

Proposition de loi n° 2223, adoptée par le Sénat, relative au renforcement de la sûreté dans les transports

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Clément Beaune, rapporteur

Lundi 13 mai 2024

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics ne ménagent pas leurs efforts pour encourager un **usage plus généralisé des transports collectifs**, levier essentiel de la transition écologique

Le législateur s'est pleinement emparé de cet enjeu : la loi d'orientation des mobilités de 2019 ⁽¹⁾ a constitué, à cet égard, une étape déterminante, en transformant en profondeur la politique des mobilités dans notre pays et en l'adaptant aux enjeux de notre temps et aux attentes de nos concitoyens. Pour la première fois, **la priorité était en effet donnée aux transports du quotidien, ferroviaire et en commun**, aussi bien du point de vue des investissements massifs prévus par cette loi que des mesures concrètes qu'elle portait.

Dans un contexte d'intensification des effets du dérèglement climatique, nos concitoyens attendent aujourd'hui davantage d'engagement et de célérité.

La question du mode de transport des ménages est, en effet, centrale : **30 % de l'empreinte carbone des Français sont liés à leur mode de déplacement** ⁽²⁾.

Le Gouvernement et la représentation nationale l'ont bien compris et multiplient les mesures fortes pour encourager la transition écologique des transports du quotidien : relance des trains de nuit, projet de services express régionaux métropolitains, annonce du pass rail, plan d'avenir pour les transports, progression massive des engagements financiers de l'État en faveur des mobilités entre 2022 et 2024, concentrés sur les transports du quotidien et la décarbonation transversale du secteur, ou encore titre unique de transport. Bien entendu, les collectivités territoriales, mais également les citoyens eux-mêmes, s'engagent aussi dans ce domaine.

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) [La décomposition de l'empreinte carbone de la demande finale de la France par postes de consommation : transport, alimentation, habitat, équipements et services](#), document de travail du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, juillet 2022.

Ces efforts commencent à porter leur fruit et **l'usage des transports collectifs augmente régulièrement dans notre pays**, comme l'illustrent les données annuelles de l'Observatoire de la mobilité de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) ou une très récente étude du nouveau Baromètre Mobilités de MediaTransports : 34 % des Français possèdent un abonnement de transport en commun (train, métro, bus et car) et 86 % des 18-24 ans y ont recours. Cette tendance est encourageante : toutes générations confondues, 55 % des Français indiquant vouloir utiliser autant ou davantage les transports en commun dans les prochaines années ⁽¹⁾.

Cette progression est une excellente nouvelle : les transports publics urbains et ferroviaires représentant moins de 3 % des émissions du secteur des transports selon l'UTP.

Néanmoins, si les transports en commun apparaissent **incontournables, ils sont aussi profondément vulnérables**. Les gares sont des lieux publics à très forte concentration de personnes, particulièrement exposés au risque terroriste. Carrefours d'échanges, parcourues par des individus souvent pressés et parfois distraits, elles sont des lieux propices à une petite délinquance qui peut dégénérer. Les véhicules de transport, parfois empruntés à des heures tardives, constituent des espaces exigus et clos, parfois déserts ou, au contraire, très fréquentés aux heures de pointe, dans lesquels peuvent survenir de nombreuses formes d'incivilité qui contribuent au sentiment d'insécurité mais aussi vols, agressions, atteintes sexistes et sexuelles. Les femmes, tout particulièrement, peuvent s'y sentir menacées.

La question de l'insécurité dans les transports est ainsi déterminante. Au-delà même de la nécessité inhérente pour l'État de garantir la sécurité de nos concitoyens en tout lieu, **si nous ne nous donnons pas tous les moyens de régler cette question, nos efforts pour encourager l'utilisation de transports moins polluants demeureront vains**. D'après les données de l'étude de l'Observatoire des mobilités de l'UTP pour 2023 ⁽²⁾, **la sécurité – incivilités, délinquance – est le critère le plus important lorsqu'il s'agit de choisir son mode de transport.**

(1) [Baromètre Mobilités Mediatransports](#), étude menée avec l'institut Illigo, mars 2024.

