielles ou écologiques sensibles (mais sans l'interdiction de passer à proximité de ces zones).

En vertu de la directive 2008/68/CE du 24 septembre 2008, les États membres de l'UE sont tenus de transposer l'ADN dans leur droit interne.

Le droit de l'Union européenne applicable est également fondé sur la directive 2005/44/CE du 7 septembre 2005 relative à des services d'information fluviale (SIF) harmonisés sur les voies navigables communautaires¹² et sur cinq règlements publiés depuis 2010. Les États membres sont tenus de mettre à disposition des utilisateurs des SIF « *efficaces, évolutifs et interopérables* », comportant des cartes (ECDIS intérieur). Ils peuvent s'en dispenser, avec l'accord de la Commission, sur les voies peu fréquentées. VNF est l'opérateur national pour le compte de l'État, des autorités portuaires et des opérateurs.

Le transport fluvial sur le Rhin et sur la Moselle est régi par la loi locale du 15 juin 1895 sur les rapports de droit privé dans la navigation intérieure et la législation locale relative à la responsabilité civile en matière de navigation intérieure¹³.

Au niveau national, les dispositions législatives et réglementaires régissant la navigation intérieure et le transport fluvial, issues notamment de l'ancien code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, sont désormais toutes regroupées, depuis 2013, dans les quatrième parties, législative et réglementaire, du code des transports :

- les articles L1252-1 et suivants traitent du transport des matières dangereuses ;
- les articles L4000-1 et suivants traitent de la navigation intérieure et du transport fluvial. Les principales règles sont les suivantes :
 - tout conducteur de bateau doit être titulaire du titre de conduite correspondant à la catégorie du bateau et à celle de la voie d'eau empruntée (article L4231-1) ;

¹² Cette directive s'applique aux voies navigables des États membres de classe IV et supérieure qui sont reliées par une voie navigable de classe IV ou supérieure à une voie navigable de classe IV ou supérieure d'un autre État membre. Bien que les voies du bassin de la Seine ne soient pas concernées, VNF a fait le choix d'y déployer un SIF.

¹³ Cf. l'article L4471-2 du code des transports qui rend applicable cette disposition de droit local alsacien-mosellan.

- le règlement général de police de la navigation intérieure est établi par décret en Conseil d'État (article L4241-1) ; il peut être complété par des règlements particuliers de police (article L4241-2) ;
- un bateau peut être déplacé d'office en cas de besoin (article L4244-1) ;
- sur le Rhin, la Moselle et le lac Léman, la navigation obéit à des règles spécifiques définies par des accords internationaux ad hoc (CCNR pour le Rhin) (article L4260-1 et suivants et D4261-1 et suivants) ;
- les infractions sont constatées par les officiers et agents de police judiciaire et par les fonctionnaires et agents du ministère des transports ainsi que les agents de VNF, assermentés et commissionnés (articles L4271-1 et suivants) ;
- sont passibles de sanctions pénales les entraves à la navigation, la conduite sans titre, la non-conformité du bateau aux spécifications réglementaires, l'emport d'un nombre excessif de passagers, la conduite sous l'empire de l'alcool, etc. (articles L4273-1 et suivants) ; l'article L4274-14 définit l'état alcoolique par référence au code de la route ; il est précisé qu'il peut être recherché même en l'absence de tout signe d'ivresse manifeste ;
- le règlement général de police de la navigation intérieure (RGPNi) est défini aux articles R4241-1 et suivants et A4241-1 et suivants du code des transports. Il ouvre la possibilité de règlements particuliers de police (RPP), au titre de l'article R. 4241-66 ; ses dispositions sont relatives à la signalisation et à l'équipement en télécommunications des bateaux, au balisage des voies d'eau, et aux règles de route et de stationnement qui peuvent être fixées par l'autorité administrative selon le contexte local ; l'actuel RGPNi est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014 ; il intègre les recommandations du CEVNI ;
- les certificats de capacité peuvent être retirés en cas de contravention aux règlements de police, de négligence, ou de conduite en état d'ébriété (article R4271-1).

A l'instar du droit rhénan et de celui de l'Union européenne qui l'inspirent, le droit national s'inscrit dans le principe de la liberté de circulation des personnes et des biens et de la liberté de choix des moyens. Il concerne notamment les bateaux (immatriculation et titres de navigation), les conducteurs et équipages (certificats de capacité) et la police de la navigation (règlements de police et sanctions).

Le RGPNi actuel, introduit en vertu des arrêtés ministériels des 28 juin 2013 et 31 décembre 2015, est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2014. Il est le fruit des travaux d'un groupe du CGEDD, dont le rapport a été remis en avril 2009. Ce groupe avait proposé d'actualiser les règles datant des années 1970 pour tenir compte de la multiplication des usagers de la voie d'eau (transport de matières dangereuses, plaisance...) et de leur internationalisation, de renforcer les dispositions répressives, en référence au code de la route, et de mieux articuler l'action des services de police répressive. Il tirait les enseignements du naufrage de l'Alcyone, le 13 septembre 2008.

5.3. Des points de faiblesse subsistent dans la réglementation actuelle

Le principal point de faiblesse de la réglementation actuelle réside dans l'incapacité des forces de l'ordre de verbaliser préventivement, c'est-à-dire en l'absence d'infraction constatée ou d'accident, un batelier contrevenant. En effet, même si les articles L4273-1 et suivants du code des transports organisent la répression de la conduite en état d'ivresse, ils ne permettent nullement une intervention préventive. Le code des transports ne prévoit en

effet aucune disposition en matière de constatation des infractions liées à l'alcoolémie, ni aucun élément de procédure et de sanction de l'usage des stupéfiants. Un alignement en la matière du code des transports sur le code de la route (cf. en annexe la proposition de la DRIEA) serait en l'espèce bienvenu¹⁴.

Un autre point de faiblesse est la différence de traitement des établissements flottants recevant du public (EFRP) selon qu'ils voguent ou qu'ils restent à l'amarre. Dans ce dernier cas, ils relèvent de la réglementation des établissements recevant du public (ERP) et de l'intervention des commissions de sécurité, selon des références réglementaires anciennes. Or les contraintes imposées à un ERP sont fondamentalement différentes de celles imposées à un bateau de transport de voyageurs : dans le premier cas, l'évacuation doit être aisée, alors que dans le second des confinements sont imposés afin d'empêcher un ennoiment accidentel trop rapide du bateau. Il y a donc deux approches a priori discordantes qu'il convient de concilier.

Un troisième point à signaler est l'absence de solution financière à l'enlèvement d'une épave. Le jugement du tribunal administratif (TA) de Paris en date du 24 janvier 2013 relatif au déplacement d'office du bateau Le Phénix, coulé à Paris le 4 avril 2011 (affaire évoquée plus haut), pose la question du remboursement des frais engagés par la puissance publique lorsque le propriétaire est insolvable. Le TA a considéré qu'il appartient à l'État d'engager une procédure devant la juridiction civile, et non devant la juridiction administrative, afin d'obtenir du propriétaire, ou de son assureur, le paiement des frais engagés. Dans le cas d'espèce, le bateau était assuré, mais l'assurance ne couvrait pas les frais de remorquage. Ce cas pose la question d'une éventuelle obligation d'assurance pour le propriétaire, incluant le remorquage. Actuellement, paradoxalement si l'on fait le parallèle avec la route, un bateau n'est pas tenu de s'assurer, et encore moins de souscrire une police couvrant les frais d'assistance et de remorquage.

¹⁴ Sur ce sujet, la DGITM, compte tenu de la rareté des poursuites devant le tribunal correctionnel par le ministère public, suggère de faire évoluer le code des transports pour transformer le délit en contravention de 5ème classe (5 000 € d'amende).

Deuxième partie : Une gouvernance fragmentée de la sécurité

L'examen de la gouvernance de la sécurité du bief parisien de la Seine se heurte à deux séries de difficultés :

La première tient aux tensions que connaît cette portion du fleuve, marquées, d'une part, par la confrontation d'une multiplicité d'usages : navigation (passagers, commerce, plaisance), touristique, économique, habitat (bateaux-logements, établissements flottants recevant du public) et, d'autre part, par la présence de risques multiples liés au développement des trafics (cf. *supra*, 1ère partie), tels les risques liés à la navigation (navigation à vue, principe de l'autorégulation du trafic, cohabitation d'un trafic fret et passagers avec la navigation de plaisance) et les risques pour la sûreté (les bateaux à passagers étant des cibles potentielles¹⁵).

La seconde, de nature institutionnelle, tient aux caractéristiques de l'organisation administrative de la région parisienne, notamment au dualisme préfectoral (préfet de la région d'Ile-de-France et préfet de police), à l'absence de compétence de police portuaire de Ports de Paris, comme c'est la règle dans le régime de la navigation intérieure, et aux actions limitées de Voies navigables de France (VNF).

Il s'ensuit un certain cloisonnement dans l'approche de la sécurité de la navigation. Le besoin d'une approche plus unifiée de la question est néanmoins en train d'émerger.

Ainsi, la mission constate-t-elle un mode d'organisation en tuyaux d'orgue de la gouvernance de la sécurité sur le bief parisien de la Seine, tandis que point une approche plus fédérative du sujet, qui reste encore limitée par les visions encore divergentes des acteurs publics.

1. Un mode d'organisation en tuyaux d'orgue de la gouvernance de la sécurité prévaut sur le bief parisien de la Seine

Le bief parisien de la Seine obéit à une architecture complexe, avec de multiples intervenants.

1.1. Le dualisme préfectoral

Les deux autorités préfectorales interviennent concurremment, au sens juridique du terme, dans ce domaine.

Le préfet de région d'Ile-de-France, préfet de Paris, est l'autorité de police administrative spéciale de la navigation sur ce bief

La police de la navigation intérieure relève des préfets de département. A ce titre, le préfet de région d'Ile-de-France exerce ce pouvoir de police, qu'il partage avec ses collègues de la Petite Couronne, mais il a autorité¹⁶ sur la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France (DRIEA), compétente pour l'élaboration et

¹⁵ Cf. la présentation de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris à la mission : Sécurisation du bief de Seine, 22 janvier 2016.

¹⁶ Il est précisé que si le préfet de région a autorité sur la DRIEA, les préfets de département ont une autorité fonctionnelle sur cette direction pour les affaires relevant de leur ressort. (cf. l'article 9 du décret n° 2010-687 du 21 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions et services de l'État dans la région et les départements de l'Ile-de-France).

la mise en œuvre des politiques de l'État en matière de mobilité, d'infrastructures et de services de transport¹⁷. Cette situation est la conséquence du décroisement opéré par la loi sur VNF de 2012¹⁸ : les missions régaliennes, principalement la police de la voie d'eau et de la navigation, incombent à la DRIEA¹⁹.

L'encadré ci-après rappelle les caractéristiques de la notion de police de la navigation.

Caractéristiques de la police de la navigation intérieure

Les règles de police de la navigation couvrent l'ensemble des voies d'eau ou plans d'eaux du territoire, qu'il s'agisse du domaine public fluvial de l'État, inscrit ou non à la nomenclature de VNF ou encore concédé, du domaine public fluvial transféré aux collectivités locales, du domaine privé de l'État et des collectivités locales ou de celui des personnes privées.

Elles s'appliquent à tout bâtiment de navigation intérieure, engin flottant, établissement ou matériel flottant, ainsi qu'aux navires maritimes naviguant ou stationnant sur les eaux intérieures. Les règles de navigation fluviale, ainsi que les règles de signalisation sonore, de route, de stationnement et des règles particulières applicables à des activités spécifiques, telles la plaisance et le transport de passagers, s'appliquent à ces constructions flottantes²⁰.

Sont également englobés dans le champ de la police de la navigation l'établissement des actes administratifs liés au bateau et à sa conduite et les missions de police touchant à tous les plans d'eau.

Cette compétence se traduit notamment par l'édiction de règlements particuliers de police (RPP) de la navigation²¹.

La police de la navigation comporte aussi un volet répressif, comportant le contrôle des titres de navigation²².

Le bief parisien de la Seine est régi par le règlement particulier de police de la navigation (RPP) de l'itinéraire Seine-Yonne²³. Ce RPP a pour objet de fixer les caractéristiques de la voie d'eau et les règles de conduite des bateaux, de signalisation, de route, de stationnement, de vitesse, et de protection des eaux. La DRIEA instruit et délivre les titres de navigation²⁴, documents établissant que ces prescriptions sont respectées. Dans la pratique, les services ont peu à peu sous-traité les contrôles de police de la navigation et la répression aux services de police et de gendarmerie²⁵, avec la montée en puissance des brigades fluviales²⁶. De plus, les agents chargés de mener des opérations de contrôle préfèrent y

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Cf. la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à VNF. A partir du 1^{er} janvier 2013, le nouvel article L4311-1 du code des transports, issu de la loi précitée, transforme l'EPIC VNF en établissement public à caractère administratif de l'État.

¹⁹ Comme aux directions départementales des territoires, les DDT, en province.

²⁰ Source : CGEDD, rapport n° 0005075-01 du groupe de travail 2007-2009 pour la préparation d'un nouveau règlement général de police de la navigation intérieure, p.5.

²¹ Cf. l'article R241-66 du code des transports.

²² Cf. Le rapport du CGEDD n°007031-01, novembre 2009, *Missions régaliennes des services de la navigation*, rapport d'étape, p. 1.

²³ Cf. l'arrêté interpréfectoral n° 2014-1153 du 22 août 2014.

²⁴ Cf. les articles L4220-21 et D4220-1 à 4221-54 du code des transports : « *Tout bateau, engin flottant, établissement flottant (...) est muni d'un titre de navigation en cours de validité* ».

²⁵ Au point que lors du processus de séparation des missions régaliennes et des missions de VNF, le ministère chargé des transports avait réfléchi, sans y donner suite, à l'opportunité de transférer aux services de sécurité le contrôle des titres de navigation, compte tenu également des diminutions d'emplois d'agents chargés de l'instruction des titres de navigation.

²⁶ Cf. le rapport du CGEDD, *Mission relative à la délivrance des titres de navigation des bateaux de navigation intérieure*, op-cit.

procéder avec le concours des forces de l'ordre, en raison des réticences des bateliers²⁷. Le préfet de région dispose aussi du concours de VNF pour préparer et mener l'instruction des actes de police, tels les RPP, les autorisations spéciales de transports, les autorisations de manifestations nautiques²⁸, nécessitant une autorisation²⁹, les plans de signalisation associés et la liste des ouvrages pour lesquels la mise en place d'une signalisation appropriée est nécessaire³⁰.

Par ailleurs, le préfet de la région Ile-de-France a la responsabilité de la police de l'eau et préside la mission interservices de l'eau et de la nature, la MISEN de Paris et de la Petite Couronne³¹, qui regroupe les agents exerçant des missions de police de l'eau³², et qui est chargée de définir les priorités locales de la politique de l'eau. Il est aussi le préfet coordonnateur du bassin Seine-Normandie et à ce titre, la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE³³) l'assiste, notamment pour la mise en œuvre des directives-cadres « eau », « inondations », « eaux résiduaires urbaines », « nitrates ».

De son côté, le préfet de police est à la fois producteur de sécurité et prescripteur de normes

Il convient de prendre en compte le dédoublement fonctionnel qui caractérise les pouvoirs du préfet de police : à Paris, il exerce, en matière de police, les pouvoirs d'un préfet et d'un maire.

Des compétences de nature étatique élargies

En premier lieu, il exerce des compétences de nature étatique³⁴, de police administrative générale et de certaines polices administratives spéciales. Autorité de police administrative générale et, à ce titre, responsable du maintien de l'ordre public, il anime et coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure à Paris, qu'il exerce également, et par dérogation, dans les trois départements de la Petite Couronne³⁵, depuis la réforme de la police d'agglomération en 2009.

²⁷ Cf. le rapport du CGEDD, *Missions régaliennes des services de navigation*, op-cit, p.7.

²⁸ Cf. l'article L4311-2 du code des transports selon lequel VNF est tenue d'informer le préfet de tout événement susceptible de porter gravement atteinte à l'ordre public.

²⁹ Selon l'article 3 du décret n°60-1441 modifié portant statut de VNF en date du 26 décembre 1960, VNF est chargée de l'instruction de la partie de la demande d'autorisation liée aux conditions de navigation. Le préfet délivre une autorisation assortie des prescriptions nécessaires pour assurer la sécurité de la manifestation.

³⁰ Cf. l'article L211-3 du code de l'environnement et le décret n°2010-820 du 14 juillet 2010 relatif aux conditions de désignation des ouvrages visés à l'article L211-3 du code de l'environnement.

³¹ Cf. la circulaire interministérielle du 26 novembre 2004 : Le directeur de la DRIEE est le chef de la MISEN qui regroupe l'ARS, la DRIEE, la DRIEA, les quatre préfetures, le secrétariat général de la zone de défense, l'agence de l'eau Seine-Normandie, l'ONEMA, l'ONFCS, VNF, Ports de Paris.

³² La police de l'eau consiste à contrôler l'application du code de l'environnement en son titre 1^{er} (eaux et milieux aquatiques) et son Livre II (milieux physiques).

³³ Cf. l'article 14 du décret du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions et services de l'État dans la région et les départements de l'Ile-de-France, op-cit. En Ile-de-France, les services de la navigation chargés de la police de l'eau ont été intégralement transférés à la DRIEE au sein de son unité territoriale Eaux – axes et Paris Proche Couronne, depuis le 1^{er} juillet 2010.

³⁴ Cf. l'arrêté consulaire du 12 Messidor an VIII repris au L2512-3 du CGCT.

³⁵ Cf. l'article L2512-13 du CGCT selon lequel : « Dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris et par les textes qui l'ont modifié ainsi que par les articles L2512-7, L2512-14 et L2512-17. » et l'article L122-2 du code de la sécurité intérieure.

En deuxième lieu, au titre de ses pouvoirs de police administrative spéciale³⁶ et sur le fondement de textes spéciaux l'ayant expressément habilité à agir, aussi bien au nom de l'État que de la Ville de Paris³⁷, il exerce deux catégories de pouvoirs de police, où prévaut une véritable intégration régionale, dont l'exemple peut être utile à la réflexion sur une organisation unifiée en matière de suivi de la navigation sur le bief parisien de la Seine : la sécurité des transports ferrés et la circulation routière sur les axes structurants par dérogation.

Il détient une compétence de police régionale en matière de transports³⁸. Son service régional des transports créé en 2003³⁹, constitué en sous-direction de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), assure ainsi la sécurité dans les réseaux du métro, des RER, des bus et des trains de banlieue de voyageurs en Ile-de-France. Au sein de cette sous-direction, la brigade des réseaux ferrés (BRF) assure la coordination des services de sécurité internes des entreprises qui les exploitent, SNCF et RATP.

Par ailleurs, le préfet de police exerce une compétence zonale depuis 2008⁴⁰ sur les opérations de régulation de la circulation et des missions de sécurité routière sur les axes structurants de la région et les plans de gestion du trafic. Cette mission est assurée par la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC).

Dans ces deux domaines il s'agit d'une organisation aboutie, ayant des effectifs propres relevant de la DSPAP et de la DOPC, dédiés aux réseaux concernés.

En troisième lieu, il dispose de la brigade fluviale⁴¹, ayant une compétence *ratione loci* de police sur toutes les voies navigables de l'Ile-de-France⁴², chargée de veiller à l'application de la réglementation fluviale sous tous ses aspects (navigation, contrôle des bateaux et établissements flottants, pollution, pêche, manifestations nautiques, etc.) et assure des missions de maintien de l'ordre tant sur la voie d'eau que sur les berges.

³⁶ La police administrative spéciale est subordonnée à un texte précisant expressément l'objet de ladite police et les autorités habilitées à édicter des actes sur son fondement (source : Olivier Renaudie, *La préfecture de police*, LGDJ, 2008, p.304). Le Conseil d'État estime que le préfet de police est celui qui, à Paris, exerce les pouvoirs de police administrative en lieu et place du préfet de Paris et du maire de Paris, Conseil d'État, 6, février 1970, *préfet de police c/Kerguelen*, rec, p.87.

³⁷ O.Renaudie, *op-cit*, p.294.

³⁸ Cf. l'article L122.5 du code de la sécurité intérieure : « *Le préfet de police, en sa qualité de préfet de la zone de défense et de sécurité de Paris, dirige les actions et l'emploi des moyens de la police et de la gendarmerie nationales, d'une part, pour leurs interventions concourant à la régulation et la sécurité de la circulation sur les routes de la région d'Ile-de-France dont la liste est fixée par l'autorité administrative, d'autre part, pour leurs missions concourant à la sécurité des personnes et des biens dans les transports en commun de voyageurs par voie ferrée de la région d'Ile-de-France.* ».

³⁹ Ce service a été créé par le décret n°2003-932 du 1^{er} octobre 2003 portant création d'un service de police déconcentré chargé de la sécurité des personnes et des biens sur les réseaux de transport en commun de voyageurs par voie ferrée de la région Ile-de-France. Ce service a constitué en son sein une brigade des réseaux franciliens (BRF), comprenant 1 156 policiers (source : préfecture de police, février 2016, *Comité national de sécurité dans les transports en commun*, réunion du 10 février 2016). Cette compétence avait été élargie en 2009 aux réseaux de surface (bus, tram) des départements de la Petite Couronne avec la création de la police d'agglomération. Ce dispositif est en voie de renforcement en associant plus fortement les opérateurs à l'activité de l'état-major de la SDPRT, avec la perspective de la création d'un PC unique réunissant l'ensemble des acteurs.

⁴⁰ Cf. l'article R122-42 du code de la sécurité intérieure, *op-cit*.

⁴¹ La brigade fluviale fut créée par l'arrêté du 30 juin 1900 du préfet de police Louis Lépine. Selon son article 2, elle était chargée « *de la surveillance des ports et des berges* ».

⁴² Cf. l'article 4 du décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et de certains services de la préfecture de police.

En quatrième lieu, il intervient également comme préfet de zone de défense et de sécurité de Paris, zone qui comprend les huit départements de la région Ile-de-France. Il est chargé à ce titre de la transposition territoriale de la planification gouvernementale en matière de sécurité nationale, celle-ci incluant le domaine de la sécurité intérieure et la gestion interdépartementale des crises, en édictant les mesures de prévention et de secours qu'exige la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement⁴³.

En dernier lieu, il est responsable des secours et de la défense contre l'incendie et a autorité sur la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), compétente également sur la Petite Couronne et qui dispose de deux unités nautiques⁴⁴.

Des compétences de police communale sur le territoire de Paris

A ce titre, le préfet de police édicte des normes de police municipale⁴⁵ au nom de la Ville de Paris⁴⁶, susceptibles d'avoir une incidence sur la gestion du fleuve, telles la police des débits de boisson, la police des établissements recevant du public (ERP⁴⁷), celle du bruit⁴⁸, la prévention et l'organisation sanitaire⁴⁹, la lutte contre les nuisances sonores et olfactives, la police des eaux stagnantes⁵⁰, ou encore le « secours aux noyés⁵¹ ». S'agissant des établissements flottants⁵², il a compétence à Paris pour délivrer les attestations de conformité aux règles de sécurité relatives à la protection contre les risques d'incendie et de panique. Cela concerne les établissements flottants et les bateaux stationnaires⁵³ (pouvant abriter des piscines, des discothèques, des restaurants⁵⁴) dont l'effectif admis est supérieur à 12 personnes. Les commissions de sécurité associent les services de la préfecture de police (direction des transports et de la protection du public, brigade fluviale, BSPP, laboratoire central) et la DRIEA.

⁴³ Cf. l'article L122.4 du code de la sécurité intérieure, l'article L1311-1 du code de la défense et l'article 73 du décret du 29 avril 2004 modifié sur les pouvoirs des préfets.

⁴⁴ Cf. l'article 11 de la loi n°64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne et l'article L2512-17 du CGCT.

⁴⁵ Cf. la section III de l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII.

⁴⁶ Le Conseil d'État considère que l'arrêté consulaire confère au préfet de police l'exercice de la police municipale (cf. CE, 20 mai 1994, *Préfet de police, req n° 115128*).

⁴⁷ Cf. l'article L123-3 du code de la construction et de l'habitation.

⁴⁸ Cf. les articles L1331-1 et 2 du code de la santé publique et l'article 3 du décret n°70-415 du 8 mai 1970 portant organisation sanitaire dans la Ville de Paris et les départements de la Petite Couronne.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Cf. l'article L2213-29 du CGCT.

⁵¹ Cf. la section III de l'arrêté consulaire précité.

⁵² L'intervention du préfet de police est fondée sur l'article 3 de l'arrêté du 9 janvier 1990 des ministres chargés des transports et de l'intérieur relatif aux mesures de sécurité applicables dans les établissements flottants ou bateaux stationnaires et les bateaux en stationnement sur les eaux intérieures et recevant du public.

⁵³ Les articles R4211-6 et suivants du code des transports prévoient en substance que, sauf s'ils sont des bateaux à passagers exploitant dans des conditions fixées par leurs titres de navigation, les bateaux en stationnement et recevant du public sont soumis aux dispositions du code de la construction et de l'habitation (art. R123-1 à 123-12). Pour les bateaux à passagers qui reçoivent du public dans les conditions différentes de celles qui figurent sur leurs titres de navigation, notamment amarrés à quai, sans pilote présent en timonerie, l'article R4211-9 du même code dispose qu'ils sont soumis à une réglementation interministérielle spécifique, en l'espèce l'arrêté interministériel de 1990 précité.

⁵⁴ La préfecture de police en comptait 62 en 2015 à Paris.

⁵⁵ On compte aujourd'hui environ un millier d'établissements flottants en Ile-de-France, dont 114 sous statut ERP à Paris, 46 dans les Hauts-de-Seine, 18 dans le Val-de-Marne et 3 en Seine-Saint-Denis. (Source : préfecture de police). 3 sont sous avis défavorable à Paris.

Il importe aussi de souligner que le projet de texte législatif, portant dispositions statutaires sur la Ville de Paris⁵⁶, pourrait avoir des incidences directes et indirectes sur la gestion des berges. Ce projet a pour ambition de transférer au maire de Paris les compétences exercées actuellement par le préfet de police dans les domaines de la réglementation de la voie publique, avec le transfert d'une partie des agents de surveillance de la Ville de Paris, les ASP, pour former une police de la lutte contre les incivilités, ainsi que de la lutte contre les nuisances sonores et du régime des manifestations de caractère festif.

La Ville de Paris revendique clairement le transfert à son profit de la police des baignades⁵⁷, et ce, dans le cadre de la candidature de la Ville aux Jeux olympiques de 2024⁵⁸. La Ville de Paris envisage de proposer des épreuves nautiques sur la Seine dans son dossier de candidature. Rappelons qu'en vertu de l'ordonnance du préfet de police du 17 avril 1923, toujours en vigueur, la baignade est interdite sur le territoire de l'ancien département de la Seine, soit Paris et certaines communes de la Petite Couronne⁵⁹. En pratique, il s'avère que la préfecture de police n'exerce pas la police des baignades.

A ce dualisme préfectoral s'ajoute le particularisme de la situation de Ports de Paris.

1.2. L'absence d'autorité investie de la police portuaire

Il faut bien voir que le régime de la police portuaire est spécifique aux ports maritimes⁶⁰. Son exercice contribue au bon fonctionnement des activités portuaires et à la protection des installations, qui relève d'un régime juridique particulier, la police de la grande voirie. Par police portuaire, on entend l'ensemble des règles relatives à la sécurité des opérations portuaires, au transport et à la manutention des marchandises dangereuses, à la détermination des responsabilités en matière de définition des mesures de sûreté et du contrôle de leur application.

Or, Ports de Paris a une compétence limitée à ses missions d'exploitation, d'entretien, de police de conservation des infrastructures portuaires utilisées par les navires de commerce⁶¹. En fait, à la différence des Grands ports maritimes, cet établissement public est surtout un opérateur d'aménagement, chargé d'une mission statutaire, celle d'aménager et d'exploiter les espaces portuaires (couvrant 1 000 ha et 1 Mm² d'entrepôts, sous l'empire d'une gestion par amodiation, plus rarement par escales, de l'usage des berges). Subséquemment, il n'exerce pas la police du plan d'eau dévolue dans les ports maritimes à l'autorité investie de

⁵⁶ Source : préfecture de police.

⁵⁷ Cf. l'article L1332-2 du code de la santé publique définissant comme eau de baignade « *toute partie des eaux de surface dans laquelle la commune s'attend à ce qu'un grand nombre de personnes se baignent et dans laquelle l'autorité compétente n'a pas interdit la baignade de façon permanente* ».

⁵⁸ Cf. le communiqué de presse de la maire de Paris du 8 juillet 2015 « Les Parisiens pourront se baigner dans la Seine après 2024 grâce aux JO. ».

⁵⁹ L'interdiction de la baignade est reprise dans le règlement particulier de police de la navigation de l'itinéraire Seine/Yonne, ainsi que dans celui régissant la navigation dans les canaux de la Ville de Paris. Il est observé qu'aucun texte réglementaire n'impose des limites de qualité de l'eau pour la pratique des sports nautiques. Actuellement, selon l'ARS de l'Ile-de-France, aucune prise d'eau potable ne respecte la qualité requise par la directive de l'Union européenne « baignade » (source, préfecture de la région d'Ile-de-France, *Comité de la Seine, présentation des travaux de la MISEN Paris et la Petite Couronne*, 4 avril 2016, p. 29).

⁶⁰ Dans les ports où l'autorité investie de la police portuaire est l'État, les capitaineries sont armées par des fonctionnaires de l'État qui exercent leurs missions sous l'autorité des préfets de départements.

⁶¹ Cf. l'article L4322-1 du code des transports.

la police portuaire (AIPP)⁶², et n'a pas non plus la qualité d'autorité portuaire, chargée de la police de l'exploitation⁶³. Il n'existe donc pas de capitainerie⁶⁴, organisation propre aux ports maritimes, ni de commandant de port⁶⁵.

1.3. Voies navigables de France (VNF) joue un rôle limité par nature

Les missions de l'établissement public VNF portent sur la gestion, l'exploitation, l'entretien, la maintenance des voies navigables et de leurs dépendances et la promotion des voies navigables⁶⁶. VNF assure la gestion des entrées et des sorties sur le bief parisien, l'identification des bateaux lors de leur passage aux écluses de Suresnes et de Port-à-l'Anglais et la gestion des péages et des redevances⁶⁷. VNF gère et exploite en direct le domaine de l'État qui lui est confié. Il propose aux préfets les mesures devant figurer dans le règlement particulier de police de la navigation.

Concurremment aux pouvoirs des préfets de département, VNF, comme les autres gestionnaires de la voie d'eau, s'est vu confier un pouvoir de police conjoint à celui des préfets, mais limité aux seules mesures temporaires⁶⁸, telles l'interruption de la navigation, la modification des conditions de franchissement des ouvrages, des règles de route et des limites de vitesse autorisées, des règles de stationnement, justifiées par des incidents d'exploitation, des travaux de maintenance ou des événements climatiques. VNF a également un pouvoir de constatation des infractions dévolu par le code des transports⁶⁹ (défaut de titre de navigation, de titre de conduite à bord, défaut d'autorisation d'organisation de manifestation nautique ou de non-respect des conditions de l'autorisation délivrée, non-respect des prescriptions des règlements de police de la navigation ou des conditions fixées par l'autorisation de conduite de transport spécial).

En l'état actuel des textes et de la pratique, la mission constate que l'établissement, s'il joue le rôle de conseiller du préfet de région, en sa qualité d'autorité de police de la navigation, et de régulateur des entrées et sorties du bief, n'intervient pas directement dans la sécurité de la navigation à l'intérieur du bief.

⁶² Le directeur général de Ports de Paris, dans sa réponse au questionnaire de la mission, estime qu'il agit à l'égard du trafic fluvial comme ADP vis-à-vis du trafic aérien : il crée les conditions matérielles de son développement mais n'intervient en aucune façon dans sa régulation.

⁶³ Cf. l'article L5331-7 du code des transports « *L'autorité portuaire exerce la police de l'exploitation du port, qui comprend l'attribution des postes à quai, l'occupation des terre-pleins, la police de la conservation du port. Elle exerce la police de la conservation du domaine public du port* ».

⁶⁴ Selon l'article R5331-5 du même code, la capitainerie d'un port maritime « *regroupe les fonctionnaires et agents compétents en matière de police portuaire qui relèvent de l'autorité investie de la police portuaire ou de l'autorité portuaire. Elle assure les relations avec les usagers* ».

⁶⁵ Selon l'article R5331-4 du même code, le commandant du port est « *l'autorité fonctionnelle chargée de la police* », fonction assurée dans les grands ports maritimes par les officiers de port désignés par l'autorité investie de la police portuaire.