(2) *Observatoire de la mobilité et attente du secteur des transports urbains et ferroviaires* ([dossier de presse](#)), UTP, octobre 2023.

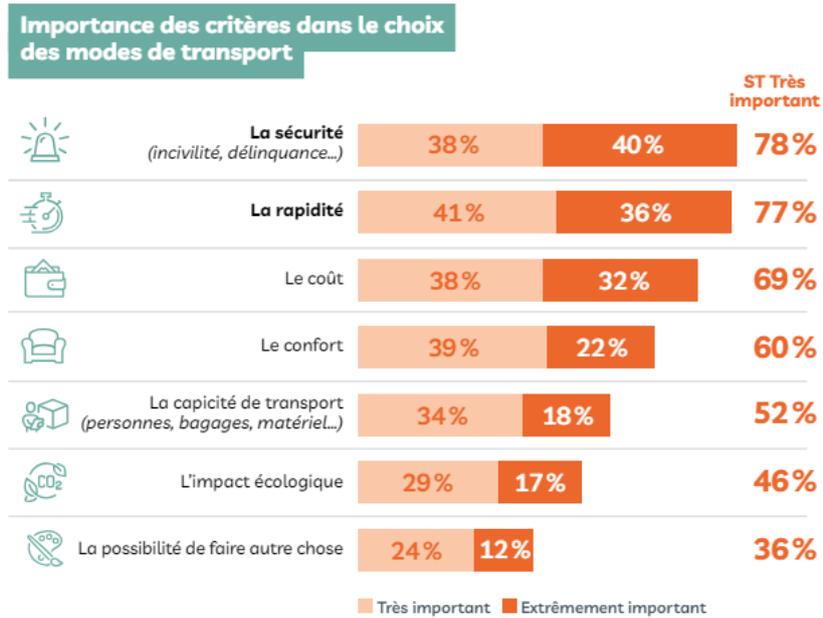


Figure 1 - Source : dossier de presse de l'Observatoire de la mobilité 2023 de l'UTP.

Les utilisateurs des transports publics eux-mêmes perçoivent notamment ceux-ci comme une source d'insécurité.

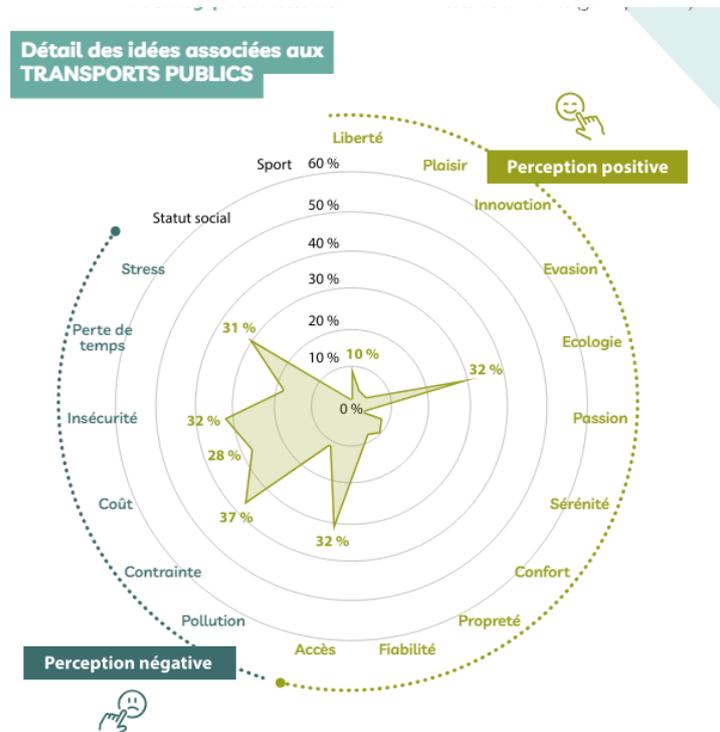


Figure 2 - Source : dossier de presse de l'Observatoire de la mobilité 2023 de l'UTP.

Les utilisateurs de la voiture pointent également l'insécurité comme l'un des freins à un changement de mode de transport quotidien, à hauteur de 18 %.