⁶⁶ Cf. l'alinéa 1° de l'article L4311-1 du code des transports qui détermine les missions statutaires de VNF.

⁶⁷ Cf. l'article L4311-11 du code des transports.

⁶⁸ Cf. le décret n°2012-1556 du 28 décembre 2012 déterminant la liste des mesures temporaires d'interruption ou de modification des conditions de la navigation pouvant être prises par le gestionnaire de la voie d'eau (non codifié dans le code des transports) et la circulaire d'application des ministres chargés des transports (DGITM) et de l'intérieur (DMAT), NOR : DEVT 1243021C du 24 janvier 2013 relative aux actes et mesures de police de la navigation intérieure. Cette circulaire détaille la liste des mesures temporaires d'interruption ou de modification des conditions de navigation pouvant être prises par les gestionnaires en application de l'article L4241-3 du code des transports, issu de l'article 1-1-a) de la loi n° 2012-77 relative à Voies navigables de France.

⁶⁹ Cf. l'article R4272-2 du code des transports.

2. Face à cet écheveau institutionnel, émerge le besoin d'unifier progressivement la gouvernance, dont l'expression est encore limitée par les visions divergentes des acteurs publics

La mission a constaté deux tendances lourdes :

- une esquisse d'administration consultative sur les questions de sécurité de la navigation se fait jour ;
- mais les positions des acteurs publics demeurent encore cloisonnées.

2.1. Une esquisse d'administration consultative sur les questions de sécurité de la navigation se fait jour

La thématique de la sécurité de la navigation sur le bief parisien de la Seine vient de loin. Déjà, en 2001, un rapport du conseil général des ponts et chaussées insistait sur la nécessité de la renforcer. Il prônait un dispositif unitaire et interpartenarial entre la brigade fluviale et le service de la navigation de la Seine (SNS) pour recueillir et traiter les données d'accidents et prônait la construction d'un système expert informatisé d'analyse des données, sur le modèle des enquêtes *REAGIR* sur l'accidentologie routière, avec des équipes d'enquêteurs neutres et effectuant des analyses approfondies sur les accidents⁷⁰.

Deux processus de concertation entre les acteurs ont été engagés : les commissions territoriales des voies navigables animées par VNF et, récemment, la mise en place du comité de la Seine.

Les commissions territoriales des voies navigables

Depuis plus de 10 ans, VNF a institué des commissions locales d'usagers (CLU), requises par le code des transports⁷¹. Animées par les délégations territoriales de VNF, elles regroupent les représentants des principales collectivités riveraines, des usagers, des professionnels du transport fluvial, des associations de protection de l'environnement et des services et établissements publics de l'État intervenant sur le bief (la préfecture de région, la préfecture de police et ses services, la DRIEA, Ports de Paris, l'Agence de l'eau compétente). Ces instances ont pour objet de débattre et d'échanger sur tous les sujets communs concernant les bateaux, leur équipement, les règles de navigation, la signalisation. Ces commissions ont une compétence consultative sur les tarifs, les bateaux-logements, la qualité de l'eau et toutes les questions intéressant les conditions d'exploitation du réseau fluvial. Sur le bassin de la Seine, on compte une commission plénière et trois commissions territorialisées (Seine amont - Yonne, Bouches-de-Seine - Oise et Paris). La CLU de Paris a été installée en 2013 eu égard aux spécificités de la navigation dans Paris⁷².

La mission a consulté les comptes-rendus des trois dernières années⁷³ des travaux de ces commissions, qui se réunissent une fois par an. Ils font apparaître une réelle participation des usagers sur des thèmes aussi divers que la révision du règlement particulier de police

⁷⁰ Cf. le rapport n°2001-0074-01 du conseil général des ponts et chaussées, *Renforcement de la sécurité de la navigation sur le bief de la Seine à Paris*, novembre 2001, pp.11 et 12.

⁷¹ Cf. les articles D4312-19 et 4312-21 du code des transports.

⁷² Réponse de VNF au questionnaire de la mission, 22 février 2016.

⁷³ Source : VNF, Compte rendus des réunions des commissions locales des usagers du bief de Paris du 8 juillet 2013, du 31 janvier 2014 et du 21 juillet 2015.

de la navigation, le réaménagement des berges de la Seine en 2013⁷⁴, l'accueil des bateaux à passagers de 135 m en aval du pont de Bir-Hakeim, ou encore le déplacement d'une zone d'arrêt d'urgence, les travaux sur des ponts (Pont de l'Alma, Pont national), la réorganisation de la zone du port de l'Hôtel de Ville, l'attribution de zones de stationnement, ou encore des demandes particulières des usagers.

Le comité de la Seine

A son initiative, le préfet de région d'Ile-de-France a installé, le 17 décembre 2015, une instance informelle, le comité de la Seine, regroupant les acteurs publics intéressés (les autorités préfectorales et leurs services, la Ville de Paris, la Région Ile-de-France, les Conseils départementaux de la Petite Couronne, les services et opérateurs de l'État⁷⁵). Les motifs de la création de ce comité tiennent à la multiplicité des intervenants, aux enjeux multiples de la Seine (sa fragilité, ses dimensions touristique, historique et économique ou encore d'aménagement, tel le projet de la Ville de Paris de valorisation des berges), à son exposition aux risques (inondations, qualité de l'eau), et surtout aux difficultés de coordination d'un grand nombre d'acteurs, alors que « *L'État est seul responsable au plan administratif*⁷⁶ ». Le comité entend être un lieu d'échanges et d'information sur des sujets parfois traités dans d'autres instances et de réflexion sur des sujets « orphelins ».

Des groupes de travail ont été mis en place sur :

- la sécurité sur la Seine, confié à la préfecture de police ;
- le logement flottant, confié au conseil départemental des Hauts-de-Seine et à VNF ;
- la qualité de l'eau, confié à la Ville de Paris et à la DRIEE ;
- les conséquences des évolutions institutionnelles, confié à la mission de préfiguration du Grand Paris et à la Ville de Paris⁷⁷.

2.2. Les positions des acteurs publics demeurent encore cloisonnées

La mission a noté un point de consensus entre ces acteurs, celui de procéder à une concertation plus régulière sur les sujets de sécurité de la navigation et de mieux formaliser les procédures d'instruction interservices.

A cet égard, elle suggère d'instituer, au sein du comité de la Seine, une instance subsidiaire permanente, chargée d'examiner les questions de sécurité de la navigation et regroupant la préfecture de région, la préfecture de police, Ports de Paris, la DRIEA et VNF, coprésidée par le préfet de région et le préfet de police ou leurs représentants.

Cela étant, au fil de ses entretiens et au vu des réponses apportées à son questionnaire, la mission ne peut que relever des points de divergence qui se cristallisent surtout sur la perspective de la création d'une « capitainerie ». Les positions peuvent être ainsi résumées.

⁷⁴ Il s'agissait de la suppression de la circulation automobile sur les quais bas de la rive gauche sur un linéaire de 2,3 km.

⁷⁵ Notamment l'ARS d'Ile-de-France, VNF, la DRIEA, la DRIIE, l'Agence de bassin.

⁷⁶ Selon l'expression du préfet de la région d'Ile-de-France, cf. Préfecture de la région d'Ile-de-France, compte rendu de la réunion du comité de la Seine du 17 décembre 2016, p.2.

⁷⁷ *Ibid*, p.11.

Pour la préfecture de police, le choix d'une capitainerie ne serait pas adapté à la gestion d'une portion du fleuve. L'activité et les missions d'un port maritime ne sont pas transposables au cas d'espèce, voire peu pertinentes. La préfecture de police est en revanche favorable à une coordination renforcée⁷⁸. En outre, elle expose « *qu'il n'est guère envisageable que les missions de la brigade fluviale, comme l'organisation de la gestion de crise, relèvent d'une chaîne administrative et extérieure à la hiérarchie policière* ». Mieux, selon ses dires, la brigade fluviale disposerait de l'autorité nécessaire pour gérer la coexistence des usages et constater la totalité des infractions, contrairement à VNF et aux agents de la DRIEA qui n'ont que des pouvoirs limités.

A l'occasion de l'accident survenu le 17 février 2016 sur la Seine à Paris⁷⁹, le préfet de la région Ile-de-France a appelé l'attention du secrétaire d'État chargé des transports sur la nécessité que l'État organise, en lien avec Ports de Paris, une capitainerie capable de suivre et de gérer les mouvements de bateaux en lien avec les services d'intervention de la préfecture de police⁸⁰. Dans la même optique, la DRIEA estime que les autorités sont insuffisamment coordonnées sur le bief⁸¹. Alors que le trafic et l'offre touristique se développent rapidement, la navigation reste placée sous la seule responsabilité des conducteurs, ce qui ne permet pas, selon elle, d'anticiper la survenue d'accidents ni d'organiser l'intervention des secours. La DRIEA plaide pour la constitution d'un centre qui serait chargé de la surveillance permanente et en temps réel de la navigation, qui pourrait être aussi un outil de gestion des flux en mouvement (état du fleuve, diffusion d'informations fluviales, disponibilité des alternats, des zones d'attente et recueil des alertes, gestion des crises opérationnelles) et de gestion du trafic (coordination avec VNF, régulation du trafic le cas échéant en cas de congestion, d'incident ou accidents) et un guichet unique administratif.

La position de Ports de Paris est nettement en retrait. Selon le prédécesseur de la directrice générale, Ports de Paris, établissement d'aménagement, n'aurait aucune légitimité, à droit et missions constants, à prendre en charge une capitainerie. Placer sous une autorité unique des services, qui relèvent de hiérarchies distinctes, paraîtrait impossible. Vouloir confier une responsabilité de gestion opérationnelle de crise à un établissement – Ports de Paris – dont ce n'est pas la culture, alors même que l'accidentologie ne justifie pas une cellule dédiée, serait contre-performant. Il serait plus pertinent de renforcer la sûreté des espaces portuaires⁸². Aucun des acteurs publics ne disposerait des ressources permettant d'instaurer un système strict et permanent de régulation du trafic. Le principe d'autorégulation du trafic devrait être privilégié et il serait nécessaire de compter, en cas d'incident, sur les capacités d'intervention des navigants. Il faudrait se garder de toute analogie avec une tour de contrôle aérien : en effet, la densité du trafic est sans commune mesure et le risque d'accident majeur incontestablement plus réduit. En revanche, la brigade fluviale pourrait devenir un pôle de surveillance (vidéo et AIS), et non de régulation du trafic. Ports de Paris prône également une concertation plus régulière des acteurs publics du bief.

⁷⁸ Réponse de la préfecture de police au questionnaire de la mission, 16 mars 2016.

⁷⁹ Il s'agissait du heurt d'un bateau à passagers de la Compagnie des bateaux parisiens avec un bateau-logement, le *Blue Shadow*, stationné en rive droite, à l'aval du port d'Iéna alors qu'il amorçait une manœuvre de demi-tour pour remonter la Seine.

⁸⁰ Cf. la lettre du préfet de la région d'Ile-de-France du 23 février 2016 au secrétaire d'État chargé des transports.

⁸¹ Réponse de la DRIEA au questionnaire de la mission.

⁸² Réponse du directeur général de Ports de Paris au questionnaire de la mission.

Pour VNF, les missions des capitaineries des ports maritimes sont très éloignées du cas du bief parisien⁸³. L'établissement est favorable à une meilleure coordination des acteurs et à l'établissement d'un plan de gestion des crises. Il ne voit pas la nécessité d'un PC autre que celui de la brigade fluviale.

D'une certaine manière, et toutes choses égales par ailleurs, la mission rejoint le diagnostic effectué par l'OCDE en 2014 sur un autre thème intéressant la Seine, la gestion des risques d'inondation⁸⁴, diagnostic qui peut être ainsi résumé :

- la gestion des risques requiert la coordination de nombreuses organisations et moyens de différents échelons d'administration, du secteur privé et de la société civile ;
- un cadre institutionnel solide associé à des mécanismes de gouvernance bien définis est nécessaire pour permettre une approche intégrée de la gestion des risques ;
- la gestion du risque de navigation sur le bief parisien de la Seine s'effectue dans un cadre fragmenté au sein de l'appareil d'État ; c'est un frein pour l'action ;
- il est souhaitable qu'émerge une vision commune et une direction cohérente autour d'objectifs partagés pour la prévention du risque.

⁸³ Réponse de VNF au questionnaire de la mission, 22 février 2016.

⁸⁴ OCDE 2014, *Etude de l'OCDE sur la gestion des risques d'inondation de la Seine en Ile-de-France* 2014, résumé exécutif, éditions de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207922.fr>, pp.10-14.

Troisième partie : Une réponse opérationnelle insuffisamment consolidée

Des fragilités apparaissent en matière de connaissance de l'accidentologie, de coopération opérationnelle interservices, d'organisation des secours et de sûreté portuaire.

1. L'organisation du suivi de l'accidentologie fluviale reste un objectif qu'il convient aujourd'hui d'atteindre

Deux tués en 2008, un en 2003 et un en 1989, moins d'une centaine de blessés, la plupart légers, dans une dizaine d'accidents en 25 ans, tel se présente le bilan humain des accidents de navigation sur le bief parisien de la Seine.

Pour 7 à 8 millions de passagers transportés par an et 5,6 millions de tonnes de fret transitant par Paris, le transport fluvial, tant pour les passagers que pour les marchandises, demeure comparativement à la route et même au rail un mode très sûr.

A cela s'ajoutent toutefois plusieurs dizaines d'accidents, incidents ou quasi-accidents par an.

En réalité, la première difficulté à laquelle la mission s'est heurtée réside dans le défaut de base documentaire structurée sur l'accidentologie.

Chaque acteur (préfecture de police, Voies Navigables de France, Ports de Paris, la DRIEA) a son propre suivi, sans cohérence d'ensemble, tant sur le plan de l'exhaustivité que de la nature des données collectées (cf. annexe).

Des suivis structurés ont pu exister par le passé. Le dernier en date, la base nationale CANAF (collecte et analyse des accidents et incidents fluviaux), sans doute trop gourmand en informations, a été délaissé à partir de 2010 et définitivement abandonné en 2015.

La DRIEA a toutefois fourni un tableau annuel, renseigné depuis 2013, des « évènements » affectant la navigation survenus sur le bief de Paris. 23 à 31 accidents ou incidents ont ainsi été recensés chaque année sur le bief. L'information saisie, assez sommaire, est toutefois précieuse. Elle semble corroborer l'analyse détaillée faite par le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF⁸⁵) en 2003, selon laquelle les causes d'accident se répartissent en trois tiers, avaries des bateaux d'une part, erreur humaine d'autre part, et enfin défaillance dans le contrôle des équipements et des équipages⁸⁶.

Les conséquences de ces défaillances se traduisent par des pertes de trajectoire et des chocs entre bateaux ou contre des ouvrages (piles de pont, quais, établissements à quai).

Dans certains cas, l'alcool ou les stupéfiants sont également en cause. C'est le cas pour l'un des trois accidents mortels, déjà cité : le 13 septembre 2008, lorsque « La Besogne » (Compagnie des Bateaux Mouches) a heurté devant Notre-Dame de Paris l'Alcyone, bateau de plaisance transportant douze personnes sur le bras de la Monnaie, entraînant le décès de deux d'entre elles. C'était également le cas le 11 mars 1995, lorsqu'une vedette des Bateaux Parisiens a heurté une pile du Pont-Royal (une dizaine de blessés légers).

⁸⁵ Depuis lors, ce service est devenu la direction technique eau, mer et fleuve du CEREMA.

⁸⁶ Cf. le rapport d'étude préalable du CETMEF relatif à un centre d'ingénierie et de surveillance du trafic fluvial, 2003.

Les deux autres accidents mortels observés en 25 ans sont intervenus, d'une part, le 19 août 2003, lorsque « La Besogne » (Compagnie des Bateaux Mouches) heurta en aval du pont des Invalides un canot pneumatique de type Zodiac, causant la mort de son pilote, et d'autre part le 23 mars 1989 lorsque « La Besogne » (Compagnie des Bateaux Mouches)⁸⁷ heurta un convoi de quatre barges de graviers en ne respectant pas le feu rouge sous le pont du Châtelet, causant la mort d'un étudiant portugais.

Le recueil systématique des accidents, incidents et quasi-accidents, et leur analyse avec retour d'expérience associant les professionnels usagers de la voie d'eau, sont une nécessité pour pouvoir mieux agir sur leurs causes.

Dans ce domaine, le rôle des acteurs publics dans la collecte et le traitement de l'information est à préciser. Pour le bassin Rhône – Saône, cette collecte est faite par la direction territoriale de VNF. Pour le Bassin de la Seine, sa direction territoriale renvoie la question aux services de l'État. Comme dans le domaine routier, le recueil de l'accidentologie pourrait être dévolu à un service déconcentré de l'État par décision conjointe du préfet de la région d'Ile-de-France et du préfet de police. Compte tenu du nombre limité d'accidents, si l'on veut tirer des enseignements de l'analyse, il conviendrait d'élargir le champ de l'accidentologie fluviale aux incidents et quasi-accidents.

VNF, gestionnaire du plan d'eau, et ayant pour mission de proposer aux préfets des départements riverains les règles de navigation, et d'animer les commissions locales d'usagers (CLU), instances permettant d'organiser des retours d'expérience, pourrait être, comme pour le bassin Rhône-Saône, désigné comme chef de file de la démarche, à condition que les autres acteurs (préfectures, services de sécurité et de secours, DRIEA ou DDT, et accessoirement Ports de Paris) soient impliqués dans le dispositif et y collaborent. La DRIEA, qui joue également un rôle majeur en la matière, puisqu'elle est un point de passage obligatoire, dans le cadre de sa mission en matière de certification des bateaux, pour les autoriser à reprendre la navigation après accident, pourrait également être chef de file de la démarche.

Quoi qu'il en soit, le dispositif à mettre en place ne concerne pas que le bief de la Seine à Paris, mais l'ensemble du réseau navigué.

Il conviendrait que la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM / direction des services de transport), avec l'appui du CEREMA, redéfinisse l'organisation et les modalités de recueil de données et un processus permettant leur analyse et des retours d'expérience partagés aux niveaux pertinents.

Si le risque d'accident de navigation sur le bief est statistiquement faible, on ne peut en revanche exclure, compte tenu de la nature et de l'importance du trafic, que puisse s'y produire un accident majeur impliquant plusieurs centaines de passagers, voire également un bateau de transport de matières dangereuses. Un tel risque et ses conséquences paraissent insuffisamment évalués et les acteurs publics et privés ne semblent pas prêts à faire face à une telle éventualité. Cette question est traitée dans la cinquième partie, explicitant les propositions de la mission.

⁸⁷ Il n'est pas sûr que les trois accidents impliquant *La Besogne* de la Compagnie des Bateaux Mouches concernent en réalité le même bateau, la compagnie ayant l'habitude de rebaptiser périodiquement tous ses bateaux en faisant tourner les appellations.

2. Une coordination opérationnelle des services à améliorer

2.1. Des astreintes à la DRIEA et à VNF à consolider

Certains acteurs publics ou privés considèrent que l'astreinte mise en place à la DRIEA et à VNF ne répond pas totalement aux attentes pour gérer en temps réel des difficultés en dehors des heures de service :

- accès aux données des titres de navigation des bateaux et des certificats de capacité des bateliers détenus par la DRIEA (voir *supra*) ;
- intervention 24 heures sur 24 des agents de la DRIEA après accident ou incident afin d'autoriser les bateaux à reprendre leur route ;
- gestion fine du plan d'eau par VNF en cas d'épisode de crue.

La DRIEA dispose de deux niveaux d'astreinte : une permanence générale de direction assurée par les cadres de direction et chefs de services et une astreinte d'exploitation spécifique à la sécurité du transport fluvial assurée par les agents de son département DSTF. Cette astreinte est destinée à s'assurer qu'en cas d'incident ou d'accident les bateaux concernés peuvent ou non reprendre leur navigation ou rejoindre un chantier et dans quelles conditions. Dans l'organisation actuelle de l'exercice de cette mission, cela nécessite un déplacement sur site impossible à mettre en œuvre de façon systématique compte tenu des effectifs mobilisables et de l'étendue géographique du périmètre de compétence du service⁸⁸.

La direction territoriale de VNF dispose d'une astreinte de direction (cadre de niveau A+ et membre du comité de direction) et des astreintes des unités territoriales Seine Amont et Boucles de la Seine (niveau A ou B). Cette astreinte a la capacité de diffuser un avis à la batellerie à tout moment. En cas d'extrême urgence, des informations peuvent être communiquées aux navigants par VHF par les éclusiers des ouvrages situés en aval ou en amont de Paris. La direction territoriale de VNF a conscience des difficultés concernant la gestion du plan d'eau. Celles-ci ne tiennent pas à l'organisation de l'astreinte mais à la mise en place de procédures permettant de mieux anticiper les variations de débit de la rivière et de mieux coordonner la gestion des barrages entre eux. Ceci sera facilité par la modernisation en cours de certains ouvrages et fait l'objet d'une démarche d'ores et déjà initiée par la direction et présentée lors de la dernière réunion du comité local des usagers.

2.2. L' AIS mis en place, mais pas exploité

VNF a fait le choix d'équiper le réseau à grand gabarit du bassin de la Seine du système d'identification automatique (AIS), bien que la réglementation européenne ne l'impose que pour le réseau de classe IV relié au grand gabarit européen et que le règlement général de police de la navigation intérieure (RGPMI) ne l'impose pas non plus. Ce choix a été dicté par l'espoir d'amélioration de la sécurité de la navigation qu'il permet, avec la possibilité de mettre en place des services d'information fluviale (SIF), et la perspective de réalisation du canal Seine Nord Europe qui doit relier le bassin de la Seine au réseau européen à grand gabarit.

⁸⁸ Source : rapport du CGEDD relatif à la délivrance des titres de navigation, décembre 2015, *op. cit.*

VNF a ainsi mis en place un réseau d'antennes AIS sur la Seine de Rouen à Nogent-sur-Seine en 2012 et a contribué financièrement à l'acquisition par les navigants des matériels embarqués⁸⁹. Bien que présentant quelques zones blanches, notamment dans Paris, le système est maintenant techniquement opérationnel.

Le RPP impose depuis le 1^{er} janvier 2016 à tous les bateaux en circulation d'être équipés d'un AIS activé, à l'exclusion des bateaux de plaisance de moins de 20 mètres.

L'équipement effectif en AIS semble jusqu'à présent peu ou pas contrôlé et les données disponibles ne sont pas exploitées par la puissance publique.

Le suivi des bateaux par AIS est néanmoins à l'agenda de la brigade fluviale de la préfecture de police en 2016 dans l'optique de contrôler le respect des vitesses et d'autres dispositions réglementaires⁹⁰.

Il conviendrait que ce projet s'inscrive dans un cadre partenarial avec les autres acteurs publics concernés (cf. *infra* les propositions de mise en place d'un centre de surveillance du trafic fluvial).

3. Des attentes exprimées par les usagers

3.1. Les règles de navigation

Les usagers, qui s'estiment être les mieux à même de connaître les conditions de navigation sur le bief, mettent surtout en avant l'insuffisance d'écoute et de dialogue dans la définition des règles du RPP.

Ces règles sont complexes et différenciées selon les sections de rivière, les bras navigables et les types de bateaux. Les professionnels considèrent certaines d'entre elles (vitesse, interdistance entre bateaux, manœuvres de retournement, gabarits, limites de longueur en période de crue...) comme inadaptées ou trop contraignantes, notamment au regard des systèmes de motorisation maintenant développés sur les bateaux et de leur manœuvrabilité. Ces règles ne semblent au demeurant guère respectées, selon ce qui ressort des entretiens conduits par la mission et de la description de certains incidents. Il n'est toutefois pas possible de quantifier ces pratiques ni les risques éventuels qu'elles génèrent.

La mission recommande que les pratiques de navigation soient observées avec précision, ce que l'exploitation des données fournies par l'AIS permet désormais, et que le dialogue avec les usagers soit approfondi pour ajuster le RPP.

3.2. Une définition réglementaire du chenal de navigation jugée nécessaire

Là encore, c'est d'abord l'insuffisance de la concertation avec les usagers du plan d'eau qui est mise en avant par leurs représentants à propos des projets d'implantation d'activités ou d'installation le long des berges.

⁸⁹ Source : VNF, réponse au questionnaire. Le principe est le versement d'une aide de l'État de 2 100 € par équipement pour 535 bateaux.

⁹⁰ Source : préfecture de police.

Certains projets récents, jugés comme empiétant de manière excessive sur le plan d'eau, apparaissent comme une gêne à la navigation ayant dégradé la sécurité. La définition réglementaire d'un chenal de navigation est souhaitée afin de sanctuariser l'espace réservé à celle-ci.

Mais les attentes des professionnels portent également sur les zones de stationnement, sur les zones d'accostage d'urgence, sur l'équipement des établissements flottants en dispositifs d'accrochage pour les bateaux de passage, sur leur éclairage nocturne, sur les zones d'évitement, etc., mais aussi sur l'impact hydraulique jugé excessif de certains projets du fait de leur volume et de leur forme.

La mission préconise que les représentants des usagers soient étroitement associés à tout projet impactant le plan d'eau afin d'évaluer avec eux précisément leurs effets sur la sécurité de la navigation et qu'une démarche soit engagée afin de définir le chenal de navigation.

L'éventualité d'une définition réglementaire du chenal de navigation est examinée en fin de rapport.

3.3. Une information unifiée et en temps réel sur les conditions de navigation améliorerait la gestion du plan d'eau

Les usagers pointent l'insuffisance de l'information sur les conditions de navigation. Ils relèvent par exemple que l'information sur le niveau d'eau au pont d'Austerlitz, déterminante pour la navigation en période de crue, est diffusée sur trois sites différents (VNF, Ports de Paris et Ville de Paris) avec parfois des incohérences.

Le projet de services d'information fluviale développé par VNF et Ports de Paris est soutenu par les représentants des usagers. Il ne concerne pas spécifiquement le bief parisien de la Seine, mais l'ensemble du linéaire à grand gabarit. Il devrait néanmoins pouvoir apporter une réponse appropriée au bief de Paris.

Les modalités de gestion du plan d'eau (barrages de Suresnes en aval du bief et de Port-à-l'Anglais en amont) sont contestées. Elles généreraient des variations brusques des niveaux d'eau et des courants, mettant en cause la sécurité de la navigation. Par ailleurs, les usagers regrettent le manque de prévision permettant d'anticiper l'arrivée des crues.

VNF a conscience de ces difficultés et a présenté au dernier comité local des usagers son programme de travail.

3.4. L'AIS et la VHF ont vocation à être généralisés pour tous les bateaux

Le nouveau règlement général de police de la navigation intérieure (RGPI) dispense d'obligation d'équipement en radiotéléphonie (VHF) les menues embarcations (moins de 20 m⁹¹). Cette obligation, qui prévalait précédemment pour la traversée de Paris, a en conséquence dû être supprimée du RPP lors de sa dernière révision. Or, avec la navigation à vue, les échanges par VHF entre bateaux sont la base pour sécuriser les mouvements, particulièrement dans les secteurs très fréquentés. Le fait que les menues embarcations en

⁹¹ Article R4241-49 du code des transports.

soient maintenant dispensées apparaît comme un recul important en matière de sécurité. Il paraît souhaitable de la rétablir, ce qui suppose un ajustement du RGPNI puis du RPP.

Par ailleurs, certains représentants d'utilisateurs considèrent qu'une obligation d'annonce par VHF en certains points du bief améliorerait la sécurité des mouvements. Cette éventualité, qui relève du RPP, méritera d'être analysée en lien avec les propositions en matière de surveillance du trafic.

Les représentants des utilisateurs regrettent que l'AIS ne soit pas imposé pour tout type de bâtiment en navigation. Pour cela, l'obligation actuelle fixée par le RPP devrait être étendue aux bateaux de plaisance de moins de 20 m, ce qu'autorise le RGP⁹². Afin que tout bateau puisse être repéré, une telle disposition paraît souhaitable. Elle semble acceptable dans la mesure où un transpondeur passif (VHF ASN) ne coûte plus maintenant que quelques centaines d'euros. Ce dispositif, s'il ne permet pas de voir les autres bateaux, permet au moins d'être vu par les plus gros bateaux équipés d'un écran ECDIS.

De manière analogue, les petites embarcations pourraient également être dotées d'un réflecteur radar, disposition que l'association des plaisanciers avait acceptée mais qui n'avait finalement pas été retenue au RPP.

3.5. Le ramassage des objets flottants

Les représentants des utilisateurs estiment que les objets à la dérive, particulièrement les branches et troncs d'arbres en période de crue, sont une cause significative d'accidents de navigation et de pannes d'hélice. Ils font état d'accidents récents, imputables à de tels objets dérivants. Paradoxalement, les données disponibles sur l'accidentologie n'en font pas état. On ne peut que constater toutefois, en naviguant sur le bief, que la présence de tels objets n'est pas rare.

Pour y pallier, les unités territoriales de VNF ont des programmes d'intervention, mais avec des moyens limités (enlèvement des accumulations d'objets flottants et des arbres du domaine public fluvial présentant un risque de chute). La jurisprudence relative à la « diligence normale »⁹³ exonère VNF de toute responsabilité dans la mesure où l'établissement a mis des moyens en place, sans toutefois pouvoir tout nettoyer.

4. Sur le bief parisien de la Seine prévaut déjà une réponse structurée en matière de couverture du risque fluvial, avec toutefois quelques fragilités

La couverture du risque fluvial sur ce bief est assurée par deux services de la préfecture de police : la brigade fluviale, unité opérationnelle de la DOSTL, et la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), unité militaire placée, pour emploi, sous l'autorité du préfet de police⁹⁴.

⁹² Article R4241-50 du code des transports.

⁹³ Cf. C.Cass, crim. des 19 novembre 1996, 2 avril 1997 et 1^{er} décembre 1998.

⁹⁴ Cf. l'article L2512-17 du CGCT, « le préfet de police est chargé des secours et de la défense contre l'incendie », disposition qui renvoie à l'article 11 de la loi du 11 juillet 1964 portant organisation de la région parisienne et au décret impérial du 18 septembre 1811, qui plaçait le corps des sapeurs-pompiers de Paris sous les ordres du préfet de police.

4.1. La brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), une présence active sur le bief

Compétente territorialement sur Paris et les départements de la Petite Couronne, chargée de la prévention et de la lutte contre les incendies, la BSPP intervient dans quatre domaines : la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile, l'organisation des moyens de secours, la protection des personnes, des biens et de l'environnement et les secours d'urgence aux personnes en détresse ou victimes d'accidents, de sinistre ou de catastrophe⁹⁵.

Elle dispose de deux unités nautiques relevant de son groupement d'appui, l'une basée à Joinville et l'autre à la Monnaie, comportant 60 plongeurs, dont 90 % sont des spécialistes en interventions subaquatiques (SIS) capables de réaliser des interventions profondes sous appareil respiratoire, une équipe de dépollution (fixation de barrages) et un bâtiment de lutte contre l'incendie. L'unité de la Monnaie couvre le centre du bief, avec des moyens exclusivement fluviaux, celle de Joinville couvrant l'amont et l'aval de Suresnes, avec des moyens terrestres (des zodiacs tractés) et héliportés, stationnés à Issy, et subaquatiques. Le délai moyen d'intervention, à partir de Joinville, est estimé de 30 à 35 mn (avec des véhicules tractant des bateaux) et celui à partir de la Monnaie, par bateau, de l'ordre de 10 mn. Les unités ont pour mandat d'être en mesure de pouvoir traiter deux interventions simultanées. Elles accomplissent en moyenne 450 interventions par an, dont la moitié de secours à personne, qui se concentrent à Paris, à hauteur de 70 %⁹⁶.

En lien avec le commandement de la brigade⁹⁷, la mission a pointé certaines fragilités de ce dispositif, aggravées par le développement du trafic fluvial :

- une faiblesse organisationnelle à l'aval de l'écluse de Suresnes du fait de la fermeture, pour des raisons budgétaires, du centre nautique de Suresnes, le relais n'ayant pas encore été assuré, ainsi qu'il avait été prévu, par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Val-d'Oise ;
- les conséquences du prochain démarrage du chantier du Grand Paris Express (GPE) qui devrait entraîner un trafic supplémentaire, estimé à 50 barges par jour de déblais de chantiers (avec une prévision de 50 millions de tonnes sur la durée du chantier) ;
- même s'il existe un protocole établi en 2015 entre les deux services⁹⁸, le champ des compétences et actions des équipes nautiques de la BSPP et de la brigade fluviale mériterait d'être précisément clarifié afin d'éviter les quelques malentendus qui peuvent parfois se produire lors d'interventions ; de plus, les réseaux radios Acropol (pour la brigade fluviale) et Antares (pour la BSPP) ne permettent pas de contact direct ; les équipes sont donc obligées d'utiliser le système VHF (canal 10) ;

⁹⁵ Cf. les articles R1321-19 à R1321-24 du code de la défense relatifs aux missions et à l'organisation de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

⁹⁶ Source : BSPP.

⁹⁷ Entretien de la mission avec le général, commandant la BSPP, du 22 janvier 2016.

⁹⁸ Cf. le protocole relatif aux modalités d'intervention entre la brigade fluviale de la préfecture de police et la BSPP du 13 avril 2015, qui instaure un engagement d'information croisée des unités nautiques de ces deux services en cas d'intervention des secours.

- les risques de ruptures d'amarre des bateaux-logements, au nombre estimé de 787 sur le bief parisien, et des établissements flottants recevant du public (72), stationnés le long des berges ;
- l'expansion des réservoirs à hydrogène, futur carburant à terme des bateaux à passagers ;
- le risque d'attentat (tels le piégeage des bateaux à passagers, les bateaux-suicides).

4.2. La brigade fluviale de la préfecture de police, entre police et secours à personne

Cette unité a accompli 385 interventions de secours en 2015 contre 545 en 2014 (- 30 %), à comparer aux 343 actes de procédures de police judiciaire⁹⁹ qu'elle diligente. Elle a effectué, en 2014, 247 interventions de secours (interventions sur personnes vivantes à l'eau) contre 226 en 2013 et 110 secours à assistance à bateaux, le plus souvent pour des avaries de moteur, contre 157 en 2013¹⁰⁰. Pourtant, elle n'a pas été épargnée par les réductions d'emplois¹⁰¹.

Le suivi de la Seine est assuré par vidéo, grâce à 25 caméras disposées sur l'axe, sur des ponts ou sur les berges. Les images sont estimées de qualité médiocre, sujettes à des contrastes de luminosité. La brigade fluviale n'a pas accès aux codes AIS, qu'elle a sollicités auprès de VNF, ni aux données des titres de navigation.

5. Des fragilités dans l'organisation de la sûreté portuaire de Paris

Lors de sa rencontre avec la mission¹⁰², le directeur général de Ports de Paris a insisté sur le caractère prioritaire que revêt le renforcement de la sûreté qui l'emporte, à ses yeux, sur les enjeux de sécurité de la navigation. Le vrai besoin réside, selon ses dires, dans la capacité de réagir de façon coordonnée en cas d'incident. A cette fin, Ports de Paris a programmé une étude de sûreté du bief. D'ores et déjà, l'établissement envisage la création d'un PC de sûreté, organisation qui existe déjà à Gennevilliers et Limay mais pas à Paris. Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage¹⁰³ a été lancé à cette fin en janvier 2016. De plus, le directeur général de Ports de Paris et le président délégué du comité des armateurs fluviaux ont saisi récemment le préfet de police d'une demande de création d'un groupe de travail commun chargé de travailler sur le thème de la sûreté¹⁰⁴.

Au vu des données fournies par Ports de Paris¹⁰⁵, la mission partage le constat de la fragilité des enceintes portuaires parisiennes :

⁹⁹ Source : préfecture de police, direction des finances.

¹⁰⁰ Cf. le rapport d'activité 2014 de la brigade fluviale de la préfecture de police et la note de la DOSTL sur cette unité en date du 9 décembre 2015.

¹⁰¹ Les effectifs actifs ont diminué de 7 % entre 2014 et 2015, passant de 84,6 ETPT en 2014 à 78,4 en 2015.

¹⁰² Cf. entretien du 27 janvier 2016 de la mission avec le directeur général de Ports de Paris.

¹⁰³ Cf. Ports de Paris : *Accord cadre de prestations intellectuelles relatif à la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (protection des quais) et CCTP, marché de programmation et d'étude de faisabilité d'un système de vidéoprotection sur les ports gérés par l'Agence Paris-Seine*, janvier 2016.

¹⁰⁴ Cf. la lettre du 14 mars 2016 du directeur général d'Haropa - Ports de Paris et du président délégué du comité des armateurs fluviaux au préfet de police.

¹⁰⁵ Cf. HAROPA / Propolis, *Préprogramme pour la mise en sûreté des biefs de Paris*.

- le caractère composite des quais, certains à vocation industrielle ou logistique, d'autres à usages partagés (quais loués aux entreprises pour leurs besoins ponctuels de transbordement), ou encore d'autres à vocation d'animation et de loisirs (activités restant à quai : restaurants, bars, etc.) ou d'hébergement (bateaux-logements) ;
- les quais dits mixtes, au nombre de huit, où cohabitent des activités industrielles et de loisirs, connaissent des passages sporadiques de touristes qui bravent les interdictions et de personnes qui rôdent à la recherche de ferrailles ; la mixité des usages soulève des difficultés de sécurité, avec des voies, des vannes, des citernes et réservoirs qui restent accessibles, sans que les sites soient dotés de moyens de prévention humains ou technologiques ;
- les quais hébergeant des installations à caractère d'animation et de loisirs, dits ICAL¹⁰⁶, à forte fréquentation, notamment en période estivale, sont exposés aux risques liés à des événements particuliers (effet de foule, émeutes, bousculades), augmentés par la proximité des bords à quai et des bateaux amarrés ; or, les moyens de sûreté (vidéoprotection, agents de sécurité) ne sont déployés que sur l'enceinte de zones ICAL en amont ;
- des barrières levantes sont souvent vandalisées, et certaines restent ouvertes durant la journée, quand bien même le stationnement est réglementé ;
- la mission a noté également la faible dotation de Ports de Paris en vidéoprotection : seuls les ports d'Ivry et de Grenelle, siège de la direction, en sont équipés.

Ports de Paris a recensé les besoins de renforcement de la sûreté, qu'on peut résumer ainsi :

- nécessité de renforcer les moyens de vidéoprotection, avec une couverture totale des espaces en zone ICAL avec des capacités de prévention et d'identification ;
- création d'un « PC sûreté », au siège de Ports de Paris, ayant pour mission de gérer et centraliser toutes les informations issues des différents ports de l'ensemble du bief107, complété par une surveillance humaine dans un dispositif de sûreté plus abouti, en relation avec les forces de l'ordre et leurs moyens de communication ;
- engagement d'une politique de renforcement des contrôles d'accès ;
- lancement d'une étude programmatique visant à préciser les contours du PC sûreté, son implantation, son financement et ses implications en termes de ressources humaines.

¹⁰⁶*Ibid.*, p.4 : Les quais ICAL (6 ports) accueillent des bateaux dédiés au tourisme et aux loisirs (piscine, discothèque, restaurants) ; ils abritent 19 escales pour les bateaux à passagers (ports de Bercy, du Louvre, de la Bourdonnais).

¹⁰⁷*Ibid.*, Ce PC serait armé de caméras thermiques avec des capacités de détection H 24, de dôme motorisé, permettant des apparitions alarmes, des appels de la vue concernée, et de stockage de données et par des moyens humains, chargés des levées de doute vidéo, des interventions physiques éventuelles.

Quatrième partie : Parangonnage : la sécurisation de la navigation fluviale dans les zones à fort trafic en Europe suit un modèle de surveillance de la navigation qui se concilie avec l'autorégulation du trafic

1. La notion de capitainerie fluviale à la lumière d'autres expériences

La lettre de mission invitait celle-ci à étudier l'intérêt de mettre en place une capitainerie :

*La mission aura pour objectif de définir les conditions opérationnelles à mettre en place pour **renforcer le contrôle de la sécurité de la navigation** fluviale au cœur du réseau.[...]*

*Le **dispositif de contrôle et d'intervention** proposé par la mission devra **répondre au mieux à l'accidentologie sur le bief parisien, sans dégrader la fluidité de trafic fluvial**.[...]*

*Bien qu'il n'existe pas en France de **capitainerie**, qui gère les circulations fluviales, **la mission étudiera également l'intérêt de mettre en place une telle structure**, appelée à fonctionner en permanence. La mission examinera de façon détaillée les conditions de faisabilité technique, financière et juridique ainsi que les besoins en ressources humaines requis pour la mise en place des différents dispositifs proposés.*

La mission a donc examiné les différentes formes d'organisation et de moyens existant en France et dans le nord de l'Europe pour contrôler la sécurité de la navigation, qu'elle soit maritime ou fluviale. Pour ce faire, elle s'est notamment rendue au Port de Rouen, au Centre régional opérationnel de sécurité et de sauvetage (CROSS) du Cap Gris-Nez, au Centre d'alerte rhénan d'informations nautiques de Gambsheim (CARING) et à Utrecht aux Pays-Bas.

Elle a examiné dans quelle mesure et comment les dispositifs observés devaient ou pouvaient être transposés au contexte parisien.

2. Comptes-rendus des visites

2.1. Rouen, une capitainerie de port maritime

Régie par les articles R5331-5 et suivants du code des transports, la capitainerie d'un port maritime regroupe les fonctionnaires et agents compétents en matière de police portuaire. Elle assure les relations avec les usagers. Elle organise et contrôle l'accueil administratif et technique des navires, leurs mouvements dans la zone portuaire ainsi que leur appareillage. Elle est le plus souvent dirigée par un officier de port, placé sous l'autorité du directeur général du port, lui-même investi du pouvoir de police, en qualité d'autorité portuaire.

Elle est dotée des outils techniques permettant d'assurer un suivi en temps réel, 24 heures sur 24, des mouvements de navire dans sa zone de compétence (zone de régulation) : radio VHF, radar, AIS et ECDIS...

Les effectifs de la capitainerie sont d'environ 50 agents. Elle fonctionne 24 h / 24 (avec 6,25 agents pour tenir un poste de travail).

Elle assure ainsi une fonction très directive, de type « tour de contrôle » ou « centre de commandement », de l'ensemble des mouvements dans le port.

En matière de sûreté, le Port se plie au Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (*International Ship and Port Facility Security – ISPS*). Chaque opérateur, gestionnaire d'une parcelle du domaine portuaire (il y en a 30) définit son propre plan de sûreté, qui est ensuite approuvé par le préfet¹⁰⁸.

2.2. Le Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage(CROSS) Gris-Nez

Rattaché à la direction interrégionale de la mer (DIRM), placé sous l'autorité opérationnelle du préfet maritime, le CROSS est en charge de la surveillance de la navigation maritime, de la recherche et du sauvetage maritimes, et de la diffusion des renseignements de sécurité maritime¹⁰⁹.

Les CROSS détectent et identifient le trafic maritime (*Vessel traffic service – VTS*) dans les zones soumises à une concentration élevée de navires, comme c'est le cas pour la Manche où passe le quart du trafic maritime mondial. Ils reçoivent et analysent les comptes-rendus obligatoires de tous les navires transitant dans leur zone. Ils suivent les navires transportant des marchandises potentiellement dangereuses ou polluantes, ainsi que les évolutions des navires en vue de détecter tout comportement de nature à générer des risques pour la vie humaine ou l'environnement. Ils identifient les contrevenants aux règles internationales et constatent les infractions.

Ils assurent la réception des alertes, la direction et la coordination des opérations de sauvetage, y compris lors de sinistres maritimes majeurs (*Safe and rescue - SAR*).

Ils assurent également la surveillance des pollutions et des pêches maritimes.

Enfin, ils diffusent vers les navires les renseignements essentiels à la sécurité maritime, tels les bulletins météorologiques élaborés par Météo France ainsi que les avis urgents pouvant entraîner des dangers.

Le CROSS Gris-Nez a compétence sur les eaux territoriales françaises depuis le cap d'Antifer au nord du Havre jusqu'à la frontière belge. Il est le point de contact international (*Search and rescue Point Of Contact – SPOC*) pour le sauvetage en mer dans les eaux territoriales françaises ou impliquant un navire français où qu'il se trouve dans le monde (*Maritime rescue coordination center – MRCC*).

Le CROSS compte 48 agents. Il fonctionne 24 h / 24 avec la présence permanente de deux agents de quart pour le VTS et deux autres pour le SAR.¹¹⁰

¹⁰⁸ Cf. l'alinéa 3 de l'article R.5332-20 du code des transports.

¹⁰⁹ Cf. décret n° 2011-2108 du 30 décembre 2011 portant organisation de la surveillance de la navigation maritime.

¹¹⁰ Le coût de fonctionnement hors salaires du CROSS Gris-Nez a été donné à la mission par son directeur. Il est d'environ 250 000 €/an. Ce chiffre englobe le coût de ses deux missions opérationnelles : MRCC (Maritime Rescue Coordination Center) et STM (Service de Trafic Maritime). Le coût de cette dernière est de l'ordre de 100 000 €/an. Le CROSS Gris-Nez est armé par 49 personnes dont 32 opérationnels. STM – qui est la mission envisagée sur le bief de Paris - représente la moitié

2.3. Le CARING, un centre de surveillance du trafic fluvial sur le Rhin franco-allemand

Le Centre d'alerte rhénan d'informations nautiques de Gamsheim (CARING), mis en place par la direction territoriale de Strasbourg de VNF, surveille le trafic fluvial sur le Rhin franco-allemand, soit sur 183 km de fleuve canalisé. L'écluse de Gamsheim voit passer 66 bateaux en moyenne par jour, soit 25 Mt/an. A Lauterbourg, à la limite nord du Rhin français, le trafic est de 30 Mt/an. A Gamsheim, 27 % des bateaux transportent des matières dangereuses et 7 % sont des croisiéristes.

Le CARING, installé au niveau des écluses et du barrage de Gamsheim, ne gère pas ces ouvrages, ni ceux des neuf autres chutes existant sur le Rhin français. Des équipes dédiées sont présentes pour cela sur chaque site. Des tests sont toutefois en cours pour envisager une gestion centralisée d'une chaîne d'écluses depuis un PC.

Sa fonction est de surveiller le trafic et d'organiser en cas de besoin les secours.

Un agent est présent en permanence. Le radiotéléphone lui permet d'être en contact avec tous les bateaux. L'AIS obligatoire sur tous les bateaux lui permet de suivre le trafic reporté sur des cartes ECDIS. En cas d'incident ou d'accident, c'est lui qui est alerté en premier et qui alerte les secours. Deux accidents importants sont observés par an en moyenne.

L'AIS a également permis la mise en place d'un système de gestion du trafic fluvial (SGTF) à l'usage de l'exploitant du réseau : suivi du trafic et anticipation de la manœuvre des écluses. Il permettra également le développement des services d'information fluviale du Rhin supérieur (SIFRS) tourné vers l'utilisateur : information sur le trafic, l'état du réseau, etc.

L'effectif nécessaire pour tenir un poste 24 h / 24 et 7 j / 7 est de 7 à 8 agents plus un responsable de l'équipe.

2.4. Le contrôle et la surveillance du trafic fluvial aux Pays-Bas

Le trafic sur les voies d'eau intérieures aux Pays-Bas, très supérieur en volume à celui observé en France, obéit au principe de liberté de la navigation, inspiré par l'Acte de Mannheim pour la navigation sur le Rhin. Sous réserve du respect des règles de police, le batelier y est entièrement libre et responsable de ses mouvements. L'usage des équipements (voie d'eau, écluses, ponts levants, espaces de stationnement en amont des carrefours) et les services d'aide à la navigation, notamment la dizaine de centres de gestion et de surveillance du trafic, sont pris en charge par la puissance publique (*a contrario*, les ports maritimes, qui sont des sociétés privées, facturent leurs prestations). Cette organisation ne conçoit pas la mise en place d'une capitainerie de type maritime.

Les centres de gestion du trafic commandent les écluses et indiquent aux bateaux l'heure idéale de leur arrivée, ce qui leur permet, en réduisant opportunément leur vitesse, d'économiser le carburant.

L'AIS n'est obligatoire que pour les bateaux de plus de 20 m de long et pour les bateaux de commerce, quelle que soit leur taille.

de ces effectifs opérationnels. Il convient de prendre en compte que 6 (2*3) opérationnels sont nécessaires pour armer les deux postes de chef de quart et chef de quart adjoint navigation, à raison de 2 quarts de 4 h/j/agent sur une période de 24 h, et qu'un poste tenu H 24 nécessite l'embauche de 8 agents.

Les bateaux transportant des matières dangereuses seront prochainement tenus de communiquer leur plan de navigation aux centres de gestion du trafic. Le Port de Rotterdam le demande déjà.

Certains nœuds du réseau fluvial, particulièrement fréquentés, font l'objet d'une surveillance accrue afin, grâce à une vision de l'ensemble du trafic présent sur zone, d'apporter une aide en temps réel aux pilotes pour sécuriser les mouvements.

3. Synthèse

Hormis au sein des zones de régulation des ports maritimes, la règle est donc l'autorégulation du trafic, aussi bien dans le domaine maritime que dans le domaine fluvial. Le pilote est libre du choix de sa route et de ses mouvements dans le respect de la réglementation. Dans les secteurs les plus fréquentés, les autorités publiques ont toutefois mis en place des dispositifs de surveillance de la navigation. Ces dispositifs s'appuient sur les outils de communication, de détection et de suivi des navires (VHF, radar, AIS et ECDIS...) afin de surveiller et prévenir les incidents et accidents, et d'alerter en cas de besoin les secours, voire de les organiser. Certains trafics (matières dangereuses) peuvent être plus particulièrement suivis, en réponse à des risques et à des obligations spécifiques. Ces dispositifs sont souvent complétés par un service d'information à l'utilisateur sur les conditions de navigation. Il peut être couplé également dans le domaine fluvial à un système d'exploitation des ouvrages afin d'optimiser celle-ci en temps réel.

Ces dispositifs de surveillance sont pris en charge par l'autorité publique au motif qu'ils participent de la sécurité publique et d'une exploitation optimale des réseaux.

Cinquième partie : Propositions de la mission

Au vu de ce qui précède, la mission préconise le renforcement de la maîtrise opérationnelle du risque fluvial, l'évolution de la réglementation, l'activation de la sûreté portuaire, la refonte de l'organisation des secours, la détermination d'un chenal de navigation et un meilleur suivi de l'accidentologie, la création à titre expérimental d'un centre de surveillance et d'intervention, ainsi que la clarification des règles de remorquage.

1. Renforcer la maîtrise opérationnelle du risque fluvial sur le bief parisien de la Seine

1.1. Renforcer les capacités de verbalisation des forces de l'ordre

La réglementation fluviale actuelle prive les services de police des pouvoirs qu'ils exercent couramment sur la route, comme le contrôle de l'alcoolémie et de l'usage des stupéfiants. En effet, dans sa rédaction actuelle, le code des transports prévoit des sanctions pénales en matière de conduite d'un bateau sous l'empire d'un état alcoolique, mais sans comporter de dispositions relatives à la procédure de contrôle. Ces sanctions sont donc inapplicables. En outre, aucune disposition ne sanctionne la conduite d'un bateau sous l'empire de stupéfiants. A cet égard, la mission rappelle que les services du ministère chargé des transports avaient préparé, fin 2008, un projet de loi qui tirait les conséquences de l'accident mortel du 13 septembre 2008 provoqué par la collision entre un bateau de plaisance et un bateau à passagers au pont de l'Archevêché sur le bras de la Monnaie à Paris ayant causé le décès de deux personnes¹¹¹. Le dispositif visait à compléter la loi n°72-1202 du 23 décembre 1972 relative aux infractions concernant les bateaux, engins et établissements flottants circulant ou stationnant sur les eaux intérieures. Le projet répondait à deux objectifs :

- renforcer le dispositif de contrôle applicable en matière d'alcoolémie¹¹² et d'usage des stupéfiants¹¹³ ;
- rendre plus efficace l'intervention des forces de l'ordre, en introduisant la possibilité d'une rétention à titre conservatoire du titre de conduite et du déchirage du bateau en cas de péril imminent, la rétention du permis, les mesures d'immobilisation, et l'utilisation de la vidéoprotection.

Ce dispositif¹¹⁴ s'inscrivait dans la perspective d'un rapprochement avec le code de la route. Si le mécanisme du déplacement d'office¹¹⁵ a été institué depuis lors par le législateur, les autres mesures ne furent pas présentées *in fine* en 2009 au Parlement.

Dès sa note de cadrage du 22 janvier 2016, la mission avait appelé l'attention du ministère de l'intérieur et du secrétariat d'État chargé des transports sur l'intérêt que ce dispositif soit pris en compte dans un vecteur législatif proche.

¹¹¹ Cf. le communiqué de presse du secrétariat d'État chargé des transports du 26 septembre 2008.

¹¹² Le dispositif prévoyait la possibilité de réaliser des contrôles d'alcoolémie de manière préventive, en l'absence de constatation d'infractions, ceci n'étant pas possible dans le domaine fluvial. A l'instar du domaine routier, il deviendrait ainsi possible de soumettre préventivement toute personne qui conduit un bateau à des épreuves de dépistage alcoolique.

¹¹³ Le dispositif étendrait à la navigation fluviale l'infraction délictuelle qu'est l'usage de stupéfiant sur la route.

¹¹⁴ Cf. en annexe 7 le résumé du dispositif.

¹¹⁵ Le déplacement d'office a été introduit par l'article 24 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports et codifié à l'article L4244-1 du code de transports.

Favoriser la mutualisation interservices

A l'heure actuelle, la brigade fluviale n'a pas accès direct aux fichiers automatisés ITINAVI¹¹⁶ (gestion et délivrance des immatriculations et des titres de navigation des bateaux de navigation intérieure) et CERCALINA (gestion de certificats de capacité des bateliers), gérés par la DGITM, et pour les bateaux de plaisance les fichiers automatisés IMPALA (immatriculation plaisance maritime), ainsi que les fichiers OEDIPP (outil d'évaluation et de délivrance informatisé des permis plaisance) et SIMBA (enregistrement des bateaux de plaisance naviguant ou stationnant sur les eaux intérieures nationales), relevant de la direction des affaires maritimes (DAM) du ministère chargé des transports¹¹⁷. Ces fichiers regroupent l'ensemble des informations relatives aux immatriculations, titres de navigation et permis de conduite, exigibles sur tous les bateaux en activité sur les eaux intérieures.

Dans le cadre de ses activités de police judiciaire, la brigade fluviale est conduite à recueillir un certain nombre d'informations contenues dans des traitements informatisés. Or, cette unité est contrainte de formuler ses demandes d'information par courriel à la DRIEA. Ceci est source de lenteur et peu adapté à l'urgence qui s'attache à l'exercice de ce type de police (comme par exemple la nécessité urgente de connaître la validité d'un titre de navigation ou l'identité du propriétaire). La mission estime donc souhaitable de mettre un terme à ce dysfonctionnement et d'accorder un droit de consultation, sans restriction, de ces fichiers à la brigade fluviale. Et ce, d'autant plus que le ministère chargé des transports est en train de conclure avec la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) une convention donnant à son pôle judiciaire un accès, aux fins d'enquête, sans restriction aux données contenues dans les fichiers précités¹¹⁸.

De même, la vidéoprotection sur ce bief est à développer

Le suivi des bateaux par l'AIS¹¹⁹ est prévu à l'agenda de la brigade fluviale en 2016. Cette unité souhaite également adhérer à AQUAPOL, organisme européen dont le logiciel donne accès en temps réel à des informations très précises sur les bateaux en mouvement, informations que, pour des raisons de respect du principe de la vie privée, aucun logiciel grand public ne saurait fournir et dont l'accès permettrait de contrôler le respect des vitesses.

Par ailleurs, des interconnexions sont à l'étude entre Ports de Paris et la préfecture de police. Il importe en effet pour la brigade fluviale de disposer de caméras ayant une capacité

¹¹⁶ Créé au sein du ministère chargé des transports par l'arrêté du 17 août 2012 portant création de ce traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion et la délivrance des immatriculations et des titres de navigation des bateaux de navigation intérieure, le fichier ITINAVI a pour finalités : « - l'enregistrement et l'instruction des demandes de certificats d'immatriculation, des extraits des droits réels associés ; - l'enregistrement et l'instruction des demandes de titres de navigation ; - le suivi de la gestion des modifications diverses (administration) ; - la délivrance et l'édition des certificats d'immatriculation, des extraits des droits réels et des titres de navigation ; - l'envoi des données nécessaires à l'identification des bateaux pour l'alimentation de la base européenne des bateaux de navigation intérieure ; - la production de statistiques annuelles ».

¹¹⁷ Cf. le rapport du commandant de la brigade fluviale de la préfecture de police (DOSTL) n° 12-05990 du 21 février 2013 sollicitant l'accès aux fichiers informatiques dépendant du ministère chargé de l'écologie.

¹¹⁸ Cf. le projet de convention entre la DGITM et le pôle judiciaire de la gendarmerie nationale relative à un accès du Service technique de recherche judiciaire et de documentation (STRJD) du pôle judiciaire à la base des certificats de commerce CERCALINA et celle de la base relative aux titres de navigation, ITINAVI.

¹¹⁹ Outre le critère des échanges d'information tendant à optimiser la gestion du trafic, l'AIS permet d'apporter une aide supplémentaire à la sécurité du trafic fluvial. Il est rappelé qu'en application de la directive CE/2004/45, l'AIS est rendue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2016 sur les voies à grand gabarit dans le cadre du nouveau règlement particulier de police, dispositif donc applicable à la Seine.

de rotation à 360° afin de voir l'amont et l'aval¹²⁰. Une concertation est engagée entre Ports de Paris et la préfecture de police afin d'obtenir un accord sur l'interconnexion des systèmes vidéo du Port avec ceux de la préfecture de police, ce qui impliquerait que les caméras de Ports de Paris soient visibles, sélectionnables et pilotables à partir du dispositif de la préfecture de police (dit PV/PP), et que Ports de Paris accorde des droits aux utilisateurs de la préfecture de police. La mesure pourrait être financée dans le cadre du pacte de sécurité 2016 sur le programme 176, la DOSTL prenant en charge la maîtrise d'ouvrage. De même serait-il souhaitable que la préfecture de police prenne en compte la nécessité de favoriser l'implantation de nouvelles caméras¹²¹ sur le bief parisien de la Seine dans le cadre du plan de développement de la vidéoprotection 2016-2018 (PV/PP)¹²².

RECOMMANDATIONS N° 1 :

Par la voie législative, aligner les dispositions du code des transports relatives au transport fluvial sur celles du code de la route en matière de verbalisation préventive, service responsable : DGITM, en liaison avec les ministères de l'intérieur et de la justice.

Donner accès à la brigade fluviale de la préfecture de police aux titres de navigation, aux certificats de capacité et aux documents concernant les bateaux de commerce et de plaisance, service responsable : DGITM.

Finaliser le processus de dispositif conventionnel entre Ports de Paris et la préfecture de police tendant à l'interconnexion de leurs systèmes de vidéoprotection, services responsables : préfet de police, Ports de Paris.

Prendre en compte le déploiement de nouvelles caméras sur le bief parisien de la Seine, service responsable : préfet de police.

1.2. Faire évoluer à la marge la réglementation

Obligation d'équipement en moyens de télécommunications avancés

Actuellement, sur le bief de Paris, l'AIS est obligatoire pour tous les bateaux, à l'exclusion des bateaux de plaisance de moins de 20 m de long¹²³. En outre, cet équipement, qui permet à un bateau d'être vu par ses voisins, ne lui permet en retour de les voir que s'il est lui-même pourvu également d'un écran affichant la carte ECDIS de son secteur, ce dernier équipement étant toutefois facultatif.

¹²⁰ Cf. la présentation de la DOSTL du 28 janvier 2016, *Copil /PVPP, Lancement des déploiements PVPP HD 2016-2017*. Le plan de vidéoprotection de la préfecture de police 2011-2016, dénommé PVPP, comportait la réalisation du déploiement de 1 125 caméras à Paris, 6 interconnexions et 250 postes d'exploitation dans Paris. Les services bénéficiaires sont les salles de commandement de la préfecture de police, la salle de la brigade des réseaux ferrés à la gare de Lyon, la brigade fluviale, le PC de la BSPP à Champéret, deux directions compétentes de la Ville de Paris au PC Berliet (direction de la voirie et des déplacements et direction de la prévention et de la protection).

¹²¹ Ce plan prévoit le remplacement de caméras analogiques par des caméras Full HD qui permettraient une meilleure résolution et une meilleure sensibilité la nuit, ainsi qu'une réduction de la durée du stockage et l'élargissement des murs d'image, ainsi qu'un accès unifié aux caméras des services partenaires de la préfecture de police. Des caméras fixes (3 000) seraient déployées sur les mâts existants (800 mâts concernés) et 265 nouveaux mâts seraient prévus.

¹²² La brigade fluviale a fait connaître à la mission ses demandes d'implantations de nouvelles caméras (pont périphérique aval Pont Garigliano, Pont de Grenelle rive droite - passerelle Debilly, Pont Alexandre III, Passerelle Solferino, Pont Carrousel, Pont Louis-Philippe, pont de la Tournelle, Pont de Sully, Pont Charles de Gaulle, pont Simone de Beauvoir).

¹²³ Cf. l'arrêté de la ministre chargée de l'écologie du 2 février 2011 relatif à l'agrément du matériel et des sociétés installatrices de feux de signalisation, d'appareils radars, d'indicateurs de vitesse de giration et d'appareils AIS intérieur.

Compte tenu du risque de navigation sur le bief de Paris, la mission recommande que soit instituée l'obligation pour tout bateau, quelle que soit sa taille, y compris donc pour les bateaux de plaisance de moins de 20 m, d'être équipé de l'AIS. Cette disposition, qui relève du RPP, semble possible dans la mesure où un transpondeur passif (VHF ASN) ne coûte plus maintenant que quelques centaines d'euros.

La mission recommande également que l'écran ECDIS soit imposé à tous les bateaux à l'exclusion des bateaux de plaisance de moins de 20 m. Cela nécessite probablement une modification du RGPNI¹²⁴. Compte tenu du coût d'un tel équipement, il paraît difficile de l'imposer également aux bateaux de plaisance de moins de 20 m, l'essentiel pour ces bateaux étant qu'ils soient équipés du transpondeur passif afin d'être vus par tous les autres bateaux sur l'écran ECDIS.

Par ailleurs, la VHF, qui est un complément naturel de l'AIS pour les communications entre bateaux rapprochés, doit être rendue obligatoire pour tous les bateaux. Cela suppose une modification du RGPNI¹²⁵ (cf. *supra*). Se pose en effet la question des fréquences VHF à utiliser, compte tenu de la réglementation internationale sur les radiocommunications. Les canaux identifiés pour les VHF mobiles ne valent que pour les communications de bord au sein d'un même bateau. Le traitement de cette question, susceptible de faire évoluer le règlement général de police de la navigation intérieure (RGPNI), relève des compétences de l'Agence nationale des fréquences (ANFR) et de la Commission centrale de la navigation sur le Rhin (CCNR).

Enfin, la mission recommande également qu'une obligation d'annonce par VHF soit imposée à tous les bateaux au passage de certains points du bief¹²⁶. Une telle disposition, à préciser en concertation avec les représentants professionnels des usagers, relève d'une modification du RPP.

Qualification professionnelle des bateliers usagers du bief

Une révision des directives communautaires 96/50/EC et 91/672/EEC sur les qualifications professionnelles est à l'étude. Elle vise à uniformiser le droit applicable sur l'ensemble du réseau intérieur transfrontalier à grand gabarit (dont la Seine fait à l'évidence partie), afin de favoriser la mobilité des travailleurs du secteur du transport fluvial. Le projet en débat rehausse le niveau exigé, avec pour objectif d'atteindre le niveau requis sur le Rhin. L'article 8 du projet permet d'exiger des compétences supplémentaires spécifiques sur certaines zones à risque. La France a proposé à la Commission que le critère de densité du trafic – qui concerne au premier chef le bief parisien – soit pris en compte pour la qualification de zone à risque. Elle soutient que la définition desdites compétences spécifiques est une mesure de police qui relève ipso facto de la compétence régalienne de l'État membre¹²⁷.

¹²⁴ Article R.4241-50 du code des transports et arrêté prévu à cet article.

¹²⁵ Article R.4241-49 du code des transports.

¹²⁶ Par exemple, au pont des Invalides, compte tenu du manque de visibilité en ce point, demande concordante des professionnels.

¹²⁷ A cette recommandation de la mission, la DGITM a apporté la réponse suivante : « La France a porté cette demande portant sur l'article 8 du projet de directive, en lien avec l'Allemagne, jusqu'au COREPER du 25 mai 2016. Ce critère n'a pas été retenu comme permettant de définir une zone à risque particulier associées à des compétences particulières pour le conducteur : il a été introduit dans les compétences de base demandées à tout conducteur. Néanmoins, la DGITM estime qu'il devrait être possible, sur la Seine, d'utiliser le critère « modifications fréquentes des structures des flux et de leur

RECOMMANDATIONS N° 2 :

Rendre obligatoire l'AIS (transpondeur passif) sur tous les bateaux, y compris les bateaux de plaisance de moins de 20 m, services responsables : VNF et DRIEA.