Ce **sentiment d'insécurité** est également alimenté par **la fraude dans les transports en commun**, comme le soulignait M. Gilles Savary, auditionné par votre rapporteur et qui avait porté en 2016, avec plusieurs collègues, une loi importante sur le sujet ⁽¹⁾. Outre les importantes pertes de recettes induites, évaluées, selon l'UTP, entre 600 et 700 millions d'euros par an sur tout le territoire, elle alimente un sentiment d'inégalité pour les voyageurs qui s'acquittent de leur titre de transport et de malaise sécuritaire pour ceux qui la constatent, cette fraude pouvant être associée à des comportements violents ou dangereux et à d'autres formes d'incivilités.

Au-delà du seul sentiment, **les données communiquées à votre rapporteur témoignent de la présence d'une réelle insécurité dans les transports en commun**. En 2023, ont été comptabilisées 90 889 victimes de vols sans violence, 6 416 victimes de vols violents, 7 620 victimes d'actes de coups et blessures volontaires, 2 407 victimes d'actes de violences sexuelles et 4 199 victimes d'outrages et de violences contre des dépositaires de l'autorité publique ⁽²⁾.

L'Île-de-France est particulièrement concernée. La même année, y ont été dénombrées 58 037 victimes de vols sans violence, 4 574 victimes de vols avec violence, 3 372 victimes d'actes de coups et blessures volontaires, 1 093 victimes de violences sexuelles et 1 723 victimes d'outrages et de violences contre des dépositaires de l'autorité publique.

Les pouvoirs publics ont d'ores et déjà agi pour lutter contre l'insécurité dans les transports et atténuer le sentiment d'insécurité lié. **La loi dite « Savary » de 2016**, dont la proposition originelle était centrée sur la fraude mais qui a été profondément transformée à la suite du choc causé par l'attentat déjoué du train Thalys le 21 août 2015, **a constitué une étape déterminante**. Elle a renforcé les prérogatives des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP ou la présence des policiers municipaux dans les transports en commun et permis une répression accrue de la fraude. À de nombreux égards, la proposition de loi que la représentation nationale est aujourd'hui appelée à discuter en constitue le prolongement. Déjà, **la loi dite « Sécurité globale » de 2021** ⁽³⁾ a approfondi certaines mesures utiles pour les transports collectifs.

La sécurité dans les transports en commun est également l'une des priorités d'action du ministère des transports, notamment dans la perspective de la

(1) *Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs ; voir aussi la proposition de loi n° 3109 rect. (XIV^{ème} législature) de M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues, le rapport n° 3314 de M. Gilles Savary, rapporteur au nom de la commission du Développement durable, l'avis n° 3307 de M. Sébatien Pietrasanta, rapporteur au nom de la commission des Lois, saisie pour avis de l'intégralité des articles de la proposition de loi.*

(2) *Sauf mention contraire, les données proviennent du ministère de l'intérieur et ont été communiquées à votre rapporteur par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.*

(3) *Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.*

tenue des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. La DGITM a indiqué à votre rapporteur que le ministère était en train de rédiger, en collaboration avec l'ensemble des ministères concernés et en concertation avec les transporteurs, un projet de décret visant au renforcement de la sûreté. **La lutte contre les violences sexuelles et sexistes dans les transports est aussi une priorité du Gouvernement** : comité d'action contre le harcèlement et les violences sexistes et sexuelles dans les transports, créé à la fin de l'année 2022 ; accompagnement et promotion de la mise en place des dispositifs de « descente à la demande » en soirée et la nuit dans les lignes de bus ⁽¹⁾, et de marches exploratoires, pratique désormais déployée en région parisienne et lyonnaise consistant en des diagnostics de terrain menés par des groupes de femmes pour identifier les éléments à l'origine d'un sentiment d'insécurité ; financement de la campagne de communication de la SNCF et de la RATP relative à la lutte contre les violences à caractère sexuel et sexiste dans les transports en commun ; lutte contre la fraude en participant à la mise en place d'un processus de fiabilisation des données des contrevenants ⁽²⁾.

Une partie de l'hémicycle fera croire que la situation est dramatique et proposera en conséquence des évolutions législatives liberticides.