Rendre obligatoire l'ECDIS sur tous les bateaux à l'exclusion des bateaux de plaisance de moins de 20 m, service responsable : DGITM.

Rendre obligatoire la VHF sur tous les bateaux, y compris les bateaux de plaisance de moins de 20 m, services responsables : DGITM, VNF et DRIEA.

Prévoir au règlement particulier de police (RPP) de ce bief, pour tous les bateaux, une obligation d'annonce par VHF en certains points du bief, services responsables : VNF et DRIEA.

Obtenir dans les négociations communautaires que le critère de densité du trafic soit reconnu comme susceptible d'emporter des exigences spécifiques de qualification des personnels de bord des bateaux, service responsable : DGITM.

1.3. Une sûreté portuaire à activer

Dans la deuxième partie de ce rapport ont été pointées les fragilités du bief en matière de sûreté portuaire.

Au regard des règles de sûreté portuaire, la mission a pris en considération plusieurs facteurs :

- les caractéristiques propres du bief ;
- la nature et l'importance du trafic national et international ;
- les enjeux particuliers de sûreté qui pourraient apparaître (menace locale ou autres) ;
- l'impact d'un éventuel incident de sûreté affectant la sécurité des personnes, des bateaux, des installations et équipements portuaires ;
- la circonstance que les règles de sûreté portuaire, qui font l'objet désormais d'un corpus juridique robuste pour les ports maritimes, ne sont pas applicables à la navigation intérieure, même si certaines d'entre-elles peuvent inspirer une politique de renforcement de la sûreté sur le bief ;
- le fait que les installations portuaires abritent des grandes et petites entreprises, au point qu'il serait difficile à ces dernières d'assumer les charges que représenterait l'imposition de mesures de sûreté portuaire.

La mission en conclut à l'exigence de l'extension au bief, à titre expérimental et si possible en gestion, c'est-à-dire en se dispensant, dans un premier temps, de recourir à un vecteur législatif, de certains éléments du dispositif de gestion de la sûreté portuaire propres aux ports maritimes¹²⁸. Ce dispositif passerait par l'installation d'un comité local de sûreté

vitesse » (goulots d'étranglement provoquant une augmentation du débit de la Seine) et d'utiliser le paragraphe 7 de cet article pour définir un critère non prévu par l'article et ne faisant pas partie des compétences exigibles pour tous les conducteurs, relatif à la fréquence des ouvrages à franchir (ponts). »

¹²⁸Le régime de la sûreté portuaire relève des règles internationales, qui ne s'appliquent pas à la navigation intérieure. Cf. le code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, dit ISPS, *International Ship and Port facility Security code*, adopté le 12 décembre 2002 par la résolution 2 de la Conférence des gouvernements contractants à la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Solas) de 1974. Le code ISPS est en vigueur depuis

portuaire, la réalisation d'une évaluation de la sûreté du bief, la structuration de l'organisation de la sûreté (désignation par Ports de Paris d'un agent de sûreté portuaire - ASP¹²⁹), et d'agents de sécurité d'installation portuaire¹³⁰ - ASIP¹³¹) par les exploitants, et ce pour les sites industriels ou logistiques les plus importants selon un seuil à déterminer. Cette transposition a reçu un écho favorable des services du haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère chargé des transports¹³².

La mesure la plus opportune dans l'immédiat consisterait à instituer, sur le territoire du bief, un comité local de sûreté portuaire. A l'occasion de son déplacement au Port de Rouen, la mission a constaté le bon fonctionnement de cette instance. Lors de la dernière réunion de ce comité, était ainsi présenté par un exploitant du terminal son projet de plan de sûreté de l'installation qu'il gère. Le comité a examiné le plan, le régime d'occupation temporaire dont il bénéficie, la mise en place d'un protocole de sûreté qui sera soumis à l'approbation de l'autorité préfectorale, et le cahier des rondes¹³³.

Appliqué au bief parisien, ce comité devrait comprendre, selon les dispositions inspirées du code des transports¹³⁴, la direction générale du Port et son agent de sûreté, le préfet de la région Ile-de-France, le préfet de police et ses services (DOSTL, DRG, BSPP, Zone de défense), les préfets de départements de la Petite Couronne, la DRIEA, la DRIEE, VNF, la direction régionale des douanes, la Ville de Paris et les collectivités départementales riveraines, les gestionnaires des infrastructures. Ce comité serait chargé de donner son avis sur les projets d'évaluation de la sûreté portuaire¹³⁵, devant déboucher sur le plan de sûreté portuaire¹³⁶ (PSP), sur les projets de zones d'accès restreint¹³⁷ (ZAR) du Port et des

juillet 2004 sur tous les navires. Cf. au plan communautaire le règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil, n° 727/2004 du 31 mars 2004 relatif à la sûreté des navires et des installations portuaires. Cf. au plan national le code des transports, articles L5332-1 à L5332-7 et L5332-10 et R5332-1 à R5332-54.

¹²⁹ L'agent de sûreté portuaire est nommé par l'autorité portuaire qui le désigne pour une durée de 5 ans, et après agrément par le préfet (cf. l'article R5332-25 du code des transports). L'agent doit présenter des garanties au regard de la sécurité de l'État, de l'ordre public et de la sécurité des personnes et des biens. L'agent joue un rôle moteur en matière d'animation de la sûreté avec les exploitants et les services de l'État (cf. le guide de la DGITM, *L'essentiel en matière de sûreté portuaire*, version du 31 janvier 2012, consultable sur internet). En règle générale dans les ports maritimes, l'autorité portuaire (AP) désigne le commandant du port comme agent de sûreté portuaire (ASP). Cette fonction est attribuée aux officiers de port. Elle a pour effet de renforcer le rôle de la capitainerie comme représentant unique des autorités sur le port. (Source : rapport du CGEDD n° 006692-01, Organisation de la police portuaire, février 2011, p.15). Compte tenu du partage de compétence du domaine portuaire sur Paris entre Ports de Paris et VNF, qui gère les ports des Champs-Élysées et des Tuileries, il conviendrait que l'ASP soit désigné par Ports de Paris, assisté d'un ASP adjoint, choisi parmi les cadres de VNF.

¹³⁰ Selon la définition qu'en donne le règlement (CE) précité du Parlement européen et du Conseil, n° 727/2004, l'installation portuaire est le lieu de l'interface navire / port ; elle comprend des zones telles que les zones de mouillage, les postes d'attente et leurs abords.

¹³¹ Les ASIP sont désignés par l'exploitant. Une formation d'une durée moyenne de 34 heures est un pré-requis. Les ASIP sont chargés de préparer et de mettre en œuvre les plans de sûreté portuaire (cf. Le guide de la DGITM, *L'essentiel en matière de sûreté portuaire*, *op. cit.*, p. 17).

¹³² Cf. l'entretien de la mission avec le chef de service économique, de défense et d'intelligence économique du ministère chargé des transports en date du 9 février 2016.

¹³³ Cf. le compte rendu du comité local de sûreté portuaire du Port de Rouen du 14 janvier 2016.

¹³⁴ Cf. l'article R5332-4 du code des transports.

¹³⁵ L'évaluation de sûreté portuaire, pour les ports maritimes, doit permettre d'identifier :

- les infrastructures et biens essentiels qu'il importe de protéger ;
- les menaces éventuelles contre les biens et les infrastructures et leur probabilité de survenance, afin d'établir des mesures de sûreté qui s'imposent en les classant par ordre de priorité ;
- les points faibles, y compris les facteurs humains de l'infrastructure (source : Guide de la DGITM, *L'essentiel en matière de sûreté portuaire*, *op. cit.*, pp.29-31).

¹³⁶ Dans le domaine des ports maritimes, le plan de sûreté portuaire (PSP), régi par les articles R5332-22 et 23 du code des transports et le décret n°2015-1756 du 2 décembre 2015 relatif à la sûreté portuaire, détermine pour chaque niveau de

installations portuaires, sur les projets de travaux de construction et de modernisation des infrastructures et équipements portuaires, et, sauf en cas d'urgence, sur les mesures de sûreté à prendre¹³⁸.

A ce stade, la question se pose de la détermination de l'autorité préfectorale qui assurerait la présidence de ce comité, dont le secrétariat serait assuré par Ports de Paris. Selon la mission, les dispositions du code des transports semblent conférer au Premier ministre le soin de désigner le préfet de département qui exercera les prérogatives en matière de sûreté¹³⁹. Compte tenu de ses compétences en matière d'ordre public sur l'agglomération parisienne et en sa qualité de préfet de la zone de défense et de sécurité de l'Ile-de-France, cette présidence devrait échoir, sous réserve d'un examen interministériel, au préfet de police.

Reste à déterminer le vecteur d'un tel dispositif. Dans l'immédiat, il semble que le ministère chargé des transports, sur la base de l'évaluation de sûreté qu'il a l'obligation de faire réaliser, peut déterminer dans quelle mesure la réglementation de sûreté s'appliquerait. Une autre solution, plus lourde à mettre en œuvre, consisterait à autoriser par voie législative et réglementaire la transposition au bief des règles de sûreté portuaire des ports maritimes. Mais, compte tenu de l'urgence qui s'attache à ce que soient mis en place dans un délai restreint des dispositifs renforcés de sûreté, la mission estime préférable de prévoir une organisation, à titre expérimental. Au terme d'un délai d'un an, et au regard du bilan d'application de cette nouvelle organisation, un vecteur législatif la consolidant pourrait être envisagé. En tout état de cause, la mission estime nécessaire que soit consulté sur ce sujet le groupe interministériel de sûreté des transports maritimes et des installations portuaires qui comprend un représentant du ministère de l'intérieur chargé de proposer les orientations générales en matière de sûreté portuaire¹⁴⁰.

sûreté, prévu par le règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil, n° 727/2004 du 31 mars 2004 relatif à la sûreté des navires et des installations portuaires, les procédures à suivre, les mesures et les actions à mettre en place en matière de sûreté. Le PSP est approuvé, après avis du comité local de sûreté portuaire, par arrêté préfectoral.

¹³⁷ Régie par les articles R5332-24 à R5332-43 du code des transports, une ZAR est une sous-partie du port ou de l'installation portuaire dont l'accès et la circulation sont soumis à des conditions particulières ; généralement, une ZAR limite l'accès aux seules personnes autorisées. Dans le domaine des ports maritimes, une ZAR est créée pour toute installation portuaire destinée à recevoir des navires à passagers, des navires transportant des matières dangereuses ou encore des navires porte-conteneurs. La réglementation impose en principe une protection périmétrique physique à l'aide d'une clôture. La ZAR est instituée par l'autorité portuaire, après avis de l'agent de sûreté portuaire et de l'exploitant, si elle est située à l'intérieur d'une installation portuaire.

¹³⁸ Ces attributions correspondent à celles dévolues par l'article R5332-5 du code des transports aux comités locaux de sûreté portuaire.

¹³⁹ Cf. l'article R5331-6 du code des transports qui dispose que : « L'autorité administrative mentionnée aux articles L5331-5 et L5331-6 est le préfet du département où sont implantées les installations du port. Dans le cas où ces installations sont implantées sur le territoire de plusieurs départements, un arrêté du Premier ministre détermine le préfet de département compétent. ».

¹⁴⁰ Cf. l'article R5332-1 et 2 du code des transports qui précise le rôle de ce groupe : « Le groupe interministériel de sûreté du transport maritime et des opérations portuaires : 1° Propose aux ministres compétents les orientations générales de la politique nationale de sûreté du transport maritime et des opérations portuaires, ainsi que toutes dispositions législatives ou réglementaires et toutes actions permettant d'assurer et de renforcer la sûreté des navires et des ports maritimes ; 2° Formule un avis sur toutes questions de sa compétence qui lui sont soumises par les ministres. ».

RECOMMANDATIONS N° 3 :

Consulter le groupe interministériel de sûreté des transports maritimes et des installations portuaires sur le bien-fondé de l'application de règles de sûreté portuaire maritime au bief parisien de la Seine, service responsable : DGITM.

Mettre en place, à titre expérimental et en gestion, une organisation de sûreté portuaire sur le bief parisien de la Seine, passant prioritairement par l'installation d'un comité local de sûreté portuaire, l'établissement d'un plan de sûreté portuaire et la désignation d'un agent de sûreté portuaire et d'agents de sûreté des installations portuaires, services responsables : service de défense et de sécurité du ministère chargé des transports, en lien avec DGITM, préfet de police, DRIEA et Ports de Paris.

1.4. La maîtrise du risque fluvial appelle une refonte de l'organisation des secours

La croissance prévisible du trafic fluvial de personnes et de marchandises met en évidence la nécessité pour les pouvoirs publics de faire face à des opérations de secours complexes, impliquant des nombreux services partenaires et des professionnels du transport fluvial, tels l'évacuation massive de passagers, le sauvetage d'un nombre élevé de victimes ayant reçu consigne de se jeter à l'eau, le traitement d'une pollution aquatique ou atmosphérique pouvant avoir effet sur les populations riveraines, ou tout simplement les conséquences d'une interruption de la circulation fluviale.

Or, il est apparu à la mission que la couverture du risque fluvial sur le bief présente encore des insuffisances, comme l'absence de plan de secours spécifique, le manque d'exercices de sécurité civile appelant des compétences interservices, ou encore le défaut d'association des professionnels du transport fluvial.

Des bonnes pratiques, exercées sur d'autres fleuves, pourraient avantageusement inspirer une refonte de l'organisation des secours sur le bief. A cet égard, la mission a pris connaissance avec intérêt des travaux précurseurs conduits par la préfecture de zone de défense et de sécurité Sud-est en matière de risque fluvial sur le Rhône et la Saône¹⁴¹, qui mériteraient d'être reproduits sur le bief parisien. Il s'agissait en l'espèce de tirer les conséquences de la progression du trafic de passagers (des paquebots fluviaux et des bateaux d'excursion journaliers notamment) sur l'axe Rhône - Saône¹⁴². En 2014, un groupe de travail, animé par le chef d'état-major de zone, associant les SDIS des départements riverains, la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) et les responsables des services de sécurité a analysé le réseau fluvial, les risques potentiels, l'existant en matière de couverture des risques et formulé des préconisations sur l'organisation des secours et des évolutions réglementaires souhaitables¹⁴³. Un document a été produit intitulé *Risque fluvial, état de la*

¹⁴¹ Cf. la lettre du préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-est n° 596/EMIZ/SEMG du 16 mai 2014 aux ministres de l'intérieur et au secrétaire d'État chargé des transports relative au risque fluvial concernant les bateaux à passagers et le transport à marchandises et le rapport du groupe de travail zonal *Risque fluvial, état de la couverture des risques liés au trafic fluvial des personnes et des biens*, 2 avril 2014.

¹⁴² Ce groupe de travail estime que le nombre de bateaux de croisière sur l'axe Rhône - Saône a été multiplié par trois depuis 2004.

¹⁴³ *Ibid.* Dans cette lettre, le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-est appelle l'attention des ministres concernés sur l'inadaptation de la réglementation applicable en matière d'infrastructures participant à la sécurité générale de cette activité (accès aux berges et rampes de secours) et en matière d'équipements de secours (équipement de sécurité à bord

couverture des risques liés au trafic fluvial des personnes et des biens. L'encadré ci-dessous dresse la typologie des accidents relevant des risques recensés par ce groupe de travail¹⁴⁴, de même que leurs conséquences possibles.

Scenarii d'accidents sur l'axe Rhône Saône : dimensionnement et conséquences¹⁴⁵

Scenarii d'accidents ou d'incidents
<p>Transport de passagers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incendie à bord d'un bateau de croisière faisant route ou en stationnement - Collision entre deux bateaux, entre un bateau et la berge ou un ouvrage - Immobilisation d'un bateau suite à une panne de moteur, une avarie de gouvernail, ou une voie d'eau, en fond d'écluse ou sur la voie navigable - Naufrage au milieu d'un cours d'eau - Amorçage de lignes THT par un bateau <p>Transport de marchandises</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incendie à bord d'un bateau transportant des marchandises (inertes, inflammables ou toxiques quelque soit l'état) faisant route, en stationnement, ou lors d'un dépotage - Perte de chargement (containers) - Immobilisation d'un bateau suite à une panne de moteur, une avarie de gouvernail ou à une voie d'eau, en fond d'écluse ou sur la voie navigable

Conséquences
<ul style="list-style-type: none"> - Très nombreuses victimes (indemnes ou blessées), à mobilité réduite selon le cas - Mise en œuvre d'une opération importante d'évacuation de passagers depuis les bateaux ou de récupération de victimes ayant reçu la consigne de se jeter à l'eau - Propagation du feu à un ou des autre(s) bateau(x) de croisière lorsqu'ils sont amarrés côte à côte - Blocage de la circulation fluviale, terrestre ou ferroviaire - Atteinte à la structure d'un ouvrage - Pollution aquatique ou atmosphérique pouvant avoir des effets sur les populations riveraines, ou pouvant faire de nombreuses victimes - Explosion

Source : mission à partir du document « Risque fluvial, état de la couverture des risques liés au trafic fluvial des personnes et des biens » de la zone de défense et de sécurité Sud-est.

Sur ces bases, la mission reprend à son compte certaines préconisations émises par ce groupe de travail.

des bateaux) ou leurs moyens disponibles (équipements de débarquement et moyens d'évacuations des passagers) en situation d'urgence ou en cas d'avarie grave.

¹⁴⁴ Le groupe de travail de la préfecture de zone de défense et de sécurité Sud-est a identifié plusieurs facteurs dimensionnants du risque fluvial : la dimension et les caractéristiques du trafic (fréquence des passages, types de bateaux...), le ratio capacité en voyageurs / surface du bateau (les bateaux à passagers les plus importants ne sont pas les plus exposés car offrant des espaces d'attente plus sécurisés permettant des évacuations avec des délais plus longs, à la différence des petits bateaux d'excursion journalière, navette fluviale, bateaux-bus présentant plus de risques), le nombre de passagers à bord, le nombre et la répartition des rampes de mises à l'eau et des zones de débarquement et embarquement.

¹⁴⁵ *Ibid.*

Elle suggère de retenir la déclinaison du dispositif ORSEC zonal et départemental, reposant sur une logique de couverture de bief, qui précise la répartition des responsabilités entre le directeur des opérations de secours (DOS), la brigade fluviale et les commandants opérationnels de secours (COS).

Elle préconise d'intégrer le risque fluvial dans chaque dossier départemental des risques majeurs (DDRM¹⁴⁶) et dans les dossiers d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM¹⁴⁷).

Elle propose d'élaborer et de mettre en partage un référentiel permettant de créer les bases d'une procédure opérationnelle commune entre la BSPP, la brigade fluviale, la DRIEA, les SDIS des départements riverains de ce bief, les préfetures (SIDPC) de la Petite Couronne concernées, VNF, Ports de Paris, les armateurs, les représentants de la batellerie.

De même, elle estime souhaitable d'imposer aux concessionnaires la mise à disposition d'infrastructures spécifiques visant à faciliter l'accès des pompiers au réseau fluvial, comme des servitudes sur les voies sur berges piétonnisées.

Elle estime que le dispositif réglementaire local et national devrait être adapté, en prescrivant aux armateurs des bateaux de promenade et des navettes fluviales de s'équiper de dispositifs de sauvetage, de barges autoflottantes ou de bachots de secours¹⁴⁸ permettant le regroupement de passagers dans le cas où l'ordre serait donné de se jeter à l'eau, et l'équipement de gilets de sauvetage sur le pont supérieur et de toboggans d'évacuation.

1.5. Corollairement, il importe de relancer une politique active d'exercices

Il est rappelé que les exercices de sécurité civile¹⁴⁹ sont destinés à entraîner tous les acteurs à la gestion d'une crise. Comme l'a souligné un rapport d'inspection récent¹⁵⁰, les quatre exigences-clés de la politique d'exercice sont les suivantes :

- une application cohérente et adaptée au territoire ;
- un test de la pertinence des plans de secours, des procédures et des moyens d'action ;
- l'entraînement de l'ensemble des acteurs à la gestion de crise ;
- l'adaptation des personnels de manière efficiente et adaptée à la mise en œuvre des processus.

¹⁴⁶ Les DDRM sont des dossiers, établis sur le fondement de l'article R-125-1 du code de l'environnement, qui consignent les informations essentielles sur les risques naturels et technologiques, leurs conséquences prévisibles, ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets. Ils sont élaborés par les directions départementales des territoires.

¹⁴⁷ Prévus par l'article L125-2 du code de la sécurité intérieure, les DICRIM sont des dossiers d'information, à destination de leurs administrés, par lesquels les maires recensent les risques majeurs, qu'ils soient naturels ou technologiques.

¹⁴⁸ Le bachot désigne une petite barque de promenade en rivière à fond plat et aux extrémités carrées, démunie de gouvernail. Souvent, le batelier la manœuvre à la gaffe.

¹⁴⁹ Le fondement juridique des exercices de sécurité civile réside dans la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et dans l'article R741-4 du code de la sécurité intérieure selon lequel « *Les exercices permettent de tester les dispositions générales et opérationnelles du dispositif opérationnel* ». Les circulaires triennales et annuelles de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises arrêtent les programmes et la nature des exercices à conduire par les représentants de l'État.

¹⁵⁰ Rapport IGA/IDSC, *Audit sur la politique d'exercices de sécurité civile*, octobre 2015, p. 13.

Dans cette optique, il est recommandé qu'un exercice d'évacuation de personnes sur le bief parisien de la Seine soit réalisé sur le modèle de celui conduit en 2015 sur le Rhône¹⁵¹, ainsi résumé ci-dessous.

Exercice MESOS 2015 de la zone de défense et de sécurité Sud-est, 15 septembre 2015

Thème de l'exercice	Heurt d'un bateau à passagers avec une pile de pont, suite à l'avarie sur un bateau transportant des passagers. Le commandant du bateau ordonne aux passagers de se jeter à l'eau.
Objectif général	Tester les modalités d'intervention sur le domaine navigable
Objectif intermédiaire n° 1	Organiser la direction et le commandement des opérations de secours (DOS/COS) dans un contexte interservices et interdépartemental
Objectif intermédiaire n° 2	Organiser la récupération et la prise en charge de nombreuses victimes
Objectif intermédiaire n° 3	Organiser le retour à la normale du trafic fluvial
Modalités de l'exercice	Exercice de cadres zonaux et départementaux et de terrain <u>Acteurs</u> : EMIZ, SIDPC, Région de gendarmerie, DDSP, SDIS, DREAL, VNF, ARS, SAMU, CNR et figurants

Mais l'intérêt immédiat de cet exercice a été de permettre d'élaborer un plan de secours fluvial¹⁵², intégré au plan ORSEC de zone¹⁵³, qui sera suivi prochainement par un ordre d'opération zonal pour tous les SDIS concernés, qui prévoira notamment la mutualisation de leurs moyens (notamment en termes d'équipes de plongeurs). A cet égard, la mission a noté l'institution, dans le cadre de ce plan, de la fonction de « **chef d'incident fluvial**¹⁵⁴ », dévolue à un agent de VNF¹⁵⁵, construite par analogie avec la fonction de « chef d'incident local » de la SNCF en matière de secours dans le domaine ferroviaire. Le chef d'incident fluvial, qui représente le gestionnaire sur les lieux de l'événement, a pour mission de faciliter et de sécuriser l'intervention des services de secours intervenant dans le cadre d'incidents sur le réseau fluvial.

De même, la mission a pris connaissance des termes de l'exercice de gestion d'un incident majeur à bord d'un bateau de croisière sur le Rhin¹⁵⁶, organisé le 3 novembre 2015, à Gamsheim (Bas-Rhin), résumés dans l'encadré ci-dessous.

¹⁵¹ Source : préfecture de zone défense et de sécurité Sud-est, *Exercice MESOS, dossiers « joueurs », dossier de presse, Retex*.

¹⁵² Cf. l'arrêté préfectoral du 15 décembre 2015 portant modification du plan ORSEC de zone et approbation du plan de réponse à un accident de navigation fluviale sur le réseau Rhône Saône.

¹⁵³ Plan pris en application de l'article L741-1 du code de la sécurité intérieure.

¹⁵⁴ Cf. l'arrêté préfectoral du 15 décembre 2015 précité, pp.44-46.

¹⁵⁵ Selon l'instruction du Gouvernement du 22 août 2014 relative au rôle des DIRM, DM, DREAL, DRIEA, DRIHL, DIR dans la prévention et la gestion des situations d'urgence et de post-crise dans les domaines de compétence du ministère chargé de l'écologie et du ministère chargé du logement, VNF contribue à la gestion d'un événement ou d'un incident sur son domaine de compétence.

¹⁵⁶ Source : préfecture du Bas-Rhin (SIRACEDPC), *Dossier d'exercice de gestion d'un incident majeur à bord d'un bateau de croisière sur le Rhin, le 3 novembre 2015*.

Exercice « Leonardo da Vinci », Gambsheim sur le Rhin

Thème de l'exercice	Explosion en salle des machines, arrivée des secours, attaque du feu, constatations techniques et judiciaires Jouer en réel les procédures de bord et l'évacuation des passagers
Objectif général	Mettre au point le dispositif spécifique ORSEC « Plan Rhin »
Objectif intermédiaire n°1	Mettre en œuvre la chaîne d'alerte
Objectif intermédiaire n°2	Mesurer les délais de mobilisation, d'intervention et d'évacuation
Objectif intermédiaire n°3	Etablir un dispositif de transmission INPT partagé entre les différents participants en bordure du fleuve
Modalités de l'exercice	Présence de figurants jouant le rôle des passagers (144) Exercice de terrain Déploiement d'un PC tactique interservices ¹⁵⁷ à proximité de l'échouage du bateau Permettre à l'armateur de jouer en réel les procédures de bord et l'évacuation des passagers

L'ensemble des interlocuteurs de la mission (Ports de Paris, préfecture de police, DRIEA, comité des armateurs fluviaux) convergent pour reconnaître l'opportunité d'une planification collective de la gestion de crise. Par exemple, la DRIEA souhaite la tenue d'exercices de sécurité civile de grande ampleur¹⁵⁸. A l'appui de sa demande, elle cite en exemple le cas, lors d'une récente Saint-Sylvestre, d'un bateau de tourisme, coincé contre une pile de pont à Paris, qui a nécessité trois heures d'intervention pour opérer une évacuation. A cette occasion, elle a noté qu'il n'existait pas de procédure d'appel automatique permettant à la BSPP d'identifier rapidement la position et le problème rencontré par un bateau en détresse.

Certes, la mission a noté que des exercices se pratiquent entre la brigade fluviale et les unités nautiques de la BSPP, selon une périodicité trimestrielle, sans qu'il soit réalisé pour autant des retours d'expérience (dits *RETEX*). Au demeurant, les responsables de ces deux unités n'estiment pas nécessaire la réalisation d'un plan de secours adapté au bief.

La mission ne partage pas ce jugement. Elle estime au contraire hautement souhaitable que la préoccupation « secours » soit mieux prise en compte dans le cadre d'une planification nationale et zonale, et soit intégrée dans les directives de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC) en matière d'exercices. De même, elle estime nécessaire que le préfet de police, en sa qualité de préfet de zone de défense et de sécurité, élabore un plan d'alerte et de secours sur le modèle de celui du Grand port maritime de Rouen, par exemple, dont la mission a pris connaissance. Placé sous la responsabilité du commandant de ce port, ce plan précise les principales dispositions à prendre en cas d'incident et associe les services de l'État et les entreprises installées sur le port.

¹⁵⁷ Les acteurs de cet exercice sont, outre la préfecture (SIRACEDPC), le SDIS 67, VNF, la CNR, le Samu, la compagnie fluviale de gendarmerie du Rhin, l'armateur, la DDT, la Croix-Rouge, l'institut de formation des soins infirmiers.

¹⁵⁸ Cf. l'entretien de la mission, le 11 janvier 2016, avec le directeur-adjoint de la DRIEA, chargé des transports et de la défense.

Items du plan d'alerte et d'intervention en cas de sinistre du Grand Port maritime de Rouen¹⁵⁹

descriptif du port

articulation plan interne, plans ORSEC

moyens matériels et disponibles en cas de sinistre

fiches-réflexes (appels d'urgence, rôle du CODIS, échouement, abordage, collision)

moyens d'intervention, pollution, incendie à bord d'un navire, fuite de gaz sur un navire ammoniac

En définitive, la mission insiste pour la prise en charge de la dimension « secours » dans la gestion de la sécurité sur le bief parisien de la Seine.

Elle recommande d'abord que, dans le cadre d'une planification ou d'une directive nationale, soient pris en compte les objectifs principaux de la gestion d'une crise fluviale, où figurerait en priorité le traitement des personnes à évacuer sur des bateaux en avarie grave. A cet égard, et selon les échanges de la mission avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)¹⁶⁰, le vecteur le plus pertinent serait d'intégrer la prévention du risque fluvial dans les futurs *contrats territoriaux de réponse aux risques et aux menaces*, les COTRRIM, élaborés à l'échelle des zones de défense et de sécurité. En 2015, le ministère de l'intérieur a décidé d'expérimenter ces contrats dans deux zones de défense et de sécurité, Paris et le Sud-est¹⁶¹. Ces contrats, qui ont vocation à être généralisés, devront prendre **en compte** les réponses à tous les risques. Les dispositions des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACRE¹⁶²) devront être rendues conformes aux orientations des COTRRIM.

Elle constate, ensuite, la faible articulation des services de l'État intervenant sur ce bief et l'absence d'implication des professionnels du transport fluvial dans la gestion de crise. La question du partage de l'information et la convergence des efforts rendent donc cruciale une doctrine opérationnelle partagée. Sur la base des expériences menées sur les réseaux Rhône - Saône et Rhin, une étude du risque fluvial devrait être conduite, devant déboucher sur l'élaboration d'un plan ORSEC « risque fluvial », étayé par des exercices d'évacuation de passagers.

¹⁵⁹ Source : capitainerie du Grand Port maritime de Rouen, Plan d'alerte et d'intervention en cas de sinistre, juin 2010, 87 pages.

¹⁶⁰ Cf. entretien du 3 mai 2016 de la mission avec le sous-directeur de la gestion des risques de la DGSCGC.

¹⁶¹ Cf. la circulaire NOR INTK151250C du 26 mai 2015 du ministre de l'intérieur relative aux orientations en matière de sécurité civile.

¹⁶² Le SDACRE est un document réglementaire établissant l'inventaire des risques de sécurité civile d'un département et fixant des objectifs de couverture. L'article L1424-7 du CGCT définit ainsi le SDACRE : « *Un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, Il détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci. Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le service départemental d'incendie et de secours* ».

RECOMMANDATIONS N° 4 :

A - Améliorer la coopération interservices en intégrant les moyens de communication de la brigade fluviale de la préfecture de police et des unités nautiques de la BSPP, service responsable : préfet de police.

B - Mieux intégrer le risque fluvial :

- intégrer le risque fluvial dans les directives nationales de programmation des exercices de sécurité civile, notamment en le prenant en compte dans les futurs contrats territoriaux de réponse aux risques et aux menaces (COTRRIM), service responsable : direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises ;
- mettre en place un groupe de travail « risque fluvial sur le bief parisien de la Seine » visant à améliorer les dispositions opérationnelles en matière de secours, service responsable : préfet de police ;
- élaborer un plan de réponse à un incident sur le bief parisien de la Seine, service responsable : préfet de police, préfet de zone de défense et de sécurité d'Ile-de-France ;
- organiser un exercice d'évacuation de passagers, service responsable : préfet de police, préfet de zone de défense et de sécurité d'Ile-de-France.

1.6. Définir le chenal de navigation et consolider le processus concerté d'examen au cas par cas des projets affectant le plan d'eau

Le RGP et le RPP évoquent tous deux la notion de chenal de navigation. La réglementation n'impose toutefois pas qu'il soit tracé réglementairement ni balisé. Il ne l'est d'ailleurs pas. Cet état de fait met les acteurs publics en situation de négociation pour la recherche d'un compromis face à des projets d'occupation du plan d'eau, projets pour lesquels il est presque impossible de revenir en arrière après réalisation.