Pourtant, **la situation a connu une nette amélioration**, en raison, justement, de cet engagement résolu des pouvoirs publics qui a produit des résultats. Le nombre de victimes de vols ou de violences dans les transports en commun enregistrées par les services de police et de gendarmerie a globalement diminué en 2023 (– 10 % par rapport à 2022 et même – 27 % par rapport à 2018). Dans le détail, les victimes de vols violents reculent très fortement (– 22 % par rapport à 2022 et – 84 % par rapport à 2018), tandis que celles de vols sans violence diminuent de 11 % par rapport à 2022 et de 27 % par rapport à 2018 et celles de coups et blessures volontaires de 2 % par rapport à 2022 et 2018. Quant au nombre de victimes enregistrées pour outrages et violences contre dépositaires de l'autorité publique, il diminue pour la deuxième année consécutive (– 12 %, après déjà une baisse de 15 % entre 2021 et 2022) ⁽³⁾.

Une autre partie de l'hémicycle fera donc croire, ces chiffres à l'appui, que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes, qu'il n'y a aucune

(1) D'après la DGITM, le dispositif de descente à la demande, d'abord expérimenté par quelques réseaux de transport, est désormais en voie de pérennisation ou pérennisé concernant les bus exploités par la RATP à Paris et en petite couronne. En 2022, 31 réseaux de transport pratiquaient la desserte à la demande.

(2) En application des dispositions de la loi dite « loi Savary » précitée, qui devrait permettre de vérifier les adresses des contrevenants pour les agents des opérateurs chargés du recouvrement et qui pourrait s'élargir à une vérification en temps réel par les contrôleurs comme le propose l'article 19 de la présente proposition de loi.

(3) À l'instar des tendances sur l'ensemble du territoire, le volume d'infractions dans les transports en Île-de-France, où le réseau de transport en commun est particulièrement dense et très employé, la tendance est également positive puisque les victimes de vols violents, reculent fortement (– 25 % par rapport à 2022 et – 100 % par rapport à 2018), celles de vols sans violence diminuent de 10 % par rapport à 2022 et de 25 % par rapport à 2018, celles de coups et blessures volontaires de 2 % par rapport à 2022 et de 3 % par rapport à 2018 et celles pour outrages et violences contre dépositaires de l'autorité publique de 15 % par rapport à 2022 et de 20 % par rapport à 2018.

raison de légiférer et proposera donc de rejeter cette proposition de loi ou d'en supprimer les articles les plus importants.

Pourtant, la situation demeure préoccupante à plusieurs égards et exige que le législateur remette l'ouvrage sur le métier :

– si l'on y regarde de plus près, **certains chiffres demeurent hélas orientés à la hausse** : sur les réseaux ferrés, les violences simples ont augmenté de 5 % entre 2022 et 2023 ;

– surtout, **le nombre de victimes de violences sexuelles continue de connaître une tendance largement haussière** : en 2023, ce nombre a augmenté de 4 % par rapport à 2022 et de 22 % par rapport à 2018 ⁽¹⁾ ;

– les gares, les véhicules de transport et leurs abords immédiats sont **particulièrement exposés au risque terroriste et aux attaques en tout genre** : outre les multiples exemples historiques et l'attentat déjoué du Thalys évoqué plus haut, la France a été plus récemment confrontée à l'attentat de la gare Saint-Charles à Marseille en 2017, aux attaques au couteau à la gare du Nord à Paris en janvier 2023, à la gare de Lyon à Paris en février 2024 ou à la gare de Mulhouse en mars 2024. Les agents de la Suge avec qui votre rapporteur a pu échanger en immersion dans le cadre de ses travaux évoquent également tous **une aggravation du nombre et de la violence des rixes aux abords des gares** sur fond de vente à la sauvette et de conflits de territoire, ou encore de trafic et de consommation de drogues ;

– des **comportements de plus en plus dangereux** se constatent aussi dans les transports : ainsi, la SNCF a dénombré, en 2023, 4 146 introductions d'objets dangereux sur son réseau (dont la moitié étaient des armes blanches), chiffre sans doute sous-estimé par rapport à la réalité et en très forte hausse, passant de 1 447 faits en 2018, à 2 543 en 2021 puis, donc, à 4 146 en 2023 ;

– enfin, **des agents sont de plus en plus pris pour cible** : si les atteintes aux voyageurs diminuent donc, la RATP a indiqué à votre rapporteur que les atteintes physiques à l'encontre de ses agents en mission de contrôle sur le réseau de surface se trouvent en hausse de 8 % en 2023 (214 faits contre 199 en 2022). Sur son réseau ferré, les atteintes à l'encontre de ses animateurs agents mobiles sont en hausse de 10 % (213 faits contre 193 en 2022). Les contrôles tarifaires restent la cause principale d'atteintes physiques (53 % en 2023 et 54 % en 2022), suivis par les personnes en état d'ébriété qui représentent en 2023 une proportion plus importante (8 % contre 4,7 % en 2022). Quant aux atteintes physiques à l'encontre des machinistes, elles augmentent de manière constante depuis plusieurs années et ont notamment connu une hausse de 12 % en 2023 (281 faits contre 251 en 2022). Une **accidentologie inacceptable** se développe ainsi chez nos principaux opérateurs de transport, ce qui nuit naturellement à l'attractivité des métiers.

(1) En Île-de-France, c'est + 1 % par rapport à 2022 et + 20 % par rapport à 2018.

Sans céder à la panique mais sans relativiser non plus, conscient de **l'importance du sujet, aussi bien d'un point de vue sécuritaire que pour garantir le report modal indispensable à la transition écologique et la qualité du service public** : voilà l'état d'esprit dans lequel votre rapporteur a abordé ses travaux sur ce texte.

Cette proposition de loi, dont l'auteur est le sénateur des Alpes-Maritimes Philippe Tabarot que votre rapporteur salue pour son engagement, a été adoptée le 7 février 2024 par la commission des Lois du Sénat, largement enrichie par les apports de la rapporteure, la sénatrice de l'Indre Nadine Bellurot. Elle a ensuite été adoptée par le Sénat en séance le 13 février 2024.

Elle comporte sept chapitres qui portent tous des mesures concrètes et pragmatiques dont notre assemblée doit désormais se saisir, le cas échéant en les améliorant.

Le chapitre I^{er}, « **Renforcer les pouvoirs des agents des services internes de sécurité des opérateurs de transport** », constitue le cœur du volet opérationnel de cette proposition de loi. Prolongeant et complétant la loi dite « Savary », il porte principalement des mesures consolidant les prérogatives des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, respectivement la Suge et le GPSR, en facilitant par exemple le recours aux palpations de sécurité ou en leur attribuant une faculté pour conserver des objets dangereux (**article 1^{er}**) ou leur capacité d'intervention sur la voie publique, aux abords immédiats des gares et espaces de transport (**article 2**). Au-delà de ces deux seuls grands opérateurs historiques, l'ensemble des agents en charge de la police du transport voient leurs compétences affermies de façon pragmatique, en leur permettant d'interdire l'accès aux espaces, gares ou stations de transport à toute personne troublant l'ordre public ou dont le comportement est de nature à compromettre la sécurité des personnes (**article 3**).

Le chapitre II, « **Renforcer le continuum de sécurité pour une meilleure sécurisation de nos transports** », entend lutter contre le cloisonnement des différents acteurs de la sécurité dans les transports en commun. Il prévoit ainsi notamment d'autoriser la présence d'agents de l'autorité organisatrice des mobilités francilienne, Île-de-France Mobilités, au sein du centre de coordination opérationnelle de sécurité pour y visionner les images de vidéoprotection transmises en temps réel depuis les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs (**article 7**).

Le chapitre III, « **Une sécurisation de l'offre de service par la technologie** », constitue un pas en avant déterminant dans l'utilisation des outils numériques, voire de l'intelligence artificielle, pour assurer la sécurité dans les transports en commun. De manière limitée et dans un cadre respectueux des libertés individuelles, il pérennise et développe, par exemple, le recours aux caméras-piétons (**article 8** pour les agents de contrôle et **article 8 bis** pour les conducteurs d'autobus et d'autocar) et facilite le recours à l'intelligence artificielle

pour accélérer la remise d'enregistrements, par un opérateur de transport, à l'autorité judiciaire, dans le cadre d'une réquisition (**article 9**).