Ainsi, certaines implantations le long des berges sont *in fine* contestées par les usagers. C'est le cas par exemple des jardins de l'Archipel des Berges de Seine Niki de Saint-Phalle, situés entre les ponts de l'Alma et des Invalides, au port du Gros Caillou en rive gauche de Seine. Implantés sur plusieurs barges d'une superficie totale de 1 800 m², en face des appontements très fréquentés des Bateaux Mouches sur l'autre rive, ces jardins ont réduit l'espace navigable et celui qui y était réservé comme zone d'attente pour les mariniers. De plus, mal carénés, ils perturbent l'écoulement de la rivière. A noter par ailleurs qu'ils ne respectent pas les obligations en matière de signalisation sur l'eau, notamment la nuit.

Deux emplacements, plus récemment attribués, un ponton au Pont-Neuf et un bateau à proximité de l'Hôtel de Ville, ont soulevé des réserves, une fois l'établissement en place, quant à leur impact sur la sécurité de la navigation. Ces deux attributions, de la compétence de Ports de Paris, sont intervenues peu de temps après le décroisement fonctionnel entre VNF, SNS, Ports de Paris et la DRIEA, à un moment où de nouveaux processus de travail concerté n'avaient pas encore été mis en place.

En réponse à ce qui apparaît comme un problème récurrent, est évoquée l'éventualité d'arrêter réglementairement le tracé du chenal de navigation sur le bief, ce qui permettrait de sanctuariser une fois pour toutes cet espace en y interdisant toute nouvelle implantation.

VNF et Ports de Paris sont assez réservés sur la possibilité technique et l'utilité de conduire un tel exercice. En effet, dans le cas particulier du bief de Paris, et spécialement dans Paris *intra muros*, la configuration des lieux rendrait l'exercice technique particulièrement difficile, voire impossible si l'on voulait l'appuyer sur une norme de tracé communément utilisée. De plus, alors que c'est l'ensemble du plan d'eau qui est utile à l'exercice de la navigation, un tel tracé pourrait laisser croire qu'en dehors du chenal défini réglementairement, tout autre usage serait possible, ce qui n'est évidemment pas vrai et doit s'étudier au cas par cas.

Depuis les difficultés posées par les deux implantations citées *supra*, VNF et Ports de Paris ont remis en place un processus de travail concerté permettant l'examen au cas par cas des projets en associant à leur démarche les acteurs concernés (DRIEA, brigade fluviale et BSPP, Ville de Paris, représentants des usagers...). Ce processus peut conduire à demander, selon les cas, des études très détaillées (trajectographie notamment) afin d'évaluer l'impact des projets.

Ce processus mériterait d'être précisé conventionnellement afin d'identifier les responsabilités de chacun. Chaque avis devrait être formulé par écrit et le processus décisionnel final précisé pour les cas où il n'y a pas consensus.

La mission recommande toutefois, afin que la puissance publique soit en position plus solide pour se livrer à l'examen au cas par cas des projets, que le chenal réservé à la navigation soit défini précisément sur le bief de Paris. Cela peut également permettre de faire évoluer dans le temps l'occupation excessive des berges dans certains secteurs.

RECOMMANDATIONS N° 5 :

Décrire dans un cadre conventionnel entre les acteurs concernés le processus d'examen et d'approbation de tous les projets affectant le plan d'eau, services responsables : VNF et Ports de Paris.

Tracer le chenal de navigation sur le bief, espace du plan d'eau exclusivement dédié à la navigation, sans préjudice de l'examen au cas par cas de l'acceptabilité de tout projet situé en dehors du chenal, service responsable : VNF.

1.7. Organiser le suivi de l'accidentologie

Depuis l'abandon de la base de données CANAF, il n'existe plus de suivi de l'accidentologie fluviale organisé et structuré à l'échelle nationale.

Des initiatives ont été prises localement, par exemple par la direction territoriale de VNF pour le bassin Rhône-Saône.

Ces initiatives mériteraient d'être évaluées, et un système de collecte de données plus « rustique » que ne le prévoyait la base CANAF mis en place.

Ce dispositif devrait permettre d'organiser des retours d'expériences partagés au niveau des commissions locales d'usagers¹⁶³.

RECOMMANDATION N° 6 :

Redéfinir, avec l'appui de la direction technique eau, mer et fleuve du CEREMA et en concertation avec la brigade fluviale, l'organisation et les modalités de recueil de données sur les accidents et incidents en matière de navigation fluviale, et un processus permettant leur analyse et des retours d'expérience partagés aux niveaux pertinents, service responsable : DGITM.

1.8. La problématique des péniches et autres bateaux-logements

A l'occasion de ses entretiens, l'attention de la mission a été appelée sur la problématique des bateaux-logements amarrés le long des cours d'eau d'Île-de-France et, tout particulièrement, à Paris ou à proximité.

Elle s'est rapprochée d'une autre mission conduisant concomitamment un audit de la mise en œuvre de la prévention des risques naturels et technologiques dans la région Île-de-France¹⁶⁴. Elle fait sienne son analyse et ses recommandations.

Selon les estimations avancées par les interlocuteurs de cette autre mission, il y aurait environ 1 200 bateaux-logements en Île-de-France, certains relevant de plus de la réglementation relative aux établissements recevant du public (ERP) dont il ne sera pas traité dans le présent rapport.

Nombre d'avis convergent pour estimer qu'un nombre significatif de ces bateaux ne seraient pas capables, en cas de crue, de faire face à leurs obligations. Ces obligations résultent du règlement général de police¹⁶⁵ et prévoient, en substance, qu'en cas de crue ou de formation de glaces :

- le conducteur doit renforcer les amarrages ;
- dès qu'il y a danger de débordement, le propriétaire doit enlever des ports les marchandises susceptibles d'être entraînées par les eaux. Il doit également signaler les matériaux et marchandises submergés ;
- les bâtiments et matériels flottants en stationnement doivent être ancrés ou amarrés de façon suffisamment solide ;

¹⁶³ La DGITM a fait connaître à la mission son accord sur le constat et l'identification d'un besoin croissant de connaître précisément l'accidentologie (raisons de l'accident : pannes, erreurs humaines, conditions météorologiques particulières ; l'identification des zones accidentogènes pour adapter le cas échéant les règles de police, améliorer le balisage. Elle lui a dit s'être rapprochée du CEREMA pour organiser un retour d'expérience sur CANAF, réaliser un état des lieux des méthodes de suivi dans d'autres modes des transports (routier, ferroviaire, etc.) et à l'étranger, et formuler des recommandations. Elle prévoit également de prendre l'attache du ministère de l'intérieur pour déterminer les conditions éventuelles d'exploitation des données de la base SYNERGIE sur les accidents de la sécurité civile.

¹⁶⁴ La Direction générale de la prévention des risques (DGPR) a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et au Conseil général de l'économie (CGE) d'effectuer des audits conjoints de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques dans les régions. L'audit de la prévention des risques naturels et technologiques dans la région Ile-de-France a été inscrit par le CGAAER, le CGE et du CGEDD dans leur programme de travail 2015. Le rapport est en voie de finalisation.

¹⁶⁵ Prévu à l'article L4241-1 du code des transports et codifié en vertu des décrets n° 2013-251 et 2013-253 du 25 mars 2013.

- l'amarrage et l'ancrage doivent être adaptés au fur et à mesure de la crue pour permettre de suivre les variations du niveau de l'eau ;
- les bâtiments, les matériels flottants et les établissements flottants doivent, en stationnement, être placés sous la surveillance d'une personne capable d'intervenir rapidement en cas de besoin.

Des règlements particuliers de police complètent ces obligations générales sur tel ou tel tronçon.

L'une des difficultés de la situation des bateaux-logements tient à l'absence de règles en matière d'ancrage et, corollairement, au défaut d'arrêté définissant les prescriptions techniques spécifiques applicables aux établissements flottants, n'ayant pas la qualité d'établissements recevant du public.

Sur l'Île-de-France, le domaine public fluvial relève soit de VNF, à disposition duquel il est mis, soit de l'établissement public Ports de Paris, qui est propriétaire du domaine public qu'il gère.

La réglementation est complexe (VNF, Ports de Paris-HAROPA, 2014) et relève de deux préoccupations bien distinctes :

- l'une liée à l'occupation du domaine public fluvial, traitée par le biais de conventions d'occupation temporaire (COT) instruites et délivrées par le gestionnaire du domaine public fluvial compétent, ici, VNF ou Ports de Paris suivant le cas ;
- l'autre relevant de la sécurité fluviale (permis de navigation, respect des normes et prescriptions techniques de sécurité applicables aux différentes catégories de bateaux), portée par la DRIEA.

Sur les 1 200 bateaux logements amarrés le long de la Seine en Île-de-France, environ 1 000 seraient établis sur le territoire de VNF et 200 sur celui de Ports de Paris. Près de 20 % d'entre eux seraient en situation irrégulière à un titre ou à un autre, dont environ 40 situés à des endroits dangereux.

Tant VNF que Ports de Paris font des efforts importants d'information¹⁶⁶ et de concertation avec les propriétaires et gestionnaires de bateaux-logements, avec le concours du CEREMA pour définir et adapter des dispositifs de sécurisation à l'ancrage ou avec la Fédération des associations de défense de l'habitat fluvial sur cette même problématique et d'investissement pour mettre à niveau les dispositifs d'ancrage.

Mais ce travail porte ses fruits relativement lentement et il est patent que le risque de voir des bateaux rompre leurs amarres, bloquer une arche de pont ou endommager les digues et diguettes de sécurité et créer des brèches en partant à la dérive est réel.

On ne peut que préconiser le renforcement de l'attention portée à ce risque dans le cadre des stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI). Par ailleurs, jusqu'ici, les exercices de gestion de crise ont laissé de côté ce risque. Pour l'exercice SEQUANA, il semble que ce soit de nouveau le cas et le risque « péniche » ne serait pas scénarisé.

¹⁶⁶ Cf. par exemple le Guide d'informations et de recommandations en période de crues de Port autonome de Paris, guide un peu ancien malheureusement.

RECOMMANDATION N° 7 :

Traiter le risque lié aux bateaux-logements dans le cadre des stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), notamment lors du prochain exercice de préparation à la gestion de crise inondation, services responsables : préfecture de la région d'Ile-de-France, DRIEE, DRIEA.

2. Créer un centre de surveillance, d'intervention et de services aux usagers (« vigie »)

2.1. La capitainerie maritime : « une fausse bonne idée »

L'analyse des dispositifs de contrôle du trafic existant en Europe, tant dans le domaine maritime que dans le domaine fluvial (cf. *supra*), montre que la création d'une capitainerie de type port maritime pour le bief parisien de la Seine, sur le modèle d'une « tour de contrôle » très directive, n'est pas appropriée à la situation :

- l'analyse détaillée de l'accidentologie faite par le CETMEF dans son rapport de 2003 précité soulignait qu'une telle solution n'aurait pas d'effet sur celle-ci dans la mesure où elle résulte de trois facteurs : des avaries, des erreurs humaines et enfin des défaillances dans le contrôle des équipements et des équipages ; l'analyse complémentaire que la mission a pu faire à partir des données d'accidentologie plus récentes (malheureusement très partielles) confirme ce point de vue ;
- la fonction d'accueil portuaire des navires, telle qu'elle existe dans les ports maritimes, est une activité assez accessoire de Ports de Paris ; elle ne concerne que le trafic des compagnies qui ne disposent pas de leur propre port d'attache in seul agent de Ports de Paris suffit à gérer les réservations pour ces escales qui ne nécessitent aucun service et aucun accompagnement pour l'accueil des bateaux, contrairement aux ports maritimes ;
- conditionner chaque mouvement d'accostage, d'appareillage ou de franchissement du bief, ou de certaines de ses parties, à une autorisation donnée en temps réel paralyserait le trafic sans apporter une plus-value en matière de sécurité de la navigation ;
- une telle solution placerait le bief parisien de la Seine en situation d'exception unique semble-t-il en Europe où partout s'applique le principe d'autorégulation du trafic, y compris dans les zones à forte densité de trafic ; la remise en cause de ce principe ne serait pas sans conséquence sur la responsabilité de la puissance publique en cas d'accident.

La plupart des acteurs publics partagent cette analyse (cf. *supra*). Pour sa part, le comité des armateurs fluviaux, qui fédère les entreprises de transport de fret et celles de passagers, juge la mise en place d'une capitainerie inappropriée à la situation, entre « fausse bonne solution » et « mesure disproportionnée ».

Faut-il pour autant ne rien faire ?

Le CETMEF, dans son étude de 2003 susmentionnée, considérait que la mise en place d'un dispositif de type CROSS (surveillance et secours) n'était pas non plus la première priorité, celle-ci étant plutôt la diffusion d'informations pour les usagers, « *le contrôle des amarrages venant quant à lui devant le contrôle proprement dit du trafic* ».

La mission considère également comme essentielle l'amélioration de la diffusion de l'information aux usagers, mais elle a toutefois observé que, compte tenu des outils maintenant disponibles (AIS et ECDIS notamment), la surveillance en temps réel de la navigation depuis un poste central se généralise avec succès dans les secteurs à fort trafic, ce qui est le cas du bief parisien de la Seine, au moins dans Paris *intra muros*.

Un tel dispositif permettrait notamment une meilleure connaissance de la réalité du trafic et des pratiques de navigation qui semblent être sur certains points non conformes aux prescriptions du règlement particulier de police.

Aussi, la mission préconise-t-elle qu'à titre expérimental un dispositif de surveillance du trafic, une « vigie », soit mis en place sur le bief, équipé des différents outils aujourd'hui disponibles permettant en temps réel un suivi du trafic et un dialogue avec les usagers (VHF, AIS/ECDIS, vidéo...).

2.2. Une « vigie » pour quoi faire ?

La fonction première à assurer est la surveillance en temps réel du trafic pour assurer la sécurité de la navigation, identifier les comportements anormaux par rapport aux règles de navigation (RGP et RPP notamment) et ainsi prévenir les accidents. Ce suivi consisterait à recueillir et exploiter toute information utile et accessible relative aux conditions de navigation, à l'état du fleuve, aux bateaux et aux marchandises (nature, quantité transportée, dangerosité) transportées, afin de disposer d'une connaissance permanente aussi complète que possible de la circulation fluviale dans la zone surveillée. Cette fonction est complémentaire de celle exercée aujourd'hui sur le terrain par la brigade fluviale. Elle s'inscrit dans l'exercice des pouvoirs de police de la navigation et de police fluviale en apportant un outil de contrôle et de détection supplémentaire. Elle semble particulièrement justifiée là où le trafic est le plus dense et hétérogène, et les conditions de navigation les plus délicates, c'est à dire dans Paris *intra muros*, dans la journée jusqu'en fin de soirée.

La seconde fonction à assurer, découlant automatiquement de la première, est *a minima* le déclenchement des secours en cas d'incident ou d'accident, les procédures de levée de doutes, leur pilotage proprement dit incombant aux chaînes de commandement au sein de la préfecture de police, ainsi que la mobilisation des différentes astreintes (DRIEA, VNF, Ports de Paris) en fonction des circonstances.

En complément, la « vigie » doit pouvoir dialoguer avec les usagers sur les conditions de navigation, notamment par la diffusion d'informations fluviales¹⁶⁷, la surveillance de la disponibilité et de l'occupation des zones d'attente de l'alternat et des zones d'accostage d'urgence permanentes. Ceci suppose une coordination et une articulation avec le service d'information fluvial (SIF) qui doit être mis en place par VNF sur le réseau à grand gabarit du

¹⁶⁷ Avis aux navigateurs, météo, courants, hauteurs d'eau, état du trafic.

bassin de la Seine¹⁶⁸, la vigie en étant alors la cheville ouvrière pour Paris. Serait ainsi mis en place un « guichet unique » administratif, regroupant l'ensemble des informations du bief pour les mettre à disposition des usagers.

Enfin, la « vigie » devrait pouvoir rendre compte à tous les acteurs des incidents et accidents observés et permettre l'alimentation du service d'information partagé à mettre en place dans un cadre plus large pour la gestion et l'analyse « à froid » de ces événements. Elle devrait pouvoir rendre compte également de la réalité des conditions et des pratiques de navigation sur le bief pour faciliter le dialogue avec les usagers et les évolutions attendues du RPP. Elle devrait pouvoir rendre un rapport annuel sur la sécurité de la navigation sur le bief.

S'agissant de l'organisation et de l'implantation d'un tel centre de surveillance, la mission a pris connaissance de deux familles de propositions¹⁶⁹.

La première, qui émane de la DRIEA, viserait à confier ce centre à Ports de Paris. Elle se décline en deux variantes.

1. La première part du principe que seul Ports de Paris dispose des moyens financiers pour supporter la charge d'un tel centre, estimée à 2 M€/an. Elle considère que cet établissement ne doit pas rester prisonnier de ses missions d'aménageur et d'exploitant foncier et, au contraire, s'inscrire plus largement dans une dynamique d'appropriation de la gestion de la navigation fluviale¹⁷⁰. Selon la DRIEA, la direction de ce centre pourrait être avantageusement confiée à un officier de port¹⁷¹. Il conviendrait de surmonter le trop fort cloisonnement qui prévaut aujourd'hui en France entre le fluvial et le maritime, celui-ci pouvant beaucoup apporter à celui-là. Le corps des officiers de port a une forte culture de sécurité et sûreté. L'emploi pourrait revenir à des officiers de port expérimentés, recrutés au titre de la mobilité par voie de détachement. Dans cette perspective, le préfet de la région d'Ile-de-France a fait connaître à la mission son attachement à une option qui confierait la responsabilité générale d'une « capitainerie fluviale » à Ports de Paris, dont les missions devraient, à ses yeux, évoluer vers la prise en charge du plan d'eau. Un tel dispositif qui élargirait les compétences de Ports de Paris, dépourvu, comme il a été dit, de la police du plan d'eau, supposerait qu'un arbitrage interne favorable soit

¹⁶⁸ Le système de gestion du trafic intérieur (SGTI), étudié par VNF, est un outil d'application interne au service, se présentant sous la forme de murs d'écran mais également de site web, qui doit permettre de donner aux agents : a) une visualisation globale du trafic et des conditions de navigation sur un linéaire donné et de les aider à s'organiser dans les éclusages, b) un niveau d'information équivalent aux PC par des fonctions de rapports et de visualisation du détail des bateaux, c) une information à forte valeur ajoutée sans leur demander de saisir la moindre donnée (source : note de la direction de l'infrastructure, de l'eau et de l'environnement de VNF du 30 mars 2015).

¹⁶⁹ La mission a exclu d'emblée une solution à la charge exclusive de VNF, similaire à celle que l'établissement a mise en place pour la surveillance du trafic sur le Rhin (CARING de Gamsheim), considérant que l'enjeu de surveillance en temps réel du trafic n'existait que pour le plan d'eau de Paris, VNF mettant en place par ailleurs un SIF sur la totalité du linéaire de la Seine à grand gabarit.

¹⁷⁰ Cf. compte rendu de l'entretien de la mission avec le directeur de la DRIEA du 29 avril 2016.

¹⁷¹ Régi par le décret n° 2001-188 du 26 février 2001 relatif au statut particulier des officiers de port, le corps des officiers de port, fonctionnaires de l'État classés en catégorie A (au nombre de 326 aujourd'hui), exerce les fonctions de commandement dans 35 ports maritimes d'État. Ses membres sont responsables, d'une part, de la police de la navigation, du balisage, des matières dangereuses, des surfaces encloses et, d'autre part, de la police de la conservation du domaine public et de son exploitation (la grande voirie). Ils traitent ainsi du placement, de l'assistance et du contrôle des navires, de la coordination de toutes les activités portuaires, de l'information des usagers, de la préparation et de la gestion de crise (Source : site internet du ministère chargé de l'écologie : *Les métiers de l'administration de la mer, les officiers de port*). Ils sont assistés par des officiers de port adjoints, corps de catégorie B, régi par le décret n° 2013-1146 du 12 décembre 2003 portant statut particulier du corps des officiers de ports-adjoints.

réalisé au sein du ministère chargé de l'environnement, tant est marquée l'opposition de Ports de Paris à une telle évolution et, qu'à terme, une modification par voie législative intervienne sur les missions confiée par le code des transports (article L4322-1) à l'établissement.

2. La seconde variante de propositions viserait à tirer parti de l'engagement de Ports de Paris de créer dans un délai rapproché un « PC sûreté », analysé dans le chapitre 2. Ce PC pourrait élargir ses missions au suivi de la navigation. Il devrait être armé par des personnels émanant des services et établissements publics intervenant sur le bief parisien de la Seine, à savoir Ports de Paris, VNF, la DRIEA, la brigade fluviale et la BSPP, avec l'organisation d'un tour de service, à placer dans la journée jusqu'au début de la nuit, entre ces personnels. Dans un premier temps, ce dispositif aurait pour support une convention de gestion entre le préfet de police et le préfet de la région d'Ile-de-France, précisant les missions du PC et la clé de financement de son fonctionnement. Eu égard aux positions réservées émises par les services intéressés, la mission suggère l'établissement d'un règlement intérieur déterminant les attributions de chacun. Il importe également que chaque service, notamment ceux chargés de la sécurité et des secours, préserve ses lignes hiérarchiques propres.

La seconde famille de propositions consisterait à placer ce centre dans un environnement professionnel rodé à ce type de mission, au cœur des dispositifs de gestion de crise, dans l'un des postes de surveillance de la préfecture de police, tels le PC opérationnel de la BSPP de la Porte de Champerret (qui depuis peu héberge, aux côtés des cadres de la brigade, des agents des directions de police) ou celui de la police des transports du quai de la Râpée. Dans ces deux centres, dotés d'une logistique éprouvée, déjà investis des missions de sécurité publique, domine déjà une organisation, voire une culture, interservices qui ne pourraient qu'être profitables à la formalisation d'un projet de « vigie » fluviale.

En effet, un exemple de dispositif abouti en matière de sécurité des transports est fourni par le PC du quai de la Râpée, où a prévalu une logique de lignes, surmontant les clivages entre services et opérateurs. Ce PC est l'organe de commandement opérationnel de la sous-direction de la police régionale des transports de la préfecture de police (SDPRT). Cette sous-direction est chargée de piloter l'action des services territoriaux et spécialisés de police, en coordination avec celle des services de sécurité de la RATP (groupe de protection et de sécurité - GSPR) et de la SNCF (Surveillance générale - SUGE). Pour ce faire, elle dispose d'un PC de surveillance des réseaux de transport¹⁷², situé dans la Maison de la RATP rue de Bercy (Paris 12^{ème}), voisin du PC sécurité de la RATP, intervenant sur l'ensemble des lignes, gares et stations des réseaux ferrés de la RATP et de la SNCF d'Ile-de-France, ainsi que sur les lignes des réseaux de transports en commun de surface d'Ile-de-France (RATP, SNCF, OPTILE). Ce PC associe en permanence des représentants des opérateurs de la SNCF et de la RATP, et bientôt ceux d'OPTILE¹⁷³. Lors de sa visite, la mission a noté que cette organisation favorisait la réalisation d'une cartographie partagée sur

¹⁷² Cf. fiche de la préfecture de police *Présentation de la sous-direction régionale de police des transports* et visite par la mission du PC du quai de la Râpée le 3 mai 2016.

¹⁷³ Le SDPRT est doté du réseau ACROPOL sur l'ensemble du réseau souterrain à Paris et en Ile-de-France et de la couverture des réseaux de transports en commun par les caméras de vidéoprotection (11 000 caméras sur les réseaux RATP et 24 000 caméras qui équipent les bus, tramways et les nouvelles générations de métro et de RER ; 9 000 caméras sont recensées sur le réseau SNCF et 80 rames sont équipées de caméras embarquées).

la délinquance, une allocation adaptée des moyens d'intervention et la réalisation d'exercices communs.

Compte tenu des outils déjà mis en place ou en cours de développement (AIS, ECDIS, SIF), l'investissement nécessaire est modeste si on le réalise au sein d'un PC déjà existant. Son coût de fonctionnement correspond pour l'essentiel au coût des effectifs nécessaires (7 à 8 ETP pour la présence d'un agent H 24).

Pour armer un tel dispositif, qui participe de l'exercice des compétences des différents acteurs en charge de la navigation et de sa sécurité et de l'information des usagers (préfet de région, préfecture de police, DRIEA, VNF et Ports de Paris), leurs moyens doivent être mis en commun et coordonnés. Cela peut s'envisager dans un cadre conventionnel entre le préfet de la région d'Ile-de-France et le préfet de police par voie d'arrêté interpréfectoral. Le dispositif serait réalisé à titre expérimental dans un premier temps, avant d'être consolidé réglementairement, en fonction de ses résultats. Quelle que soit l'option retenue *in fine*, il importe que la vigie soit installée au cœur d'une unité en charge de la gestion opérationnelle du trafic et des incidents de trafic.

Comme le souligne le chapitre 2 du présent rapport, *les positions des acteurs publics du bief parisien demeurent encore cloisonnées*. Concernant la notion de capitainerie ou centre de surveillance, la mission a observé qu'il n'y a pas à ce jour identité des points de vue. La mise en commun de moyens pour une solution partagée suppose qu'**émerge préalablement un pilotage cohérent et une vision commune autour d'objectifs partagés pour la prévention du risque**.

Dès lors, la mission suggère une démarche pragmatique, ordonnée comme suit :

- le renforcement d'une instance de travail et de coordination entre les acteurs publics, à instaurer dans le cadre du comité de la Seine, permettant de structurer le pilotage d'ensemble dans le respect des compétences de chacun ;
- la conclusion d'un dispositif de « vigie » conventionnel et expérimental, à préférer, dans un premier temps à un vecteur réglementaire ;
- la nécessité, toutefois, de solliciter un arbitrage interministériel pour arrêter le projet de centre de surveillance, compte tenu de l'écart des positions des organismes concernés constatées par la mission en l'espèce ;
- et pour conduire la réflexion à son terme, la nomination d'un préfigurateur.

RECOMMANDATIONS N° 8 :

Mettre en place, par voie conventionnelle et à titre expérimental, à partir des conclusions de la mission, un préfigurateur et un centre de surveillance opérationnelle de sécurité de la navigation et de services aux usagers sur le bief parisien de la Seine, impliquant les différents acteurs publics intervenant sur celui-ci (brigade fluviale de la préfecture de police, BSPP, DRIEA, Ports de Paris et VNF).

Adosser ce centre à une unité en charge de la gestion opérationnelle du trafic et des incidents de trafic.

Services responsables : préfet de la région d'Ile-de-France et préfet de police.

3. Clarifier les règles du remorquage

Les ministres prescripteurs de la mission lui ont demandé d'analyser le cadre juridique et la répartition des responsabilités entre l'État, VNF et Ports de Paris, s'agissant de la mise en œuvre des moyens lourds de remorquage au titre des missions de secours ou de sécurité. Corollairement, la mission a été invitée à prendre en compte dans ses réflexions l'exercice des missions de la brigade fluviale de la préfecture de police (BF/PP), qui, à certains égards, selon les termes de la lettre de mission précitée, « *semblent excéder le cadre strict de ses compétences en matière de police de la navigation et mobilisent des moyens nautiques lourds (remorquage)*. ».

3.1. Il est constant que les opérations de remorquage, dans le droit de la navigation intérieure, sont dépourvues de base juridique

A la différence du régime du transport maritime, le droit de la navigation intérieure ne prévoit pas de cadre juridique pour les opérations de remorquage¹⁷⁴.

Dans les ports maritimes français, l'organisation du remorquage est définie par l'article D5342-1 du code des transports¹⁷⁵ qui dispose :

« L'exercice du remorquage dans les ports dont l'activité dominante est le commerce et la pêche, à l'exclusion de leurs bassins exclusivement destinés à la plaisance, est subordonné à un agrément délivré, au regard des conditions de sécurité dans le port, par l'autorité portuaire. L'agrément est également requis pour l'exercice du remorquage dans la zone maritime et fluviale de régulation mentionnée à l'article L5331-1. Le règlement particulier de police du port fixe les conditions nécessaires pour assurer la sécurité portuaire. ».

Le remorquage est donc soumis à un agrément fondé sur le respect d'un cahier des charges, dont les prescriptions en matière de continuité de service et de sécurité imposent une flotte minimale par entreprise¹⁷⁶. Dans la pratique, on trouve souvent dans les grands ports maritimes une situation de monopole de fait, dans la mesure où le volume de fret ne permet pas d'assurer la rentabilité de plus de remorqueurs que le minimum imposé. Localement, le remorquage est réglementé, d'une part, pour des considérations de sécurité nautique (notamment pour les situations d'urgence) par l'État, qui arrête le règlement général de police et, d'autre part, pour des considérations de bonne exploitation du domaine public maritime, avec un agrément délivré par l'autorité portuaire. Le tarif des remorquages est fixé par l'autorité portuaire. Dans un compte d'escale, le remorquage varie entre 15 et 25 % des dépenses pour un gros vraquier, jusqu'à 40 % pour un porte-conteneurs¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Ce point a été confirmé à la mission par la DGITM (bureau du transport fluvial), cf. le message du 15 mars 2016 : « *En matière de remorquage fluvial (ou poussage avec une barge ou couplage), il n'y a pas de règle particulière dans le code des transports, en dehors de la procédure de déplacement d'office* ».

¹⁷⁵ Cette disposition est reprise de l'ancien article R351-1 du code des ports maritimes.

¹⁷⁶ Cf. le rapport du CGEDD et de l'inspection générale des affaires maritimes n° 007282-02 de novembre 2011 relatif à l'organisation du remorquage portuaire.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p.2.

3.2. Le remorquage doit ainsi être regardé comme une activité commerciale s'exerçant dans un cadre concurrentiel¹⁷⁸

L'autorité publique y intervient pour fixer la règle du jeu, organiser la sécurité du plan d'eau, veiller à une optimisation du domaine public maritime et donc de la gestion du port. Cette activité comporte ainsi des activités de service public au titre de la sécurité publique, mais elle doit aussi respecter une qualité de service cohérente avec les attentes des clients. Subséquemment, elle doit être regardée comme relevant, selon le droit européen, de l'activité des « services d'intérêt économique général » (SIEG), soumis aux règles de concurrence¹⁷⁹.

En contrepoint, le code des transports ne prévoit pas de cadre juridique pour le remorquage dans les eaux intérieures. La seule disposition pertinente en droit de la navigation intérieure réside dans l'institution de la procédure de déplacement d'office, introduite par la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport¹⁸⁰. Dans cette procédure, l'armateur prend en charge le déplacement de son bateau, les frais du déplacement restant à la charge du propriétaire, en vertu de l'article R.4244-1 du code des transports. Par ailleurs, le conducteur responsable du remorquage ou du convoi doit s'assurer qu'il respecte les conditions de navigation et qu'il n'entrave pas la circulation, au risque d'être passible d'une contravention de grande voirie^{181 182}.

A ce sujet, la mission a constaté que persiste sur le territoire parisien une ambiguïté sur la détermination de l'autorité préfectorale compétente en matière de déplacement d'office, préfet de Paris ou préfet de police. Dans une affaire récente, celle du bateau Phénix¹⁸³, les

¹⁷⁸ Ibid. p.35.

¹⁷⁹ Selon le droit européen, les services d'intérêt économique général (SIEG) sont des services de nature économique soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général. Les SIEG recouvrent un large spectre d'activités : santé, logement social, entreprises déployant des réseaux (eau, assainissement...), culture... Ces SIEG peuvent être fournis directement par des collectivités publiques en régie mais aussi par des entreprises, publiques ou privées, mandatées à cet effet. Le traité de Lisbonne a souligné l'importance des SIEG en son article 14 et dans le cadre du nouveau protocole n°26 annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). En vertu du principe de subsidiarité, les États membres sont libres de créer et d'organiser leurs SIEG. L'article 106 § 2 du TFUE portant sur « les règles applicables aux entreprises » prévoit que les règles de concurrence et du marché intérieur s'appliquent aux entreprises chargées de la gestion de SIEG dès lors que ces règles ne font pas obstacle à l'accomplissement de la mission d'intérêt général qui leur est impartie.

¹⁸⁰ Disposition codifiée à l'article L4244-1 du code des transports :

« . I- L'autorité administrative met en demeure le propriétaire et, le cas échéant, l'occupant d'un bateau de quitter les lieux lorsque son stationnement, en violation de la loi ou du règlement général de police de la navigation intérieure, compromet la conservation, l'utilisation normale ou la sécurité des usagers des eaux intérieures. A l'expiration d'un délai qu'elle fixe et qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures après la mise en demeure, elle procède au déplacement d'office du bateau. Le gestionnaire de la voie d'eau peut être chargé par l'autorité administrative compétente de réaliser les opérations de déplacement d'office. Si le bateau tient lieu d'habitation, les mises en demeure adressées au propriétaire et à l'occupant fixent un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à sept jours à compter de leur notification. Le déplacement d'office du bateau est réalisé de façon à en permettre l'accès à ses occupants. Sauf en cas d'urgence, la mise en demeure ne peut intervenir qu'après que le propriétaire et, le cas échéant, l'occupant ont été mis à même de présenter leurs observations, écrites ou orales, et qu'il leur a été indiqué la possibilité de se faire assister d'un conseil. En cas de péril imminent, les bateaux peuvent être déplacés d'office, sans mise en demeure préalable. »

¹⁸¹ Cf. l'article L4273-1 du code des transports : « Est punie de 150 € à 12 000 € d'amende toute personne participant à la conduite, à la traction ou au remorquage d'un bateau qui, par des manœuvres, des déplacements ou des stationnements, a volontairement créé un obstacle à la circulation normale sur une voie de navigation. ».

¹⁸² Dans la pratique, il s'avère que nombre de bateaux ne seraient pas assurés et que la solvabilité des propriétaires ou des exploitants des petits bateaux serait précaire, source DGITM.

¹⁸³ Cf. la décision du Tribunal administratif de Paris n° 1207840, Société Generali Iard et société Compagnie de gestion et d'assurances.

deux préfets, faute de clarification juridique, avaient pris un arrêté conjoint ordonnant le déplacement d'office d'un bateau¹⁸⁴. Le code des transports dispose que l'autorité administrative compétente est le préfet du département dans lequel le bateau est stationné¹⁸⁵, donc au cas d'espèce, le préfet de Paris, sans régler pour autant la question de l'autorité préfectorale compétente à Paris dans ce domaine. Il convient toutefois de considérer que, dans la pratique, le remorquage est une prestation de la seule préfecture de police. La mission estime souhaitable que le ministère de l'intérieur désigne le préfet compétent pour diligenter la procédure de déplacement d'office. Dès lorsque les verbalisations sont *de facto* du ressort de la brigade fluviale de la préfecture de police, il est préconisé que la responsabilité de cette procédure relève du préfet de police.

A ceci, il convient d'ajouter que le directeur général de Ports de Paris ne dispose pas de la compétence d'autorité de police, au sens du code des transports¹⁸⁶, pour délivrer des agréments de remorquage. En effet, et comme il a été dit, il dirige un établissement d'aménagement, avec un objet spécifique, l'aménagement d'espaces portuaires¹⁸⁷, sans disposer de la police du plan d'eau, à la différence des directeurs des ports maritimes.

3.3. Dans la pratique, la brigade fluviale de la préfecture de police exerce un monopole de fait dans le domaine du remorquage sur le bief parisien de la Seine

La brigade fluviale assure les secours à bateaux¹⁸⁸ (plus d'une centaine en 2014). Paris compte 36 ponts, avec un risque de collision élevé. Depuis 1998, cette unité est dotée d'un remorqueur, « L'Ile-de-France », de 22 mètres de long, unique dans les eaux intérieures françaises. Initialement acquis et équipé pour des missions de maintien de l'ordre (avec un canon à eau), ce remorqueur participe à des missions d'assistance aux bateaux en difficulté. Sa puissance et sa maniabilité permettent de mettre en sécurité les bateaux en péril, au plus près du lieu de l'avarie. Il dispose également de moyens de pompage importants en cas de voies d'eau et d'une grue de relevage principalement employée dans un cadre judiciaire ou préventif, pour des sorties de véhicules ou d'objets flottants dangereux (troncs d'arbre, matelas)¹⁸⁹.

Sur le bief parisien *stricto sensu*, la mission a constaté l'absence d'intervention d'opérateurs privés de remorquage. Des entreprises de remorquage sont basées toutefois dans les Hauts-de-Seine, et une à Paris.

¹⁸⁴ Arrêté du préfet de police et du préfet de Paris, n° 2011-171-008 du 20 juin 2011 ordonnant le déplacement d'office du bateau dénommé Phénix.

¹⁸⁵ Cf. l'article R4244-1 du code des transports, introduit par l'article 1^{er} du décret du 16 juillet 2014 pris en application de la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 susmentionnée.

¹⁸⁶ Cf. l'article L5331-5 du code des transports.

¹⁸⁷ Cf. les articles L4322-21 et R4322-44 et s du code des transports.

¹⁸⁸ Source : préfecture de police (DOSTL), *La brigade fluviale de la préfecture de police*, fiche du 9 décembre 2015.

¹⁸⁹ Source : *Rapport d'activité 2014 de la brigade fluviale de la préfecture de police*.

3.4. Dès lors, la question se pose de la facturation des opérations de remorquage de la brigade fluviale

Il convient préalablement de rappeler que le principe de gratuité qui régit les opérations de police administrative de l'État en matière de secours¹⁹⁰ connaît aujourd'hui de nombreuses exceptions¹⁹¹. Ces opérations ouvrent droit à remboursement dès lors qu'elles ne répondent pas à une finalité d'ordre public ou de nécessité publique¹⁹², ou même, lorsque la prestation poursuit un objectif de sécurité publique, celles-ci se confondent avec une mission de sûreté ou de sécurité privée qu'auraient pu prendre en charge les bénéficiaires. Or, il est constant que certaines missions de remorquage de la brigade fluviale, effectuées sans donner lieu à facturation, excèdent les obligations normales de la puissance publique, au point de relever du champ d'intervention des acteurs privés¹⁹³. Il en est ainsi de l'assistance aux bateaux, des escortes à bateaux, des repêchages d'objet (71 en 2013), de véhicules (43 en 2013). Seuls les concours de la BF/PP aux manifestations nautiques et aux tournages de films font l'objet de remboursements, au demeurant fort modestes (3 824,90 € en 2015)¹⁹⁴.

En lien avec les services de la préfecture de police, la mission a identifié quatre activités de la BF/PP qui pourraient donner lieu à refacturation :

- le secours en cas de négligence de la part des bateliers ou commandants de bateaux ;
- les escortes de sécurisation ;
- le repêchage d'objets ;
- l'enlèvement de véhicules.

Le secours aux bateaux : certaines opérations de remorquage ne semblent pas s'inscrire dans les obligations normales des services de sécurité ou de secours incombant à la brigade fluviale, tel, par exemple, le remorquage à la suite de panne d'essence qui ne nécessiterait pas la mise en place d'un périmètre d'isolement ou d'une escorte.

Les escortes : selon le guide pratique du ministère de l'intérieur relatif à la facturation de certains services d'ordre (novembre 2010), les escortes doivent donner lieu à remboursement si elles n'entrent pas dans les obligations de puissance publique. Ainsi, le remorquage d'un bateau pour réparation, dès lors qu'il y a absence de tout risque pour la sécurité des personnes et des biens ou de possibles entraves à la circulation fluviale, ne

¹⁹⁰ Cf. l'article L742-1 du code de la sécurité intérieure, « Les dépenses directement imputables aux opérations de secours au sens des dispositions de l'article L1424-2 du code général des collectivités territoriales sont prises en charge par le service départemental d'incendie et de secours ».

¹⁹¹ Elizabeth Landros, *La facturation des activités de police administrative de l'État ; variations sur le relatif déclin de la gratuité du service public de la police*, *La semaine juridique*, n° 20.117, mai 2010, pp. 39-45.

¹⁹² Cf. l'article L1424-4 du CGCT, « Le service départemental d'incendie et de secours n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L1424-42. S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration ».

¹⁹³ Cf. l'article 29 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, qui constitue le cadre juridique de référence de la facturation des actes de police administrative de l'État. Ainsi, un service d'ordre par les forces de sécurité non rattachable aux obligations incombant à puissance publique en matière de maintien de l'ordre doit donner lieu à remboursement. Cf. également l'arrêt du Conseil d'État n° 48-630 du 5 décembre 1984, Ville de Toulouse contre Lopez.

¹⁹⁴ Dont 3 410,50 € pour les manifestations nautiques et 684,40 € pour les tournages de films, source : note de la préfecture de police (DOSTL), n° 14-0111-474 du 3 novembre 2014 au chef du service juridique et du contentieux (SAJC) de la préfecture de police et message de la DOSTL en date du 29 février 2016.

relève pas des obligations incombant à la puissance publique en matière de sécurité publique ou de secours¹⁹⁵.

Le repêchage d'objets et l'enlèvement des véhicules : s'agissant de la récupération de véhicules, il convient de s'interroger sur l'absence d'intervention de VNF alors que l'établissement est chargé d'assurer l'exploitation, l'entretien et la maintenance du réseau fluvial¹⁹⁶. Pour l'heure, VNF, qui dispose d'une barge poussée avec grue sur ce secteur fluvial, en cas de présence de véhicules présentant un risque sécuritaire, contacte la brigade fluviale, la gendarmerie, les unités nautiques de la BSPP ou les SDIS pour extraire le véhicule de l'eau. Une fois l'épave remontée, la prise en charge terrestre par le truchement d'un opérateur privé est supportée financièrement par VNF.

La situation est différente sur le Rhône où VNF fait appel à un opérateur privé dès qu'un véhicule est détecté dans le fleuve. Si le propriétaire est identifié, un processus de négociation s'amorce aux fins de remboursement à l'établissement pour les frais engagés. De son côté, la subdivision de VNF met à disposition un bateau de 38 m, avec grue, dans le cadre des opérations de repêchage avec la gendarmerie nationale.

Au vu de ces données, la mission estime souhaitable que soit confiées à VNF l'ensemble des opérations de repêchage d'objets et d'enlèvements d'épaves de véhicules, en tant qu'opérations de nettoyage et d'entretien des voies d'eau, dès lors que celles-ci ne nécessitent aucune mesure de sécurisation ou de gestion de la circulation fluviale. Dans cette optique, la BF/PP effectuerait la recherche des véhicules au titre de ses missions de police et apporterait, en tant que de besoin, son soutien opérationnel et technique à VNF, sous réserve d'une prise en charge par VNF ou par l'armateur des dépenses exposées, et ce dans la mesure où le service rendu n'interviendrait pas au titre de ses missions normales de sécurité.

La mise en place d'un tel dispositif supposerait, d'une part, de lui conférer une base réglementaire en modifiant le règlement particulier local de police de la navigation¹⁹⁷, et, d'autre part, de stipuler, par voie de convention entre VNF et la préfecture de police, le périmètre et les modalités d'intervention de chaque acteur pour les différentes opérations concernées. Il conviendrait également que les services du ministère chargé des transports étudient la possibilité de donner un cadre juridique aux opérations de remorquage effectuées sur le domaine fluvial.

¹⁹⁵ Dans l'hypothèse du renflouement d'un bateau par un acteur privé pour le compte de son propriétaire, la brigade fluviale a pour pratique de mettre en place un périmètre de sécurité afin de s'assurer que la navigation ne sera pas affectée par cette opération. Lorsque le bateau est transporté pour réparation, la brigade fluviale escorte le bateau jusqu'au garage de réparation. Selon le guide pratique du ministère de l'intérieur relatif à la facturation de certains services d'ordre, ce type de mission devrait être facturé.

¹⁹⁶ Cf. les articles L4311-1 et R4311-1-3 du code des transports.

¹⁹⁷ Ce règlement prévoit seulement que la plongée subaquatique est interdite sauf dans le cadre d'opérations de secours et de police.

RECOMMANDATIONS N° 9 :

A-S'agissant du code des transports :

- fixer un cadre juridique régissant les opérations de remorquage sur le domaine fluvial, service responsable : DGITM ;
- déterminer le préfet compétent à Paris (préfet de Paris ou préfet de police) en matière de déplacement d'office, service responsable : secrétaire général du ministère de l'intérieur.

B- S'agissant de la brigade fluviale de la préfecture de police :

- opérer la facturation des opérations de secours en cas de négligence du batelier ou du commandant de bateau ;
- facturer les opérations d'escorte de bateaux en l'absence de risque pour la sécurité des personnes et des biens ou d'entrave à la circulation ;
- établir un règlement d'emploi des remorquages opérés par la brigade fluviale ;

Service responsable : préfet de police

- en matière d'opérations de repêchage d'objets ou de véhicules, modifier le règlement particulier de police de la navigation applicable au bief parisien de la Seine et établir une convention entre VNF et la préfecture de police stipulant les domaines d'intervention des deux parties.

Services responsables : directeur général de VNF et préfet de police

4. Sécuriser les ouvrages de Suresnes et de Port-à-l'Anglais, sur la Seine, et de Saint-Maurice, sur la Marne

Comme exposé *supra*, les risques d'incident ou d'accident sur les barrages de Suresnes en aval de Paris, et de Port-à-l'Anglais sur la Seine et Saint-Maurice sur la Marne en amont de Paris sont insuffisamment analysés et pris en compte.

RECOMMANDATIONS N° 10 :

Pour les barrages de Suresnes, réexaminer les hypothèses et le calcul ayant déterminé le dimensionnement du câble transversal de protection en amont des ouvrages, le remettre en état puis effectuer des tests en grandeur réelle de sa tenue et de son efficacité, service responsable : VNF.

Pour les barrages de Port-à-l'Anglais et Saint-Maurice, analyser le risque de l'abaissement accidentel d'un clapet et ses conséquences en aval, et si besoin prendre, comme pour les ouvrages de Suresnes, toutes dispositions de protection des ouvrages contre un choc de bateau, service responsable : VNF.

Conclusion

Préconiser un renforcement des contraintes de sécurité alors même que l'expérience démontre que le trafic sur la Seine à Paris est devenu relativement sûr n'allait pas de soi. Pourtant, à l'instar de l'ensemble des acteurs rencontrés, la mission est convaincue que la menace d'un accident de grande ampleur demeure et doit être prévenue.

En effet, la gestion du risque de navigation sur le bief parisien de la Seine s'effectue dans un cadre fragmenté au sein de l'appareil d'État. C'est un frein pour l'action. Il est apparu souhaitable aux yeux de la mission qu'émerge une vision commune et une direction cohérente autour d'objectifs partagés pour la prévention du risque.

Plus que la sécurité du bief, c'est la sûreté qui aujourd'hui paraît être l'enjeu majeur. A ce titre, la perspective d'un incident majeur impliquant un bateau accueillant de nombreux passagers ou lourdement chargé en fret impose la mise en alerte de capacités de projection technique, de secours et policières importantes. Il apparaît clairement que les moyens actuellement à la main du préfet de police, moyens de surveillance vidéo comme moyens d'intervention des unités de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et de la brigade fluviale, ne sont pas à la hauteur de l'enjeu d'un accident majeur de référence. Le concours des bateliers opérant sur le fleuve doit être recherché en appui. Cela suppose que soient développés des processus de coopération entre ces différentes instances. La pratique des exercices de sécurité civile, qui semble malheureusement en sommeil à Paris alors qu'elle a été relancée avec succès à Lyon et Strasbourg, est l'une des clés de ce problème. L'instauration de lieux de dialogue à froid entre les pouvoirs publics compétents, à l'instar du comité de la Seine créé par le préfet de la région d'Ile-de-France, mais aussi de dialogue avec les professionnels au sein de comités locaux de sûreté portuaire, à l'instar des ports maritimes, est ici préconisée.

En l'état, la mission n'est pas convaincue de la pertinence de la création d'une structure lourde de régulation du trafic, structure qui ne pourrait au demeurant avoir qu'une fonction de surveillance. D'autres actions concrètes peuvent être utilement conduites au préalable. Elles touchent à la réglementation (renforcement des contraintes de navigation dans le règlement particulier de police et alignement des dispositions du code des transports sur celles du code de la route pour donner à la police fluviale les moyens d'interpellation des contrevenants et de prévention des conduites à risque), à la gouvernance comme il vient d'être dit, à l'amélioration des supports techniques de la navigation et à la sécurisation des ouvrages et du lit du fleuve, et à la clarification des usages passant par une étude approfondie de l'espace nécessaire à la navigation et à l'arrêt des bateaux.

Une structure de surveillance, créée à titre expérimental et pour un temps limité, sans préjudice d'une éventuelle institutionnalisation ultérieure, devrait, aux yeux de la mission, être placée au cœur d'un des postes de commandement opérationnels en charge de la sécurité et de la sûreté de la circulation dans la capitale. La rareté des incidents sur le bief rendrait vaine en effet toute création *ex nihilo*, au sein d'un organisme dont la culture n'est pas la gestion à chaud de la sécurité.

Au terme de son investigation, la mission estime ainsi que la sécurité de la navigation sur le bief parisien de la Seine doit se décliner à la fois en mesures réglementaires, administratives et de gouvernance et en l'acquisition d'une culture du risque portée par ceux dont la prévention est le métier.

Philippe de GUIBERT

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large 'P' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

Michel ROSTAGNAT

A handwritten signature in black ink, featuring a 'W' shape at the top, followed by 'L' and '2' and ending in a horizontal line.

Marc-René BAYLE

A handwritten signature in black ink, appearing as a series of connected loops and a long horizontal stroke.

Annexes

Liste des annexes :

1. Lettre de mission
2. Liste des personnes rencontrées
3. Questionnaire aux services de l'État
4. Propositions des professionnels
5. Tableau de l'accidentologie
6. Principales polices administratives et judiciaires s'exerçant sur le bief parisien de la Seine
7. Projet de dispositions législatives envisagées en 2008 pour renforcer les capacités de verbalisation des forces de l'ordre dans le domaine de la navigation intérieure
8. Historique des réflexions et propositions
9. Eléments de bibliographie
10. Glossaire des sigles, abréviations et acronymes

1. Lettre de mission



*La ministre de l'écologie, du
développement durable et de
l'énergie*

Le ministre de l'intérieur

*Le secrétaire d'état chargé des
transports, de la mer et de la
pêche*

Paris, le 13 NOV. 2015

à

Monsieur le Vice-président
du Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Monsieur le Chef de service de
l'inspection générale de l'administration

Objet : lettre de mission sur le renforcement de la sécurité de la navigation fluviale sur le bief parisien de la seine.

Le dispositif de sécurité de la navigation fluviale sur le bief parisien repose sur la délivrance des titres de navigation assurée par la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA). Sur ce sujet, une mission d'envergure nationale a été confiée au CGEDD en février dernier dans l'objectif d'améliorer le processus de délivrance des titres de navigation des bateaux de navigation intérieure.

La sécurité de la navigation fluviale sur le bief parisien repose également sur la gestion des circulations sur le plan d'eau, opérée par plusieurs services. L'exploitation du bief est ainsi assurée par Voies Navigables de France (VNF). Les missions de police de la navigation relèvent de la brigade fluviale de la préfecture de Police de Paris compétente sur toutes les voies navigables d'Île-de-France ainsi que, pour les secours uniquement, de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris. Les missions de police administratives sont réparties entre les agents de la DRIEA commissionnés et assermentés à cet effet, comme le prévoit l'article L.4141-1 du code des transports (2 agents actuellement) et VNF. La gestion des plateformes portuaires et des plans d'eau associés est assurée par le port autonome de Paris.

La gestion des circulations est cependant beaucoup moins réglementée que dans le secteur aéronautique, routier, portuaire ou même maritime. Le principe de libre respect par chacun des règles de navigation a suffi jusqu'à présent à éviter des accidents. La navigation fluviale sur la Seine s'effectue à vue et, contrairement aux secteurs aéronautiques, routiers, portuaires et maritimes, il n'existe pas en France de tour de contrôle, de centre de régulation et d'information du trafic, de capitainerie ou de CROSS en charge de la gestion des circulations fluviales. Ce n'est par ailleurs pas une exigence au niveau européen. Il n'existe enfin pas de centralisation des informations nécessaires à l'organisation d'une réponse publique coordonnée en cas d'incident voir d'accident.

I

Plusieurs avancées technologiques sont venues renforcer la sécurité de la navigation, notamment le déploiement par VNF d'antennes terrestres AIS (*automatic identification system*) pour favoriser l'échange de données et la réalisation de cartes de navigation au standard ECDIS. De même, l'équipement AIS devient obligatoire pour tous les bateaux de plus de 20 mètres sur le réseau à grand gabarit (dont la Seine en Île-de-France), à compter du 1^{er} janvier 2016. Ce dispositif permet aux bateaux de se repérer et s'identifier entre eux, ainsi que d'être vus par un poste de contrôle centralisé à terre.

Si le taux d'accident reste très faible, il est nécessaire d'anticiper dès aujourd'hui les risques associés à l'augmentation des trafics fluviaux (marchandises et passagers) sur la Seine en renforçant les dispositions de sécurité de la navigation, en particulier sur le bief parisien qui connaît un trafic intense et en augmentation. La volonté de tous les acteurs, publics comme privés, de voir se développer le trafic fluvial, doit s'accompagner pour tous d'un changement de paradigme quant à l'existence et l'importance du risque, et d'un changement de culture pour la prévention et la gestion de ce risque. Un accident majeur sur la Seine grèverait pour longtemps les efforts consacrés à ce développement et les investissements réalisés. Il pourrait nuire à l'attractivité économique et touristique de la capitale.

La mission aura pour objectif de définir les conditions opérationnelles à mettre en place pour renforcer le contrôle de la sécurité de la navigation fluviale au cœur du réseau. Les conditions opérationnelles recouvrent les critères de faisabilité et les modalités d'organisation et appropriées pour la mise en place d'un dispositif de contrôle et d'intervention sur le bief parisien de la Seine.

Le dispositif de contrôle et d'intervention proposé par la mission devra répondre au mieux à l'accidentologie sur le bief parisien, sans dégrader la fluidité du trafic fluvial qui est une des conditions de sa compétitivité. Une attention particulière devra être portée aux conditions dans lesquelles peuvent être réalisées les manœuvres des bateaux aux escales pour ce qui est des bateaux à passagers, et aux postes d'attente pour ce qui est des bateaux de marchandises, en regard des bateaux en transit.

La mission prendra en compte dans sa réflexion et ses propositions les missions actuellement exercées par la brigade fluviale de la Préfecture de police qui, à certains égards, semblent excéder le cadre strict de ses compétences en matière de police de la navigation fluviale et mobilisent des moyens nautiques lourds (remorquage). Par ailleurs, bien qu'il n'existe pas en France de capitainerie qui gère les circulations fluviales, la mission étudiera également l'intérêt de mettre en place une telle structure, appelée à fonctionner en permanence. La mission examinera de façon détaillée les conditions de faisabilité technique, financière et juridique ainsi que les besoins en ressources humaines requis pour la mise en place des différents dispositifs proposés.


Enfin, la mission analysera le cadre juridique et la répartition des responsabilités entre l'Etat, VNF et le Port de Paris s'agissant de la mise en œuvre de moyens lourds de remorquage, au titre des missions de secours ou de sécurité.

Pour sa réalisation, la mission pourra s'appuyer sur les retours d'expérience du bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre. Elle s'appuiera également sur l'expertise de M. Dominique Barras (chargé de mission sûreté, défense à la direction territoriale de VNF et ancien colonel de la brigade de gendarmerie fluviale) ainsi que sur celle d'un officier du grand port maritime du Havre ou de Rouen.

La mission nous remettra son rapport dans un délai de six mois et pourra solliciter préalablement, s'il en était besoin, le report de ce délai.


Ségolène ROYAL


Bernard CAZENEUVE


Alain VIDALIES

2. Liste des personnes rencontrées

nom	prénom	organisme	fonction	rencontre
Alfaro	Marion	Ports de Paris - HAROPA	Directrice de l'agence Paris Seine	27/01/16
André	Olivier	Préfecture de la région Ile-de-France, préfecture de Paris	Directeur de la modernisation et de l'administration	20/01/16
Audenis	Aymeric	Interel Group	Consultant senior, responsable des relations extérieures de Viking Cruises	11/03/16
Aumônier	Christophe	Préfecture de police, DTPP	Sous-directeur de la sécurité du public	28/01/16
Bailly	Didier	Ville de Paris		16/03/16
Barras	Dominique	Voies navigables de France, direction territoriale Bassin de la Seine	Chargé de mission sûreté, défense	06/01/16
Beccherle	Julien	Préfecture de la région Ile-de-France, Secrétariat général pour les affaires régionales	Chargé de mission aménagement	12/01/16
Benet	Jean	Préfecture de police	Directeur des transports et de la protection du public	28/01/16
Berjot	Sandrine	Préfecture de police, DOSTL, DUSSO, SUO	Commandant fonctionnel de police, chef de la brigade fluviale	26/01/16
Bernes		Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	Lieutenant-colonel, adjoint au commandant du groupement des appuis et de secours	03/02/16
Blakeway	Alaric	Voies navigables de France	Expert en systèmes d'information fluviale	20/04/16
Bonnel	Pascal	Grand port maritime de Rouen	Commandant de port	17/02/16
Boulanger	Serge	Préfecture de police	Directeur adjoint de cabinet	02/03/16
Bourgeon	Camille	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage Gris-Nez	Chef du service navigation (STM), coordonnateur de la mission de sauvetage	03/03/16
Bouriot	François	Comité des armateurs fluviaux	Adjoint du Président Délégué Général	16/03/16
Bourles	Eric	Voies navigables de France, direction régionale de Lyon	Directeur de la gestion durable	24/03/16
Boutinaud	Philippe	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	Général de brigade, commandant la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	22/01/16
Boyer	Benjamin	Commission centrale pour la navigation du Rhin, direction technique	Administrateur technique	18/02/16
Bréhier	Régine	Ports de Paris - HAROPA	Directrice générale, présidente d'HAROPA	07/04/16
Brocas	Sophie	Préfecture de la région Ile-de-France	Préfète, secrétaire générale de la préfecture de la région Ile-de-France, préfecture de Paris	12/01/16
Cadot	Michel	Préfecture de police	Préfet de police, préfet de la zone de défense et de sécurité de Paris	08/01/16
Carcasses	Boris	Unité de secours nautique des sapeurs-pompiers et brigades fluviales de la police nationale et de la gendarmerie nationale	Service ordre public et sécurité routière	24/03/16
Cardone	Cécile	Unité de secours nautique des sapeurs-pompiers et brigades fluviales de la police nationale et de la gendarmerie nationale	SDMIS, DDSP 69	24/03/16
Caron	Philippe	Préfecture de police	Directeur opérationnel des services techniques et logistiques	12/01/16
Chalifour	Didier	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	Colonel	22/01/16

nom	prénom	organisme	fonction	rencontre
Chamaillard	Patrice	Voies navigables de France, direction territoriale Bassin de la Seine	Directeur adjoint	06/01/16
Champon	Samuel	Ministère de l'intérieur, DGSCGC, SDPGC, bureau analyse et gestion des crises	Chargé de mission mer et fleuves, commandant des marins-pompiers de Marseille	03/05/16
Chaux	Jean-René	Préfecture de police, DOSTL	Adjoint au sous-directeur du soutien opérationnel	12/01/16
Clérissi	Gérard	Préfecture de police	Directeur des finances, de la commande publique et de la performance	21/01/16
Dalbavie	Philippe	Préfecture de police, cabinet	Conseiller juridique	21/01/16
Daniel	Arnaud	Bateaux parisiens	Directeur des opérations	07/04/16
De Bayser	Anne	Ville de Paris	Secrétaire générale adjointe	16/03/16
Delpuech	Michel	Préfecture de la région Auvergne Rhône Alpes	Préfet de la région Auvergne Rhône Alpes, préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-Est	24/03/16
Demay	Arnaud	Direction régionale et interdépartementale l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France	Chef du département sécurité des transports fluviaux	11/01/16
Devun	Sylvie	Voies navigables de France, direction régionale de Lyon	Responsable du bureau sécurité et services à la navigation	24/03/16
Digout		Gendarmerie nationale, état-major de la région Auvergne Rhône Alpes		24/03/16
Don	Peter	Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Adviser	18/03/16
Dourlent	Michel	Chambre nationale de la batellerie artisanale	Président national	11/03/16
Fekiri	Saouzia	Ministère de l'intérieur, DGSCGC, SDPGC	Chef du bureau analyse et gestion des crises	03/05/16
Foix	Olivier	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne Rhône Alpes	Chef de la délégation à la zone de défense, adjoint à la directrice	24/03/16
Fouquier	Andy	Chambre nationale de la batellerie artisanale	Vice-président	11/03/16
Gabet	Pascal	Grand port maritime de Rouen	Directeur du chenal et des travaux maritimes	17/02/16
Ganne	Odile	Ministère de l'environnement, DGALN, DEB, LM	Chargée de mission	10/02/16
Gantier	Anne-Christine	Préfecture de police, DOSTL	Sous-directrice du soutien opérationnel	12/01/16
Garrigue-Guyonnaud	Matthieu	Ministère de l'intérieur	Conseiller sécurité civile au cabinet du ministre	04/02/16
Gavory	Gérard	Préfecture de région Auvergne Rhône Alpes, zone de défense Sud-est	Préfet délégué pour la défense et la sécurité	24/03/16
Gayon	Catherine	Ville de Paris		16/03/16
Geoffray	Patrick	Ville de Paris	Directeur général de la propreté et de l'eau	16/03/16
Gindre	Patrick	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	Lieutenant-colonel, chef de corps du groupement des appuis et de secours	03/02/16
Gorges	Guillaume	Direction régionale et interdépartementale l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France, SST, DTSF	Adjoint au chef du département sécurité des transports fluviaux	11/01/16
Goron	Michel	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage Gris-Nez	Directeur	03/03/16
Grange	Patrick	Entreprendre pour le fluvial	Chargé de mission	11/02/16
Guillot	Vincent	Préfecture de région Auvergne	SDMIS	24/03/16

nom	prénom	organisme	fonction	rencontre
		Rhône Alpes, zone de défense et de sécurité Sud-est		
Guimbaud	Thierry	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer	Directeur des services de transport	15/01/16
Hamonic	Erwan	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	Capitaine, adjoint au commandant d'unité de la compagnie des appuis spécialisés	03/02/16
Hatsch	Robert	Préfecture de police, direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, sous-direction régionale de police des transports	Chef adjoint de la brigade des réseaux franciliens	03/05/16
Horlaille	Emmanuel	Compagnie fluviale de transport	Responsable qualité sécurité environnement groupe	15/03/16
Hubert	Astrid	Préfecture de police, DTPP	Chef du bureau des établissements recevant du public à la direction des transports et de la protection du public	28/01/16
Imbert	Yannick	Préfecture de la région Ile-de-France	Préfet, secrétaire général pour les affaires régionales d'Ile-de-France	12/01/16
Irsane	Samira	Ambassade de France aux Pays-Bas	Service économique	17/03/16
Jacques	Stéphane	Préfecture de région Auvergne Rhône Alpes, zone de défense et de sécurité Sud-est	Chef d'état-major interministériel adjoint, chef de la division Anticipation des crises et préparation	24/03/16
Kihl	Jean-Paul	Préfecture de police, État-major de zone	Préfet, secrétaire général de la zone de défense et de sécurité de Paris	21/01/16
Kortekaas	Joram	Operationele ontwikkeling water & Scheepvaart, Rijkswaterstaat Verkeer en Water Management	Senior Advisor, Coördinator International affairs VWM	17/03/16
Labeylie	Steve	Compagnie fluviale de transport	Chargé de mission	15/03/16
Latron	Patrice	Préfecture de police	Préfet, directeur de cabinet	29/03/16
Lavaux		Gendarmerie nationale, état-major de la région Auvergne Rhône Alpes		24/03/16
Le Goff	Marc	Compagnie fluviale de transport	Expert navigation fluviale	15/03/16
Le Liboux	Jean-Luc	Ministère de l'environnement, DGITM, DAM	Sous-directeur de la sécurité maritime	02/02/16
Le Moing Surzur	Philippe	Ministère de l'intérieur, Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques (DGSCGC)	Sous-directeur de la planification et de la gestion des crises	03/05/16
Leandri	Didier	Comité des armateurs fluviaux	Président Délégué Général	16/03/16
Leblanc	Gilles	Direction régionale et interdépartementale l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France	Directeur	29/04/16
Lefoyer	Sylvain	Direction régionale et interdépartementale l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France	Directeur adjoint sécurité transports défense	11/01/16
Lévi	Guy	Préfecture de la région Auvergne Rhône Alpes	Secrétaire général pour les affaires régionales	24/03/16
Mainsard	François	Ministère de l'intérieur	Conseiller police au cabinet du ministre	04/02/16
Malbrunot	Pascal	Chambre nationale de la batellerie artisanale	Vice-président	11/03/16
Martin	Cécile	Direction départementale des territoires du Rhône	Directrice adjointe	24/03/16
Martinez	Isabelle	Préfecture de police, direction de la sécurité de proximité de	Chef du bureau de coordination opérationnelle	03/05/16

nom	prénom	organisme	fonction	rencontre
		l'agglomération parisienne, sous-direction régionale de police des transports	de la brigade des réseaux franciliens	
Merlier	Brigitte	Ville de Paris		16/03/16
Michelin	Laurent	Préfecture de la région Auvergne Rhône Alpes, SGAR	Chargé de mission auprès du préfet de région	24/03/16
Monteil	Alain	Voies navigables de France	Directeur territorial Bassin de la Seine	06/01/16
Morin	Gabriel	Préfecture de police	Conseiller à la stratégie et à la modernisation	23/03/16
Morvan	Eric	Ministère de l'intérieur	Préfet, directeur adjoint du cabinet du ministre	04/02/16
Mulet	Béatrice	Ville de Paris		16/03/16
Novaro	Jean-Marc	Préfecture de police, direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne	Sous-directeur de la police régionale des transports	03/05/16
Occis	Nicolas	Grand port maritime de Rouen	Directeur général	17/02/16
Papinutti	Marc	Voies navigables de France	Directeur général	06/01/16
Pavaday	Gladys	Compagnie nationale du Rhône, direction du patrimoine fluvial et industriel, direction déléguée support concession	Ingénieur coordination concession	24/03/16
Peigney-Couderc	Stéphanie	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, DST, PTF	Chef du bureau du transport fluvial	15/01/16
Pelouin		Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	Adjudant, chef du centre d'appui et de secours de Joinville	03/02/16
Peres	Jérôme	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage Gris-Nez	Directeur adjoint	03/03/16
Philizot	François	Délégation interministérielle au développement de la vallée de la Seine	Préfet, délégué interministériel	27/01/16
Piotte	Murielle	Direction départementale des territoires du Rhône	Chef du service sécurité et transports	24/03/16
Piquerez	Pascale	Direction départementale des territoires du Rhône, SST	Chef de l'unité permis et titres de navigation	24/03/16
Pontet	Sébastien	Préfecture de région Auvergne Rhône Alpes, zone de défense et de sécurité Sud-est	SDMIS	24/03/16
Ponthieux		Viking River Cruises		11/03/16
Pont-Nourat	Philippe	Sodexo prestige sports et loisirs	Directeur général activités de tourisme	21/03/16
Quintin	Christophe	Ministère chargé de l'environnement, secrétariat général	Chef du service de défense, de sécurité et d'intelligence économique	09/02/16
Robine	Gilles	Préfecture de police, DOSTL, SDSIC	Commandant de police, chef de la mission pour le développement de la vidéoprotection dans l'agglomération parisienne (MIVAP)	15/02/16
Rouganne	Danielle	Entreprendre pour le fluvial	Déléguée générale	11/02/16
Rouque	Alexis	Ports de Paris - HAROPA	Directeur général, président d'HAROPA	27/01/16
Roux	Philippe-Jacques	Ministère de l'environnement, secrétariat général, SDSIE	Adjoint mer, point de contact ISPS	09/02/16
Safran	Denis	Préfecture de police, cabinet	Conseiller santé, professeur de médecine	21/01/16
Sanjuan	Pascal	Préfecture de police	Préfet, secrétaire général pour l'administration	23/03/16
Segura	Pascal	Ministère de l'environnement, secrétariat général, SDSIE	Adjoint au chef du service, lieutenant-colonel de gendarmerie	09/02/16

nom	prénom	organisme	fonction	rencontre
Somers	Sébastien	Compagnie fluviale de transport	Responsable exploitation CFT Seine Nord	15/03/16
Stringhetta	Stéphane	Préfecture de police, direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, sous-direction régionale de police des transports	Chef de la brigade des réseaux franciliens	03/05/16
Ten Broeke	Ivo A.A.	Rijkswaterstaat, Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Rijkswaterstaat National Vessel Traffic Management Centre	<i>Rhine commisioner</i> CCNR, <i>Projectmanager</i> RIS	17/03/16
Thébaud	Christophe	Compagnie fluviale de transport	Directeur Seine et Oise	15/03/16
Toetsch	Michel	Bateaux parisiens	Directeur technique	07/04/16
Trift	Nicolas	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, DST	Adjoint au sous-directeur des ports et du transport fluvial	15/01/16
Vaillant	Alain	Gendarmerie nationale, état-major de la région Auvergne Rhône Alpes	Lieutenant-colonel	24/03/16
Van-Brussel	Valérie	Ville de Paris		16/03/16
Vilbé	Paul-Marie	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, État-major, division emploi	Lieutenant-colonel, chef du bureau de la planification opérationnelle	22/01/16
Weyland		Brigade des sapeurs-pompiers de Paris	Adjudant, chef du centre d'appui et de secours de la Monnaie	03/02/16
Zaepfel		Gendarmerie nationale, état-major de la région Auvergne Rhône Alpes		24/03/16

3. Questionnaire aux services de l'État

3.1. État du dossier

(Question au Port et à VNF) : Pouvez-vous nous donner les chiffres du trafic sur Paris, en flux annuels de passagers et de fret, et en nombre de bateaux actifs dans le bief (sans oublier les bateaux logements, bateaux à quai et appontements) ?