Le chapitre IV, « **De nouveaux dispositifs pénaux pour mieux réprimer les délits relatifs aux transports** », constitue le volet pénal de la proposition de loi. S'il est sans doute celui que notre assemblée doit le plus rééquilibrer par rapport à la version transmise par le Sénat, il comporte des outils déterminants pour mieux lutter contre les incivilités et la délinquance dans les transports : la création d'un « délit d'incivilités d'habitude » (**article 12**), d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports publics (**article 13**), une meilleure répression du fléau que constitue l'oubli de bagages dans les transports (**article 14**) ou encore la lutte contre le « *transport surfing* », phénomène encouragé par les réseaux sociaux, qui consiste à se filmer sur le toit de véhicules en marche et qui fait des ravages chez les plus jeunes (**article 15**). Il a pour corollaire le chapitre V, « **Transmission d'informations au ministère public** », qui améliore la transmission des procès-verbaux établis par les agents des services de sûreté aux forces de l'ordre.

Le chapitre VI, « **Mesures relatives à la sécurisation du recrutement et de l'affectation en lien avec les transports** », vise notamment à rendre automatique l'information de l'opérateur de transport lorsqu'un agent habilité au transport de voyageurs se voit retirer son permis de conduire (**article 17**) ou prévoit une possibilité pour les entreprises de transport public de consulter, par l'intermédiaire des préfets, le fichier automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (**article 18 bis**).

Enfin, le chapitre VII, « **Mesures relatives au renforcement de la lutte contre la fraude dans les transports** » étend le droit de communication de données fiscales aux agents des transports publics (**article 19**).

Cette proposition fait, finalement, écho à la fois au devoir fondamental le plus ancien de l'État – assurer la sécurité des citoyens – et à son exigence contemporaine la plus ardente – favoriser la transition écologique. Votre rapporteur appelle les députés attachés à l'un ou à l'autre, ou, comme il l'est lui-même, aux deux, à voter ce texte.

Près de dix ans après le vote de la loi dite « Le Roux-Savary », les mots du ministre de l'intérieur de l'époque, Bernard Cazeneuve, prononcés durant la discussion générale de ce texte, peuvent encore inspirer notre Assemblée :

« Il est de notre responsabilité de faire en sorte que nos concitoyens qui utilisent les transports en commun puissent le faire en toute tranquillité, sans craindre d'être victimes de la délinquance ou a fortiori d'une entreprise terroriste » ⁽¹⁾.

(1) *Compte-rendu de la deuxième séance publique de l'Assemblée nationale du mercredi 16 décembre 2015.*

COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Renforcer les pouvoirs des agents des services internes de sécurité des opérateurs de transport

Article 1^{er}

(art. L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, art. L. 2251-9 et L. 2251-10 [nouveau] du code des transports)

Facilitation des palpations de sécurité et nouvelle faculté de saisie d'objets pour les agents de sûreté de la SNCF et de la RATP

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} vise à permettre aux agents de sûreté de la SNCF et de la RATP de procéder à des palpations de sécurité sans accord préfectoral préalable, dès lors que des éléments objectifs laissent à penser qu'une personne pourrait détenir des objets susceptibles de présenter un risque pour la sécurité des personnes et des biens.

Il institue également une nouvelle faculté, pour ces mêmes agents, de saisie d'objets – autres que des armes – dangereux, gênants ou incommodants pour les voyageurs, découverts à l'occasion d'une fouille de bagage ou d'une palpation de sécurité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2016-339 du 22 mars 2016, dite « Le Roux-Savary »⁽¹⁾ a élargi la possibilité de procéder à des inspections visuelles de bagages, à leur fouille et à des palpations de sécurité aux agents de sûreté de la SNCF et de la RATP.

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a modifié l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, auquel renvoie l'article L. 2251-9 du code des transports, afin de supprimer l'habilitation spéciale et l'agrément du préfet pour réaliser des palpations de sécurité, en cas de menaces graves pour la sécurité publique ou dans le cadre des périmètres de protection.