(Question à DRIEA, Port et VNF) : Pour votre sphère de compétence, préciser les suites éventuellement données au rapport n°20001-0074-01 du Conseil général des ponts et chaussées du 23 novembre 2001 relatif au renforcement de la sécurité sur le bief de la Seine à Paris.

(Question au Ports de Paris et à VNF) : Le chenal navigable est-il techniquement et juridiquement défini ? Sinon, quelle est la procédure suivie lorsqu'un établissement fixe entend s'installer sur la rive ?

3.2. Coordination stratégique des institutions

Faut-il instituer un comité consultatif des usagers de cette voie d'eau afin d'engager un processus de concertation structurée avec ces usagers ?

Faut-il un dispositif partenarial d'observation de l'évolution du trafic de marchandises et de passagers sur le bief parisien de la Seine ?

3.3. Sécurité

Quelle mémoire avez-vous des accidents et quasi-accidents survenus sur la Seine dans le bief de Paris depuis 10 ans ? Pouvez-vous nous en remettre une statistique et la liste commentée ?

Faut-il un dispositif partenarial de recueil et de traitement des données sur les accidents ?

S'agissant des derniers accidents connus (ex : celui du « Pierre Bellon » le 26 septembre 2015...), en avez-vous un retour d'expérience ? Pouvez-vous nous communiquer les comptes-rendus y afférents ?

Les conditions de sécurisation de la navigation sur le bief parisien de la Seine nécessitent-elles, selon vous, des dispositions techniques ou réglementaires spécifiques ? Si oui, indiquer lesquelles, autres que celles déjà existantes, concernant :

- les caractéristiques des bateaux et de leurs équipements qui y naviguent ;
- les dispositions d'information et d'assistance à la navigation ;
- la formation et la qualification des conducteurs ;
- les règles de navigation ;
- la surveillance du trafic et du respect des règles ;
- la régulation du trafic, en fonction de sa nature ;
- et pour chacune d'entre elles, son périmètre (le bief ? Paris intra muros ?)

(Question à VNF) : Comment est assurée la sécurité du barrage de Suresnes qui commande le plan d'eau de Paris ?

3.4. Secours

(Question à la Zone de défense) : Avez-vous participé à des exercices de simulation de crise ? Pouvez-vous nous donner le compte-rendu du dernier exercice et son Retex auquel vous avez participé, avec la liste des participants et leurs contributions respectives ?

(Question à la Zone de défense) : Existe-t-il un plan de secours en cas d'accident sur le bief parisien de la Seine ? Utilité ou non de définir des dispositions spécifiques ORSEC, reposant sur une logique de couverture du bief (préconisation adoptée pour le bassin Rhône Saône), précisant les missions des différents acteurs dans le contexte d'une intervention fluviale ? Jugez-vous opportune l'élaboration d'un tel plan ?

(Question à la Zone de défense et à la DRIEA) : Faut-il – comme sur le Rhône et la Saône – intégrer le risque fluvial dans les dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM) des départements riverains du bief parisien de la Seine ?

(Question en priorité à la Zone de défense) : A l'instar du processus de couverture du risque fluvial du bassin Rhône-Saône, conviendrait-il d'élaborer et de partager un référentiel permettant de créer les bases d'une procédure opérationnelle de terrain commune entre la BSPP, la brigade fluviale de la préfecture de police, le PAP, VNF, la DRIEA, les armateurs et les autres partenaires ?

Quelle est la nature de l'astreinte assurée dans vos services ? Si le cadre d'astreinte n'est pas compétent sur le fluvial, comment accède-t-il aux informations détenues dans le service ? Comment se passe l'échange avec les autres services compétents en cas de crise en dehors des heures ouvrables ?

3.5. Régulation du trafic, « capitainerie »

La question d'une capitainerie de port figure à l'agenda de notre mission. Quel en serait, à votre sens, le positionnement fonctionnel, le dimensionnement, et éventuellement les organismes tiers participants ?

Une telle capitainerie devrait-elle ou non exercer les missions suivantes ?

- recueil et centralisation des informations relatives à l'état du fleuve (météo, trafic, nature des marchandises, dangerosité), aux bateaux, diffusion des informations fluviales, recueil des alertes, veille radio, etc. ;
- organisation et moyens d'intervention, recueil des alertes, déclenchement des procédures d'intervention, gestion de crise ;
- régulation du trafic, guichet unique administratif ?

Estimez-vous nécessaire ou non, dans cette optique, la création d'un PC fonctionnant H 24 avec les intervenants publics (DRIEA, PAP, VNF, BF, BSPP) ?

(Question à la DGITM) : Que permet aujourd'hui le droit en matière de capitainerie dans un port fluvial ? Quelles seraient les évolutions réglementaires souhaitables si cette option - au sens où l'on peut l'entendre, cf. supra - était retenue ?

(Question au Ports de Paris et à VNF) : Y a-t-il à votre connaissance des sites, en France ou à l'étranger, qui pourraient inspirer l'organisation sur Paris ?

(Question à VNF) : L'AIS est obligatoire sur le bief parisien de la Seine depuis le 1^{er} janvier 2016 pour les bateaux de plus de 20 m. Où en est-on de leur équipement ? Les informations fournies sont-elles aujourd'hui exploitées et où ? Quels enseignements en tire-t-on à l'usage, en termes notamment d'avantages comparés de l'AIS, de la VHF, du suivi vidéo ? Manque-t-il des informations essentielles au suivi de la navigation ?

(Question à la PP) : Les fréquences radio de la brigade fluviale de la PP et de la BSPP ne sont pas les mêmes, et il n'y aurait pas de partage de la vidéo existante de la brigade fluviale. Ce qui peut compliquer les liaisons entre les deux organismes. Faut-il rechercher leur harmonisation ?

(Question au Ports de Paris et à la PP) : Est-il opportun d'augmenter le nombre de caméras vidéo sur les points les plus sensibles, et, dans l'affirmative, lesquels seraient prioritaires ?

(Cette question ne s'adresse pas à VNF) : Seriez-vous favorable à la réactivation du dispositif législatif, conçu en septembre 2008 et non retenu in fine, visant à conférer, sur le modèle du code de la route, une base légale aux contrôles en matière de vitesse, d'alcoolémie, d'usage de stupéfiants, une extension et une modernisation des dispositifs de sanction (retrait de permis, mesures d'immobilisation, contravention par timbre-amende) ?

3.6. Sûreté

(Question au Ports de Paris et à la PP) : Jugez-vous opportun de transposer les mesures de sûreté portuaire applicables aux ports maritimes telles qu'elles sont définies par le code des transports (articles L.5332-1 à L.5332-7 : évaluation de la sûreté de l'installation portuaire, élaboration d'un plan de sûreté) ?

Dans cette optique, êtes vous favorable à l'institution d'un comité local de sûreté portuaire, à l'instar de ceux qui existent dans certains ports maritimes, dont la composition et les missions sont définies par les articles R.5332-4 et R.5332-5 du code des transports ?

3.7. Etablissements flottants

(Question à la PP et à la DRIEA) : Selon la préfecture de police (DTPP), la principale difficulté proviendrait des établissements flottants recevant du public (EFRP) qui se déplacent d'un appontement à l'autre et des bateaux à passagers non contrôlés au titre de la police des ERP. Faut-il, en conséquence, réviser l'arrêté interministériel du 9 janvier 1990 relatif aux mesures de sécurité applicables aux EFRP, en l'étendant aux bateaux à passagers et aux EFRP qui se déplacent ?

(Question à la PP et à la DRIEA) : Risques de rupture d'amarres d'un bateau logement en cas de forte crue : dispose-t-on de données sur les ruptures d'amarres survenues depuis cinq ans ?

4. Propositions des professionnels

4.1. Lettre conjointe de Ports de Paris et du comité des armateurs fluviaux (CAF) au préfet de police (14 mars 2016)

[...] La Seine est le théâtre d'un développement rapide et soutenu de l'activité touristique : chaque année, près de huit millions de passagers empruntent un bateau pour visiter Paris, faisant de la Seine un monument plus visité que la Tour Eiffel.

Cette activité est déployée sur le patrimoine du Ports de Paris, par une centaine d'entreprises, principalement des PME, dont beaucoup sont membres du Comité des armateurs fluviaux, qui participent pleinement de l'attractivité de Paris et de son rayonnement.

Ces entreprises, comme beaucoup d'autres liées au tourisme dans Paris, ont durement ressenti les conséquences des attentats, qui ont affecté leur équilibre économique d'un double point de vue : une perte de recettes très marquée, induite par une perte massive de clientèle, et une croissance des coûts d'exploitation, liée à la nécessaire mise en sûreté de leur activité.

Ports de Paris comme les compagnies concernées considèrent qu'au-delà du pic de vigilance de janvier et février, nous avons basculé dans un monde différent, dans lequel la culture de vigilance doit désormais imprégner toutes nos pratiques, à plus forte raison dans un secteur d'activité amené à gérer des flux de personnes importants. Ces efforts ne sont toutefois soutenables dans la durée que s'ils sont bien proportionnés aux enjeux, et pleinement efficaces.

Pour jouer tout leur rôle dans ce contexte, et recréer les conditions de la confiance des visiteurs et des touristes, les compagnies fluviales souhaiteraient pouvoir travailler sur ce thème de la sûreté avec vos services, afin de partager l'analyse des risques, de vérifier la pertinence des dispositifs de sécurisation mis en place, de mutualiser les bonnes pratiques, de créer les habitudes de travail en commun et de nouer les contacts nécessaires à cette fin, et le cas échéant pour trouver leur place dans des dispositifs globaux de gestion de crise.

Cette démarche pourrait d'abord prendre la forme d'un groupe de travail Préfecture de police – Port – CAF, dont nous nous permettons de vous proposer la création, avant d'envisager une action de sensibilisation de l'ensemble des compagnies concernées. [...]

4.2. Résumé de la contribution du CAF (16 mars 2016)

Dans le bief parisien, le transport fluvial se caractérise par une grande diversité de formes d'opérations (commerce, tourisme, plaisance, loisir et événementiel...), obéissant à des logiques économiques, des contraintes d'exploitation, des comportements en navigation et des normes techniques variés.

Par ailleurs, l'exposition des activités sur le fleuve comme à terre va grandissante puisque les quais bas sont davantage fréquentés que par le passé, en tant que lieux d'attraction encouragés comme tels.

La navigation de tourisme a progressé depuis 10 ans par le nombre d'unités en navigation et la fréquentation des passagers (+ 3-4 % par an en moyenne), en signalant une augmentation rapide du nombre de bateaux de croisières de grande longueur (29 en 2016). Le nombre de mouvements est difficile à appréhender avec précision compte tenu du fait que la principale source de données réside dans la facturation de péages au forfait par VNF (180 jours ou à l'année).

Le trafic de marchandises stagne mais avec un nombre de bateaux en diminution en raison de l'augmentation du port en lourd des convois de marchandises.

Les tendances à court terme sont dans la lignée de ce qui est observé depuis dix ans dans le bief parisien sans rupture de tendance à attendre soit : une stagnation du fret, un plafonnement du nombre de bateaux de promenades et une croissance d'environ 30 % du nombre de paquebots.

Les opérateurs ne constatent aucun phénomène de réelle saturation dans le bief de Paris sauf quelques jours au mois de juin.

L'accidentologie est stable, le nombre d'accidents ayant donné lieu à Avis à la Batellerie étant de 1 à 2 par an depuis 10 ans. Seul un accident mortel est à signaler sur la période.

Pour autant, le CAF admet que la perception du risque en navigation évolue dans le sens d'une plus grande attention portée par les parties prenantes obligeant la Profession à « donner des gages » sur le niveau de maîtrise qui est le leur.

Il faut également constater que la connaissance approfondie de l'état des risques est limitée, elle n'est pas consolidée entre les services de l'État et ne fait pas l'objet de restitution et de plans d'actions globaux avec les usagers comme ce fut le cas jusqu'en 2008 à l'initiative du Service de Navigation de la Seine, hormis les rapports du BEA.

Les opérateurs considèrent qu'une autorégulation du trafic et des comportements s'est instituée au fil du temps sur le bief. La responsabilisation grandissante des personnels pour l'essentiel bien formés, les progrès technologiques introduits sur les bateaux, en particulier à l'occasion du passage aux titres communautaires, et la multiplication des exercices de sécurité ont permis le maintien d'un niveau de sécurité qui peut être considéré comme satisfaisant.

La rapidité d'intervention des services de secours, alliée à une configuration géographique qui permet un accostage rapide en cas de difficultés, expliquent en outre que les avaries et accidents ne génèrent que des impacts mineurs et en quasi-totalité exclusivement matériels.

L'amélioration de la sécurité ou la meilleure maîtrise du risque en navigation constituent cependant des défis permanents pour les chefs d'entreprises du secteur fluvial qui appellent à la poursuite du travail collaboratif engagé entre tous les acteurs de la place (DGITM, DRIEA, VNF, Ports de Paris, Brigade Fluviale, Pompiers de Paris...) mais ils considèrent que tant le durcissement des textes en vigueur que la mise en place de dispositifs de gestion des trafics sont inappropriés à la situation, entre « fausses bonnes solutions » et « mesures disproportionnées ».

La Profession privilégie un certain nombre d'actions concrètes :

- Une coordination des services pour assurer une connaissance plus fine des trafics voire une supervision des mouvements (observation en temps réel) à la condition qu'elle ne soit pas source de contrainte administrative et/ou économique.
- Un dispositif unique ou coordonné d'astreinte et de gestion de crise.
- Un dispositif interservices de l'État associant les usagers du bief pour évaluer l'accidentologie, établir et diffuser les retours d'expérience.
- Un dispositif d'information unique permettant de regrouper l'ensemble des informations du bief et de les mettre à disposition des usagers par anticipation (crues, restrictions temporaires à la navigation...) dans les domaines de la navigation et de l'accès terrestre aux points d'embarquement (i.e. SIF).
- La priorité accordée à la fluidité et à la sécurité de la navigation par rapport à l'organisation de manifestations sportives occasionnelles et au développement d'installations fixes (entraves à la navigation, modifications hydrologiques). La concertation le plus en amont possible des décisions donnant lieu à restrictions à la navigation.
- Une évolution des prescriptions techniques qui sont actuellement inadaptées aux spécificités du bief concernant tant le bateau (titres communautaires de navigation) que l'infrastructure (RPP) avec une définition précise du chenal de navigation.
- Un meilleur ciblage des contrôles.
- Le développement de mesures exécutoires à l'égard des occupants sans titre (i.e. bateaux ventouses) et une évolution de la doctrine concernant les bateaux logements.
- Un renforcement de la formation du personnel.
- La formalisation de guides de bonnes pratiques de navigation dans le bief de Paris et la rédaction de cahiers de procédures de sécurité, destinés aux entreprises.

4.3. Propositions de la chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) (18 mars 2016)

[... La CNBA...] préconise un ensemble de recommandations pour le renforcement de la sécurité de la navigation fluviale sur le bief parisien de la Seine :

1/ l'obligation pour tout type de bâtiment en navigation, quelle que soit sa longueur, d'être équipé d'un transpondeur AIS (Automatic Identification System). L'accouplement du transpondeur à un système cartographique pourrait être envisagé par la suite ;

2/ l'harmonisation des formations portant sur la hauteur d'eau dans Paris. Il existe aujourd'hui trois circuits d'information différents, VNF, Vigiecrues et la Mairie de Paris qui délivrent différentes indications sur la cote d'eau, on observe jusqu'à 20 cm de variation. L'affichage de la cote d'eau par panneau lumineux, tel qu'il se trouve aux écluses de Port à l'Anglais, de Saint Maurice et de Suresnes constitue une mesure essentielle pour la sécurité de la navigation et pourrait être répété ;

3/ la révision des restrictions de longueur des bateaux en temps de crue. Aujourd'hui, la longueur est limitée à 105 m lorsque la cote d'eau atteint 1,60 m au pont d'Austerlitz. La CNBA propose de porter la limitation à 135 m jusqu'à 1,60 m de cote d'eau et à 125 m entre 1,61 m et 3 m. Au-delà de ce niveau, la limitation serait de 110 m, avec l'obligation d'être équipé d'un propulseur d'étrave. Concernant le passage montant dans le bras de la monnaie, la limitation est de 60 m, la CNBA demande, à l'instar des bateaux passagers, que la

longueur soit portée à 80 m pour les bateaux de marchandises munis d'un propulseur d'étrave ;

4/ l'autorisation, pour les bateaux de moins de 40 m, venant et allant vers l'amont, d'accéder au canal Saint-Martin en temps de crue ;

5/ le ramassage systématique des embâcles en période de crue afin de sécuriser le plan d'eau. Les arbres à la dérive sont effectivement un facteur majeur des accidents de navigation et des pannes d'hélices ;

7/ l'obligation pour tous les bâtiments de s'annoncer sur le canal 10 par une signalisation correspondante (panneau d'obligation b11), quel que soit le sens de navigation, à l'alternat et aux ponts du Carrousel, Royal et de la Concorde ainsi que l'affichage du nom des ponts parisiens lisible à une distance de 300 m ;

8/ le respect de la réglementation de la mise en éclairage des jardins flottants du port du Gros Caillou au moyen de feux de nuit et d'une signalisation sur le bief parisien conforme aux prescriptions du CEVNI ;

9/ par principe de précaution en matière de sécurité, l'autorisation de passage au pont de Bercy et d'Austerlitz en passe rive gauche pour les bateaux avalants afin de désengorger la navigation entre le pont de Sully et d'Austerlitz où les bateaux avalants stationnent généralement en rive gauche en attente de l'alternat ;

10/ la réintégration dans le règlement particulier de police de la possibilité de remorquer un bateau pour porter assistance en cas de secours ou encore pour franchir un ouvrage d'art ;

11/ l'obligation pour tout Etablissement recevant du Public (ERP) ou bateau-logement de rendre disponible aux autres usagers de la voie d'eau leurs bollards afin de garantir un stationnement en cas d'urgence et de leur assurer un accès piéton ;

12/ l'obligation pour tout ERP, bateau-logement et jardin flottant d'un contrôle régulier de leurs amarres. L'inertie des bâtiments soumet en permanence les amarres aux intempéries (gel, soleil, etc.) ce qui accélère la dégradation des cordes et risque de désamarrer le bâtiment ; leur renouvellement quinquennal pourrait être rendu obligatoire ;

13/ la restriction des délivrances de COT dans Paris par Ports de Paris et VNF afin de garantir une réserve de places disponibles en cas d'accostage d'urgence ;

14/ l'obligation de tout bâtiment stationnant ou navigant d'être assuré contre tous les risques inhérents à la navigation ;

15/ la formation en cas de situation de crue telle que la manœuvre d'un guindeau pour toutes les personnes occupant des bateaux-logements ou autres bâtiments immobiles (ERP) ;

16/ la sensibilisation de l'ensemble des usagers de la voie d'eau à une conduite plus respectueuse. En particulier, les conducteurs de vedettes du ministère des Finances et des Comptes publics dont la vitesse excessive entraîne de forts remous et la conduite à contre sens provoque des situations à forts risques. Aussi les conducteurs de bateaux-bus multiplient les départs et les arrêts rapides sans tenir compte de la distance à respecter avec les autres bateaux. Enfin, l'usage de la langue française à la radio VHF doit être respecté pour la traversée du bief parisien. [...]

5. Tableau de l'accidentologie

date	évènement	lieu	morts	blessés	source	commentaire
2010-16	18 accidents	Paris			PP/ZD	recensés par le COZ / portail Orsec, module Synergi IDF, créé en 2010
2006-16	6 accidents	Paris	2		VNF	dont Alcyone / seuls accidents signalés à VNF durant cette période, ayant généralement une incidence sur la navigation et donnant lieu à avis à la batellerie
17/02/2016	Pierre Bellon	Paris			Brigade fluviale et PRIF	heurts du bateau logement Blue Shadow
2015		France entière (hors Paris)	4	5	Gendarmerie	pas de gros bateau impliqué
2013-15	20 accidents/an en moyenne	Paris	nd	nd	DRIEA	main courante depuis 2013
2011-15	secours à bateaux	Ile-de-France			Brigade fluviale	668 interventions
2007-15		Ile-de-France (hors Paris) et Haute-Normandie	5	17	Gendarmerie	tous plans d'eau, y compris mer et piscine
2000-15		France entière (hors Paris)	147	141	Gendarmerie	tous plans d'eau, y compris mer et piscine
26/09/2015	Pierre Bellon	Paris			Brigade fluviale	arrêt simultané des moteurs couplés électriquement
12/02/2015	Catherine Deneuve	Paris			Brigade fluviale	avarie moteur
2015	Yacht	Paris		1	batelier	perte de gouvernabilité du fait d'un tronc d'arbre dans l'hélice / conducteur blessé
1997-2013	divers	Rhône et Saône	1	67	ZDS Sud-est	peu de dommages humains mais impact économique fort
04/04/2011	péniche coulée	Paris			PP/ZD	pompage de fioul par ZD
03/08/2010	Eole	Paris			BEA et PP/ZD	péniche chargée de gravier, surcharge / renflouement par ZD
13/09/2008	Alcyone	Paris	2	2	VNF	non respect des règles par le bateau de plaisance, conducteur du bateau qui l'a coulé (la Besogne) sous l'empire de stupéfiants
1999-2002	divers	Paris		43	Brigade fluviale s/c CETMEF 2003	
1993-2002		Paris		81	SNS s/c CETMEF 2003	hors Mermoz
1999-2001	divers	Paris et voisinage	nd	nd	Pompiers s/c CETMEF 2003	60 interventions en 2001
2000	13 accidents	Paris			CGPC / Serge Dutruy / 2001	
1999-2000	17 accidents	France entière	14	56	CGPC / Serge Dutruy / 2001	

date	évènement	lieu	morts	blessés	source	commentaire
16/03/1999	La Flûte	Paris		5	CGPC / Jean-Louis Oliver / 1999	
04/07/1995		Paris	2		SNS s/c CETMEF 2003	incendie du bateau logement Mermoz
1979-88	4 accidents	France entière	12	20	CGPC / Claude Maistre / 1989	

6. Principales polices administratives et judiciaires s'exerçant sur le bief parisien de la Seine

6.1. Pouvoirs du préfet de région d'Ile-de-France, préfet de Paris

objet	texte de référence	service responsable	observations
police de la navigation	L.4241-66 du code des transports (CT) R.4100-1 du CT R.4100-2 du CT	DRIEA, VNF DRIEA DRIEA	Il s'agit d'une police administrative spéciale. Elaboration du règlement particulier de police de la navigation, compétence partagée avec les préfets des autres départements riverains.
immatriculation de bateaux , enregistrement, certificat de jaugeage titres de navigation , certificat de capacité, certificat d'agrément pour les transports de matières dangereuses ; -autorité du préfet de la région d'Ile-de- France sur la DRIEA	article 9 du décret n° 2010-687 du 21 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions et services de l'État dans la région et les départements de l'Ile-de-France	id.	
règlement particulier de police de la navigation intérieure de l'itinéraire Seine/Yonne	arrêté interpréfectoral n° 2014-1153 du 22 août 2014	DRIEA, VNF	Arrêté conjoint des préfets des départements suivants : Aube, Eure, Marne, Paris, Seine-Maritime, Seine-et- Marne, Yvelines, Yonne, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de- Marne, Val-d'Oise.

6.2. Pouvoirs du préfet de police

Police administrative générale

objet	texte de référence	service responsable	observations
police administrative générale exercée au nom de l'État et de la commune de Paris	arrêté des consuls du 12 messidor an VIII (1 ^{er} juillet 1800) qui détermine les fonctions du préfet de police de Paris	toutes les directions de la préfecture de police	Repris à l'article L.2512-13 du CGCT. Fondement juridique essentiel de la compétence du préfet de police, en tant qu'autorité de police administrative générale et spéciale et aussi en tant qu'autorité de police communale de Paris.

police d'agglomération	article L.122-2 du code de la sécurité intérieure		Compétence d'ordre public du préfet de police sur les départements de la Petite Couronne et de coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure.
compétence de droit commun en matière de police administrative générale, commune à tous les préfets	art. L.2215-1-1 du CGCT et l'art.11 du décret du 29 avril 2004 sur les pouvoirs des préfets. art.122-5 du code de la sécurité intérieure	id. id.	Article qui fonde les pouvoirs des préfets en matière de police administrative ¹⁹⁸ . Compétence sur Paris et la Petite Couronne.
défense et secours contre l'incendie	art.-L.2512-17 du CGCT	BSPP	

Police administrative spéciale

objet	texte de référence	service responsable	observations
police administrative spéciales exercées au nom de l'État et de la commune de Paris	arrêté des consuls du 12 messidor an VIII (1 ^{er} juillet 1800) qui détermine les fonctions du préfet de police de Paris	toutes les directions de la préfecture de police	Repris à l'article L.2512-13 du CGCT. Fondement juridique essentiel de la compétence du préfet de police en tant qu'autorité de police administrative spéciale, et aussi en tant qu'autorité de police communale de Paris.
police régionale des transports	décret n° 2003-932 du 1 ^{er} octobre 2003 portant création d'un service de police déconcentré chargé de la sécurité des personnes et des biens sur les réseaux de transport en commun de voyageurs par voie ferrée de la région d'Ile-de-France	service régional des transports de la DSPAP	Compétence sur l'Ile-de-France.
police fluviale	article 4 du décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et de certains services de la préfecture de police	brigade fluviale, unité opérationnelle de la DOSTL	Compétence sur l'Ile-de-France.

¹⁹⁸ Art. L2215-1 du CGCT : « Le préfet de département a la charge de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des populations ».

établissement flottant	Art.3 de l'arrêté des ministres des transports et de l'intérieur du 9 janvier 1990 relatif aux mesures de sécurité applicables dans les établissements flottants ou bateaux stationnaires et les bateaux en stationnement sur les eaux intérieures et recevant du public	brigade fluviale, direction des transports et de la protection du public (DTPP), BSPP	Seuil de qualification pour être un établissement recevant du public : effectif public admis supérieur à 12 personnes. Délivrance d'une attestation de conformité+titre de navigation. Soumis à l'examen de la commission de sécurité. Compétence sur Paris.
police des établissements recevant du public	art.123-3 du code de la construction et de l'habitation	brigade fluviale DTPP, BSPP	Compétence sur Paris.
police du bruit	art.1331-1 et 2 du code de la santé publique	brigade fluviale DTPP, BSPP	Compétence sur Paris.
police des débits de boissons	art.3332-15 du code de la santé publique	DTPP, Direction de la police judiciaire(DPJ), DSPAP	Compétence sur Paris.
réglementation des baignades	ordonnance du préfet de police du 17avril 1923 reprise dans le RPP, réprimé pénalement par les articles. R.4241-61 et R.4274-16 du CT	brigade fluviale	Interdiction de la baignade. Compétence sur Paris et certaines communes des départements de la Petite Couronne.

6.3. Exercice des pouvoirs de police judiciaire

objet	texte de référence	service responsable	observations
recherche et constatation des infractions	articles L.4272-1 à L.4272-2 et R.4272-1 à R. 4272-4 du code des transports (CT)	DRIEA, VNF, brigade fluviale, DPJ	Habilitation des agents chargés de constater les infractions.
contravention de grande voirie	L.4273-1 du CT	<i>id.</i>	Quantum de l'amende.
sanctions pénales	L.4274-1 à L.4274-18 et R.4274-1 à 4274-60 du CT	<i>id.</i>	Sanctions pénales applicables aux navires, leur armateur et leur capitaine. Elles visent les règles de circulation, la formation de la conduite des bateaux à moteurs, les règles régissant les agréments, les autorisations de bateaux et de matériel de sécurité, les entraves à l'exercice du droit de visite et de contrôle d'un bateau.

sanctions des dispositions du règlement général de police de la navigation intérieure (RGPI)	R.4274-1 à R.4274-24 du CT	DRIEA, brigade fluviale	Sanctions visant les conducteurs ou les responsables des établissements flottants des dispositions générales des règles régissant : les marques et échelles de tirant d'eau, la signalisation visuelle des bateaux, la signalisation sonore, la radiophonie, la signalisation et le balisage des eaux intérieures, les règles de stationnement, de la navigation de plaisance, la protection des eaux et l'élimination des déchets survenant à bord, les dispositions des règlements particuliers de police de la navigation.
infraction relative à l'identification du bateau	L4142-3 du CT	DRIEA, brigade fluviale	Détention des documents de bord du bateau : certificat d'immatriculation, livret d'inscription des droits réels, titre de navigation, carnet des huiles usées.

7. Projet de dispositions législatives envisagées en 2008 pour renforcer les capacités de verbalisation des forces de l'ordre dans le domaine de la navigation intérieure

Origine : l'accident mortel du 13 septembre 2008 au pont de l'Archevêché sur le bras de la Monnaie de Paris. Le Secrétaire d'État chargé des transports lança une série de mesures tendant à améliorer la sécurité de la navigation fluviale¹⁹⁹ :

- le renforcement des contrôles : vitesse, alcoolémie, usage de stupéfiants, mesures s'inspirant des règles analogues figurant dans le code de la route ;
- l'extension et la modernisation des sanctions : retrait de permis, mesures d'immobilisation.

7.1. Le cadre législatif préparé par la DGITM

Sur la base de ces instructions, la DGITM a préparé un cadre législatif et réglementaire, ordonné autour de deux axes :

1. *la mise en place d'une politique de dépistage et de contrôle de l'imprégnation alcoolique ou de l'usage de stupéfiants des conducteurs de bateaux :*
 - Possibilité de réaliser un contrôle d'alcoolémie de manière préventive, alors qu'aucune infraction n'a été préalablement constatée, ce qui n'est pas possible actuellement en matière fluviale. Comme dans le domaine routier, il deviendrait ainsi possible de soumettre toute personne qui conduit un bateau à des épreuves de dépistage alcoolique ;
 - Le dispositif prévoit aussi l'établissement, sur le modèle des dispositions du code de la route, d'infraction délictuelle sanctionnant l'usage de stupéfiants en navigation fluviale, les modalités de contrôle d'un tel usage, ainsi que les autorités chargées de procéder à ce contrôle. De telles dispositions ne sont pas traitées dans le domaine fluvial alors que les effets de l'usage de stupéfiants peuvent avoir les mêmes conséquences accidentogènes que sur la route. Le projet prévoit l'alignement des sanctions en cas de refus de se soumettre à un contrôle d'alcoolémie ou de stupéfiant avec celles du code de la route ;
 - -Est instituée la faculté pour les forces de l'ordre de procéder à la rétention des certificats de conduite. Cette disposition tendrait à compléter les règles applicables en matière fluviale, telles qu'elles sont définies par l'article 20 du décret du 23 juillet 1991 relatif à l'équipage et à la conduite des bateaux fluviaux, qui prévoient les conditions dans lesquelles un retrait administratif temporaire ou définitif du titre de conduite peut être réalisé par l'autorité compétente.

¹⁹⁹ Cf. communiqué de presse de M. Dominique Bussereau, Secrétaire d'État chargé des transports du 26 septembre 2008.

2. l'élargissement des moyens d'action des forces de l'ordre

- assurer une base légale et encadrer la mise en œuvre des dispositions relatives à la destruction d'office des bateaux en cas de péril imminent : il s'agit de la procédure dite de déchirage des bâtiments et engins flottants, dont le stationnement représente un danger imminent. Cette disposition est prévue déjà dans le décret du 21 septembre 1973 portant règlement général de police ; érigée au niveau législatif, elle présenterait une certaine utilité, notamment dans les zones présentant un fort enjeu comme le bief parisien de la Seine ;
- Disposition proposée : « *En cas de péril imminent, les bateaux, engins flottants, matériels flottants ou établissements flottants dont le stationnement en infraction au règlement de police de la navigation intérieure représente un danger immédiat pour la sécurité des usagers de la voie fluviale ou des ouvrages d'art peuvent sur ordre donné par l'autorité administrative compétente être livrés à la destruction* » . ;
- étendre au transport fluvial l'utilisation de la vidéoprotection, permettant la mise en place de caméras de vidéoprotection sur les zones fluviales présentant des difficultés majeures en termes de sécurité de la navigation, comme par exemple, la traversée de Paris et faciliterait la constatation des infractions liées aux règles de circulation sur la voie d'eau. Ceci nécessiterait la modification de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (article 10) et des articles L.251-2 et 3 du code de la sécurité intérieure. Les conditions d'utilisation seraient fixées par la loi précitée, à savoir un régime d'autorisation préfectorale.

In fine, ce dispositif n'avait pas été retenu.

Le texte ci-après rédigé par la DRIEA (M. Arnaud Demay, février 2016) expose les modifications nécessaires pour mettre en place une action de dépistage et de contrôle de l'imprégnation alcoolique des conducteurs de bateaux :

7.2. Proposition de textes législatifs et réglementaires permettant la mise en place d'une politique de dépistage et de contrôle de l'imprégnation alcoolique des conducteurs de bateaux (auteur : Arnaud Demay, DRIEA, février 2016)

Textes de nature législative

L'article L4274-14 du code des transports est ainsi modifié :

« Les dispositions des articles L234-1 à L234-18 du code de la route, à l'exception des dispositions des articles L234-1 III et IV, L234-2 6° et 7°, L234-3, L234-8 6°, L234-14 et L234-16 I, ainsi que les dispositions de l'article L3354-1 du code de la santé publique, s'appliquent à toute personne qui participe à la conduite d'un bateau, d'un engin flottant ou d'un matériel flottant, sur les eaux intérieures telles que définies à l'article L4000-1.

Pour l'application de ces dispositions, les termes suivants du code de la route sont respectivement remplacés par les notions du code des transports ainsi identifiées :

- véhicule, véhicule terrestre à moteur : bateau, engin flottant ou matériel flottant tels que définis à l'article L4000-3 ;
- permis de conduire : certificats de capacité pour la conduite des bateaux prévus par les articles L4231-1 et L4231-2 ;
- circulation : navigation ;
- véhicules des entreprises de transport, véhicule de transport en commun : bateaux de commerce²⁰⁰.

Dans les cas prévus au I et II de l'article L234-1 du code de la route, l'immobilisation peut être prescrite dans les conditions prévues à l'article L4462-7 du présent code.

Après l'article L4274-14 est inséré un article L4274-14-1 ainsi rédigé :

« Les dispositions des articles L235-1 à L235-4 du code de la route, à l'exception des dispositions des articles L235-1 II 6° et III, s'appliquent à toute personne qui participe à la conduite d'un bateau, d'un engin flottant ou d'un matériel flottant, sur les eaux intérieures telles que définies à l'article L4000-1. »

Texte de nature réglementaire (décret en Conseil d'État)

A l'article R4271-1, les termes « ou en cas de conduite en état d'ébriété » sont abrogés.

Après l'article R4271-3 est inséré un article R4271-4 ainsi rédigé :

« Pour l'application des dispositions prévues à l'article L4274-14, les articles R234-1 à R234-4 du code de la route, à l'exception des dispositions des articles R234-1 IV, s'appliquent à toute personne qui participe à la conduite d'un bateau, d'un engin flottant ou d'un matériel flottant, sur les eaux intérieures telles que définies à l'article L4000-1.

Pour l'application de ces dispositions, les termes suivants du code de la route sont respectivement remplacés par les notions du code des transports ainsi identifiées :

- véhicule, véhicule terrestre à moteur : bateau, engin flottant ou matériel flottant tels que définis à l'article L4000-3 ;
- permis de conduire : certificats de capacité pour la conduite des bateaux prévus par les articles L4231-1 et L4231-2 ;
- circulation : navigation ;
- véhicules des entreprises de transport : bateaux de commerce ;
- conducteur titulaire d'un permis de conduire soumis au délai probatoire défini à l'article L223-1 ou en situation d'apprentissage définie à l'article R211-3 : conducteur titulaire d'un certificat de capacité pour la conduite des bateaux prévus par les articles L4231-1 et L4231-2 depuis 2 ans au plus ou en situation d'apprentissage.

²⁰⁰ La notion de bateau de commerce n'est mentionnée qu'en partie réglementaire du code des transports (art. R4000-3). Peut-être serait-il judicieux de la mentionner également dans la partie législative si l'on souhaite un traitement différencié entre les bateaux destinés à une exploitation professionnelle et les autres bateaux.

7.3. Synoptique des dispositions législatives proposées le 11 février 2009 (source : VNF)

Projet d'amendements	Observations
<p>Article [] - L'article 18 de loi n°72-1202 du 23 décembre 1972 <i>relative aux infractions concernant les bateaux, engins et établissements flottants circulant ou stationnant sur les eaux intérieures</i> est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Article 18-7 - (...) <i>Il - Les dispositions des articles 18 à 18-6 sont applicables, au capitaine et à l'équipage des navires circulant sur les eaux intérieures en amont de la limite de la navigation maritime.</i></p>	<p>Les dispositions des chapitres 1 (conduite sous l'influence de l'alcool) et 2 (conduite sous l'influence de stupéfiants) du projet de loi sont reprises en tant qu'amendements à l'article 18 (conduite en état d'ivresse) de la loi du 23 décembre 1972.</p> <p>Les amendements proposés modifient la loi du 23 septembre 1972 et s'inscrivent donc dans son champ d'application matériel et territorial.</p> <p>Étant donné que celui-ci ne comprend pas les navires, il est indispensable de préciser que les nouveaux articles relatifs à la conduite sous l'influence de l'alcool et de stupéfiants, et aux contrôles qui y sont liés, s'appliquent également à tout capitaine et tout membre d'équipage d'un navire.</p>
<p>« Article 18 - <i>Même en l'absence de tout signe d'ivresse manifeste, le fait par toute personne de conduire un bateau ou un engin flottant sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par une concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,80 gramme par litre ou par une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,40 milligramme par litre est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende. »</i></p>	<p>Les paragraphes II (ivresse manifeste) et III (immobilisation) n'ont pas été repris dans le projet d'amendements afin d'en alléger le contenu et de se focaliser sur les mesures les plus importantes.</p>
<p>« Article 18-1 - <i>Les officiers ou les agents de police judiciaire soumettent à des épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique par l'air expiré la personne qui conduit un bateau ou un engin flottant impliqué dans un accident de la navigation ayant occasionné un dommage corporel.</i> <i>Ils peuvent soumettre aux mêmes épreuves toute personne qui conduit un bateau ou un engin flottant impliqué dans un accident quelconque de la navigation. »</i></p>	<p>Sans modification.</p>
<p>« Article 18-2 - <i>Lorsque les épreuves de dépistage permettent de présumer l'existence d'un état alcoolique, ou lorsque la personne qui conduit un bateau ou un engin flottant refuse de les subir, la vérification de l'état alcoolique est réalisée dans les conditions et modalités définies aux articles L.234-4 et L.234-5 du code de la route. »</i></p>	<p>Le paragraphe II n'a pas été repris suite au retrait de la disposition relative au délit d'ivresse manifeste (cf. au-dessus).</p>

Projet d'amendements	Observations
<p>« Article 18-3 – <i>Les officiers de police judiciaire, soit sur instruction du procureur de la République, soit à leur initiative et, sur l'ordre et sous la responsabilité des officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire peuvent, même en l'absence d'infraction ou d'accident, soumettre toute personne qui conduit un bateau ou un engin flottant à des épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique par l'air expiré.</i> <i>Lorsque ces épreuves permettent de présumer l'existence d'un état alcoolique, les officiers ou agents de police judiciaire font procéder aux vérifications destinées à établir la preuve de l'état alcoolique au moyen d'un appareil conforme à un type homologué permettant de déterminer la concentration d'alcool par l'analyse de l'air expiré dans les conditions et modalités visées à l'article 18-2.</i> <i>En cas d'impossibilité de subir ces épreuves résultant d'une incapacité physique attestée par le médecin requis, les officiers ou agents de police judiciaire font procéder aux vérifications destinées à établir la preuve de l'état alcoolique au moyen d'analyses et examens médicaux, cliniques et biologiques, dans les conditions et modalités visées à l'article 18-2. »</i></p>	<p>Sans modification.</p>
<p>« Article 18-6 - <i>Le fait de refuser de se soumettre aux vérifications visées aux articles 18-2, 18-3 et 18-5 est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende. »</i></p>	<p>L'article 18-6 nouveau fusionne les articles 6 et 10 du projet de loi.</p>
<p>« Article 18-7 - <i>I - Les dispositions des articles 18 à 18-6 s'appliquent à toute autre personne, membre de l'équipage, qui participe à la conduite d'un bateau de marchandises, d'un bateau à passagers ou d'un engin flottant.(...) »</i></p>	<p>L'article 18-7 nouveau fusionne les articles 7 et 11 du projet de loi.</p>
<p>« Article 18-4 - <i>Le fait par toute personne de conduire un bateau ou un engin flottant sous l'emprise de substances ou plantes classées comme stupéfiants, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende.</i> <i>Si la personne se trouvait également sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par une concentration d'alcool dans le sang ou dans l'air expiré égale ou supérieure aux taux fixés par les dispositions de la présente loi et des règlements pris pour son application, les peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et 9 000 euros d'amende. »</i></p>	<p>Le paragraphe II de l'article 8 du projet de loi n'a pas été repris en raison du caractère difficilement opérant de la mesure d'immobilisation dans le domaine fluvial.</p>

Projet d'amendements	Observations
<p>« Article 18-5 - <i>I- Les officiers ou agents de police judiciaire font procéder, sur la personne qui conduit un bateau ou un engin flottant impliqué dans un accident mortel de la navigation, à des épreuves de dépistage en vue d'établir si cette personne conduisait sous l'emprise de substances ou plantes classées comme stupéfiants. Il en est de même si la personne est impliquée dans un accident de la navigation ayant occasionné un dommage corporel lorsqu'il existe à son encontre une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a fait usage de stupéfiants.</i> <i>Les officiers ou agents de police judiciaire peuvent également faire procéder à ces mêmes épreuves sur toute personne qui conduit un bateau ou un engin flottant impliqué dans un accident quelconque de la navigation ou à l'encontre duquel il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'il a fait usage de stupéfiants.</i> <i>Il - Si ces épreuves de dépistage se révèlent positives ou lorsque la personne qui conduit un bateau ou un engin flottant refuse ou est dans l'impossibilité de les subir, les officiers ou agents de police judiciaire font procéder à des vérifications consistant en des analyses ou examens médicaux, cliniques et biologiques, en vue d'établir si la personne conduisait sous l'emprise de substances ou plantes classées comme stupéfiants ».</i></p>	<p>Sans modification.</p>
<p>« Article 18-6 - <i>Le fait de refuser de se soumettre aux vérifications visées aux articles 18-2, 18-3 et 18-5 est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende. »</i></p>	<p>Sans modification.</p>
<p>« Article 18-7 - <i>I - Les dispositions des articles 18 à 18-6 s'appliquent à toute autre personne, membre de l'équipage, qui participe à la conduite d'un bateau de marchandises, d'un bateau à passagers ou d'un engin flottant.(...) »</i></p>	<p>Sans modification.</p>

Projet d'amendements	Observations
<p>Article [] - Après l'article 20 de la loi du 23 décembre 1972 susvisée sont insérés les articles 20-1 à 20-3 ainsi rédigés :</p> <p>« Article 20-1 - <i>Lorsque les épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique et le comportement du conducteur permettent de présumer que celui-ci conduisait sous l'empire de l'état alcoolique défini à l'article 18, ou lorsque les mesures faites au moyen de l'appareil homologué mentionné à l'article 18-3 ont établi cet état, les officiers et agents de police judiciaire retiennent, à titre conservatoire, le titre de conduite de l'intéressé.</i> <i>Il en est de même en cas de conduite en état d'ivresse manifeste ou lorsque le conducteur refuse de se soumettre aux épreuves et mesures mentionnées à l'alinéa précédent. Le procès-verbal fait état des raisons pour lesquelles il n'a pu être procédé aux épreuves de dépistage mentionnées au premier alinéa.</i> <i>Lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article 18-5, les dispositions du présent article sont applicables au conducteur si les épreuves de dépistage se révèlent positives.</i> <i>Il en est de même s'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que le conducteur a fait usage de stupéfiants ou lorsque le conducteur refuse de se soumettre aux épreuves de vérification prévues par l'article 18-5.</i> <i>A défaut de décision de retrait temporaire ou définitif du titre de conduite dans le délai de huit jours par l'autorité compétente, ce titre est remis à la disposition de l'intéressé. »</i></p>	<p>Les dispositions du chapitre 3 (rétention et retrait du titre de conduite) du projet de loi sont reprises en tant qu'amendements à l'article 20 (obligations relatives au contrôle) de la loi du 23 septembre 1972.</p> <p>Sans modification.</p>
<p>« Article 20-2 - <i>Dans le cas où la rétention du titre de conduite ne peut être effectuée immédiatement faute pour le conducteur d'être en mesure de le présenter, il lui est fait obligation de mettre son titre à disposition de l'autorité requérante dans le délai de vingt-quatre heures. »</i></p>	<p>Sans modification.</p>
<p>« Article 20-3 - <i>I - Le fait par tout conducteur d'un bateau ou d'un engin flottant, de se soustraire à une décision de rétention ou de refuser de restituer ce titre de conduite à la suite d'une décision de rétention, est puni par la peine prévue à l'article 14 de la présente loi.</i> <i>Il - Le fait par toute personne, malgré la notification qui lui aura été faite d'une décision prononçant à son encontre la rétention de son titre de conduite, de conduire un bateau ou un engin flottant pour la conduite duquel une telle pièce est nécessaire est puni par la peine prévue à l'article 14 de la présente loi. »</i></p>	<p>Dans le cadre du projet de loi, il était prévu d'abroger l'article 14 de la loi de 1972 qui sanctionne le fait de conduire malgré une décision de retrait et d'aligner la sanction sur celle du code de la route.</p> <p>Mais, dans l'objectif de garantir un meilleur ancrage des amendements dans la loi du 23 septembre 1972 et de conserver cet article, considérant que le niveau de sanction est suffisant, et afin de respecter l'économie générale du texte de 1972, il est proposé dans l'article 20-3 nouveau de renvoyer à la sanction prévue par l'article 14 de cette loi.</p>

Projet d'amendements	Observations
<p>Option 1 Article [] – Au II de l'article 10 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 <i>d'orientation et de programmation relative à la sécurité</i>, les mots « du trafic routier » sont remplacés par les mots « des trafics terrestres ».</p> <p>Option 2 Après l'article [], il est inséré un nouvel article ainsi rédigé : Article [] – au II de l'article 10 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 <i>d'orientation et de programmation relative à la sécurité</i>, après les mots « régulation du trafic routier » sont ajoutés les mots « et du trafic fluvial ».</p>	<p>Les dispositions des chapitres 4 (vidéosurveillance) du projet de loi sont reprises en tant qu'amendements à la loi n°95-73 du 21 janvier 1995. L'option 1 permettrait ainsi l'utilisation de la vidéosurveillance et l'enregistrement des données relatives à une telle utilisation dans un domaine élargi, comprenant le transport ferroviaire, les transports guidés et le transport fluvial.</p> <p>Après consultation du ministère de l'intérieur il est apparu inutile d'ajouter des dispositions relatives aux destinataires des enregistrements car les règles en la matière sont déjà fixées dans la loi n°95-73 du 21 janvier 1995.</p>
<p>Article [] - Au titre V du livre V du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, il est ajouté, après le chapitre II, un chapitre III ainsi rédigé :</p> <p>« Chapitre III - Déplacement d'office en cas de danger et destruction d'office</p> <p>« Article 216-1 - Les bateaux, engins flottants ou établissements flottants dont le stationnement représente un danger pour la sécurité des usagers de la voie fluviale, la conservation ou l'utilisation normale de celle-ci, peuvent faire l'objet d'un déplacement d'office, à la demande de l'autorité administrative compétente, aux frais du propriétaire et sans mise en demeure préalable. »</p>	<p>Les dispositions des chapitres 5 (déplacement d'office en cas de danger et destruction d'office) du projet de loi sont reprises en tant qu'amendements au code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.</p> <p>Sans modification.</p>
<p>« Article 216-2 -</p> <p><i>En cas de péril imminent, les bateaux, engins flottants, matériels flottants ou établissements flottants dont le stationnement en infraction au règlement de police de la navigation intérieure représente un danger immédiat pour la sécurité des usagers de la voie fluviale ou des ouvrages d'art peuvent, sur ordre donné par l'autorité administrative compétente être livrés à la destruction. »</i></p>	<p>Sans modification.</p>
	<p>Dans le cadre des projets d'amendements, l'article 14 de la loi du 23 septembre 1972 a été conservé, et l'article 18 remplacé (cf. ci-dessus).</p> <p>La modification de l'article 16 initialement proposée de façon accessoire dans le but d'harmoniser la sanction pour conduite sans titre appliquée pour la plaisance fluviale et pour la plaisance maritime, n'a pas été reprise.</p>
<p>« Article 18-7 -</p> <p><i>II - (...) Les dispositions de l'article 56 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande ne sont pas applicables au capitaine et à l'équipage des navires circulant en amont de la limite de la navigation maritime. »</i></p>	<p>Sans modification.</p>

Projet d'amendements	Observations
<p>Article [] – A la fin de l'article 23 de la loi du 20 décembre 1972 susvisée, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p> <p><i>« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application des articles 18 à 18-7 et 20-1 à 20-3 de la présente loi. »</i></p> <p>Article [] - Au titre V du livre V du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, il est ajouté, après le chapitre II, un chapitre III ainsi rédigé :</p> <p>« Chapitre III - Déplacement d'office en cas de danger et destruction d'office</p> <p>Article 216-3 <i>Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent chapitre. »</i></p>	<p>Sans modification sur le fond ; adaptation à la nouvelle structure du texte.</p>

8. Historique des réflexions et propositions

8.1. Audit de la politique d'exercice de sécurité civile/ IGA et IDSC/ 2015

Il s'agit d'un audit de la politique d'exercices de sécurité civile commandé par le comité d'audit interne du ministère de l'intérieur.

L'audita relevé trois principaux points forts : la définition par la DGSCGC, à destination des préfets, des orientations de la politique d'exercices du ministère de l'intérieur, l'utilisation fréquente des exercices pour valider la planification de crise, et les formations spécialisées dispensées aux personnels des préfectures pour préparer et organiser des exercices.

En revanche, elle a noté que certaines préfectures n'ont pas le temps matériel d'organiser tous les exercices obligatoires y afférents, et que la population est très rarement sollicitée pour participer à un exercice.

Ses constats conduisent la mission à estimer que le niveau de maîtrise du risque peut être qualifié de « bon ».

Les pistes d'amélioration du contrôle interne du processus font l'objet de 22 recommandations, visent principalement à renforcer le rôle moteur de la DGSCGC, à associer l'ensemble des acteurs, et à valoriser les retours d'expérience tirés des exercices par une élaboration systématique de plan d'action.

8.2. Etude préalable d'un centre d'ingénierie et de surveillance du trafic fluvial / CETMEF / 2003

Le CETMEF a été invité par le Service de navigation de la Seine (SNS) à proposer des mesures propres à rendre plus sûre la navigation fluviale sur le bief parisien, dans un contexte de progression inquiétante de la fréquence des accidents.

L'étude se livre au préalable à une double analyse :

- De l'accidentologie : d'où il ressort que les accidents proviennent à part sensiblement égales de trois causes, la mécanique, la formation des équipages et la prévention (accidents qui auraient pu être évités grâce à des contrôles préalables des bateaux et des équipages, ou qui procèdent de négligences en conduite) ;
- Des caractéristiques, fonctions essentielles, avantages et inconvénients au regard des problématiques soulevées par la sécurité de la navigation fluviale des différents modèles de centres de surveillance transposables au cas d'espèce : le Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS), la capitainerie de Port autonome maritime, le Centre d'ingénierie et de gestion du trafic (CIGT) routier, le CIGT CORALY dans l'agglomération lyonnaise.

Il conclut à la pertinence de créer un centre « d'information et de surveillance » (mais non de contrôle ni de régulation) du trafic fluvial (CISTF). Selon lui, le schéma optimal est celui du Centre (CIGT), avec une priorité nettement plus affirmée sur la fonction de diffusion et de collecte d'information.

En termes de moyens humains, il est indiqué qu'un CIGT fonctionne en moyenne avec 4 opérateurs en salle, en journée, voire la nuit dans les contextes qui l'exigent (grande agglomération, viabilité hivernale...).

En matière de contrôle, la priorité lui paraît être celui des amarrages plutôt que celui du trafic.

8.3. Renforcement de la sécurité de la navigation sur le bief de la Seine à Paris / CGPC / 2001

Le rapport part lui aussi du constat d'un accroissement de l'accidentologie sur la voie d'eau française, concomitante à l'accroissement du trafic.

Il met en avant deux principes :

- Une concertation structurée avec les usagers du plan d'eau ;
- Le respect et le renforcement de la responsabilité des acteurs économiques, l'administration ayant vocation à réguler plutôt qu'à contrôler ou interdire.

Dans cet esprit, il formule 39 propositions, dont :

- La création auprès du chef du service de navigation d'un comité consultatif des usagers du plan d'eau (mesure n° 24) ;
- La création d'un Centre d'ingénierie et de surveillance du trafic fluvial (CISTF), lieu de recueil et de traitement des données générales du plan d'eau et de ses conditions d'occupation, mais également source d'information en temps réel des usagers (n°30) ; cette fonction d'ingénierie doit être distinguée de celles de police du plan d'eau et des infrastructures qui relèvent des compétences respectives de la brigade fluviale et de la subdivision de Paris, même s'il peut paraître pertinent en termes d'efficacité de positionner les trois fonctions en un lieu unique ;
- La formalisation d'un dispositif de recueil des données d'accidentologie, sur le modèle des enquêtes REAGIR sur la route, associant le SNS, la Brigade fluviale et la Ville de Paris (n° 25) ;
- La formation des conducteurs et équipages (n° 37 à 39) ;
- La création au sein du SNS d'un bureau de sécurité et des contrôles (n° 22) qui pourrait bénéficier du renfort de contrôleurs des transports terrestres ;
- Mais aussi : protection des ouvrages (n° 13), limitation des corps flottants (n° 14), éthylo-tests inopinés (n° 35), et bien sûr mise en œuvre des technologies de télécommunication,

propositions qui, pour la plupart, conservent leur pertinence.

9. Éléments de bibliographie

9.1. Rapports CGEDD

Etude comparative des systèmes de gestion de la sécurité mis en œuvre par les opérateurs de transport / CGEDD, Jean-Michel Richard, rapport n° 009122-01 / juillet 2013

Sécurité de la navigation des navires fluvio-maritimes sur le Rhône et la Saône / IGAM et CGEDD, Bruno Baraduc et al., rapport n° 006675-01 / décembre 2011

Organisation de la police portuaire / CGEDD, Gérard Patey et al., rapport n° 006992-01 / février 2011

Groupe de travail 2007 – 2009 pour la préparation d'un nouveau règlement général de police de la navigation intérieure, Conclusion et propositions du groupe de travail / CGEDD, rapport n° 005075-01 / avril 2009

Gestion et accueil des bateaux stationnaires en Ile-de-France / CGPC, Gilles Rouques et al., rapport n° 2005-0181-01 / avril 2006

Accident sur la Seine au barrage-écluse d'Evry le 16 juin 2002 / CGPC, Jean-Louis Oliver et al., rapport n° 2002-0137-01 / novembre 2002

Renforcement de la sécurité de la navigation sur le bief de la Seine à Paris / CGPC, Serge Dutruy, rapport n° 2001-0074-01 / 23 novembre 2001

Exercice des missions de l'État en matière de sécurité des bateaux de navigation intérieure / CGPC, P Pierron et al., rapport n° 1999-0258-01 / août 2000

Rapport d'enquête administrative et technique, accident sur la Seine, Pont Sully à Paris (4^{ème}), du bateau à passagers « La Flûte » / CGPC, Jean-Louis Oliver et al., rapport n° 1999-0069-01 / 13 septembre 1999

9.2. Rapports BEATT

Rapport d'enquête technique sur le naufrage de la péniche Eole survenu le 3 août 2010 sur la Seine à Paris (75) / Bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre, rapport n° 2010-014 / mai 2013

9.3. Rapports IGA

Audit sur la politique d'exercice de sécurité civile, Programme ministériel d'audit interne, année 2014 / IGA et IDSC, Hervé Masurel, Marc-René Bayle et al., rapport IGA n° 15109-14093-01 / octobre 2015

9.4. Rapports divers

22 mesures pour faire de la vie nocturne un facteur d'attractivité touristique à l'international / Ministère des affaires étrangères et du développement international, Emilie Babut et al. / mars 2016 (version provisoire)

Dossier d'exercice de gestion d'un incident majeur à bord d'un bateau de croisière sur le Rhin, mardi 3 novembre 2015 à Gamsheim / Préfecture du Bas-Rhin, SIRACEDPC / 26 octobre 2015

Exercice fluvial « Heurt d'un bateau à passagers avec une pile de pont », MESOS 2015/02 / Préfecture de zone et de sécurité Sud-est / 15 septembre 2015

État de la couverture des risques liés au trafic fluvial des personnes et des biens : perspectives d'évolution par la coopération et la mutualisation interservices, préconisations / Préfecture de défense et de sécurité Sud-est, Groupe de travail zonal « Risque fluvial » / 2 avril 2014

Navigation intérieure et transport fluvial / Livres Ier et II du code des transports / Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, DGITM, SDPTF / février 2014

Etude préalable d'un centre d'ingénierie et de surveillance du trafic fluvial / Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) / 30 janvier 2003

9.5. Ouvrages

1815 - 2015, 200 ans d'histoire / Commission centrale de navigation du Rhin / 2015

La préfecture de police / Olivier Renaudie / LGDJ / 2008

10. Glossaire des sigles, abréviations et acronymes

Acronyme	Signification
ADN	Règlement européen de transport de matières dangereuses par voie fluviale
AIS	<i>Automatic identification system</i>
AQUAPOL	<i>International police cooperation on the water</i>
ARS	Agence régionale de santé
ASIP	Agent de sûreté d'installation portuaire
ASP	Agent de sûreté portuaire
BF	Brigade fluviale
BSPP	Brigade des sapeurs-pompiers de Paris
CAF	Comité des armateurs fluviaux
CANAF	Collecte et analyse des accidents et incidents fluviaux
CARING	Centre d'alerte rhénan d'informations nautiques de Gamsheim
CCNR	Commission centrale de navigation du Rhin
CERCALINA	Application informatique de gestion des certificats de capacité des bateliers
CETMEF	Centre d'études techniques maritimes et fluviales
CEVNI	Code européen des voies de navigation intérieure
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CLU	Commission locale d'usagers
CNBA	Chambre nationale de la batellerie artisanale
CNR	Compagnie nationale du Rhône
CODIS	Commandement opérationnel départemental d'incendie et de secours
COS	Commandant opérationnel de secours
COTRRIM	Contrat territorial de réponse aux risques et aux menaces
CROSS	Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage
DAM	Direction des affaires maritimes
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise
DICRIM	Dossier d'information communale sur les risques majeurs
DOS	Directeur des opérations de secours
DOSTL	Direction opérationnelle des services techniques et logistiques (à la PP)
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France
DRIEE	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France
DST	Direction des services de transport
ECDIS	<i>Electronic Chart Display Information System</i>
EFRP	Etablissement flottant recevant du public
ERP	Etablissement recevant du public
GPE	Grand Paris express
HAROPA	Association des Grands Ports du Havre, de Rouen et de Paris
ISPS	<i>International Ship and Port Facility Security</i>
ITINAVI	Application informatique de gestion et délivrance des immatriculations et titres de navigation des bateaux de navigation intérieure
MRCC	<i>Maritime rescue coordination center</i>
ORSEC	Organisation des secours
PP	Préfecture de police
PSP	Plan de sûreté portuaire
RETEX	Retour d'expérience
RGP	Règlement général de police de la navigation
RPP	Règlement particulier de police
SAR	<i>Safe and rescue</i>
SDACRE	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SGTF	Système de gestion du trafic fluvial
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civiles
SIEG	Service d'intérêt économique général
SIF	Service d'information fluviale

Acronyme	Signification
SIRACEDPC	Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civiles
SLGRI	Stratégies locales de gestion du risque inondation
SNS	Service de navigation de la Seine
VHF	<i>Very high frequency</i>
VNF	Voies navigables de France
VTs	<i>Vessel traffic service</i>
ZAR	Zone d'accès restreint
ZDS	Zone de défense et de sécurité