(1) Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs ; voir aussi la proposition de loi n° 3109 rect. (XIV^{ème} législature) de M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues, le rapport n° 3314 de M. Gilles Savary, rapporteur au nom de la commission du Développement durable, l'avis n° 3307 de M. Sébastien Pietrasanta, rapporteur au nom de la commission des Lois, saisie pour avis de l'intégralité des articles de la proposition de loi.

➤ Modifications apportées par le Sénat

Considérant que la rédaction de la proposition de loi initiale présentait des difficultés de nature constitutionnelle, la commission des Lois du Sénat a intégralement réécrit cet article ⁽¹⁾, à l'initiative de la rapporteure, pour y substituer un dispositif rationalisant le cadre juridique de l'autorisation préfectorale permettant aux agents de recourir aux palpations de sécurité en Île-de-France en confiant à une autorité unique, le préfet de police de Paris, le soin de la délivrer. Le dispositif de saisie d'objets dangereux a quant à lui été supprimé.

En séance, le Sénat est toutefois revenu au dispositif initial ⁽²⁾ de la proposition de loi.

1. L'état du droit

a. Les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP disposent de prérogatives spécifiques

Les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP bénéficient de compétences particulières, héritages de l'histoire et des évolutions législatives successives ayant conduit à renforcer leurs prérogatives. Les agents qui les composent bénéficient d'un statut spécifique, fixé par le code des transports, qui les distinguent sur de nombreux plans des agents de sécurité privée.

i. La Suge et le GPSR

Le premier alinéa de l'article L. 2251-1 du code des transports autorise les deux principaux opérateurs de transport français, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et la Régie autonome des transports parisiens (RATP), à « *disposer d'un service interne de sécurité* ».

• La **Sûreté ferroviaire** (connue sous le nom de « **Suge** ») est la police ferroviaire de la SNCF. Elle est l'héritière de la police générale des chemins de fer de l'État, créée en 1914. Le service de la Surveillance générale est ensuite institué en 1937 avec la création de la SNCF qui nationalise les compagnies ferroviaires. La Suge exerce aujourd'hui ses compétences sur l'ensemble du réseau et des emprises ferroviaires nécessaires à l'exploitation des services de transport ferroviaire ainsi que dans les véhicules de transport public qui y sont affectés ⁽³⁾.

Avec 800 agents en 1989, ses effectifs ont rapidement monté en puissance, pour atteindre le double en 1999 (1 600) et le triple en 2010 (2 400). La Suge compte désormais **3 200 agents**, dont 1 700 sont affectés en Île-de-France.

(1) Amendement [COM-11](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

(2) Amendement [n° 33 rect.](#) de Mme Isabelle Florennes.

(3) Pour davantage de précisions sur le champ géographique des missions des services de sécurité de la SNCF et de la RATP, voir le commentaire de l'article 2 de la proposition de loi.

Les agents de la Suge sont dotés de bâtons de protection à poignée latérale (Tonfa), de bâtons de protection télescopiques et de gaz lacrymogènes, mais aussi d'armes de poing (pistolet semi-automatique). Ils sont également équipés de menottes et de matériels de protection balistique.

En 2023, la Suge a assuré 85 584 missions en tenue et 7 591 missions en civil. Ses agents ont rédigé 85 000 procès-verbaux pour infractions au code des transports, réalisé 85 099 assistances aux personnels de la SNCF, 280 000 interventions préventives, remis 5 718 individus à un officier de police judiciaire pour des infractions délictuelles ou criminelles et interpellé 230 individus pour atteintes sexuelles. La même année, 23,5 % des interpellations réalisées par la Suge ont concerné un fait de port d'arme prohibée, 15 % des violences volontaires et 11,5 % des outrages.

● **Le Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR)**, également connu sous le nom de « sûreté RATP », constitue le service de sécurité de la RATP. Créé en 1995 ⁽¹⁾, il exerce quant à lui ses compétences sur l'ensemble des réseaux de bus, métro, RER et tramways gérés par l'opérateur.

Le GPSR compte approximativement 1 000 agents.

En 2023, le GPSR est intervenu en moyenne à 51 reprises par jour sur appel du poste de commandement de la sûreté (48 en 2022 et en 2021). Au cours des trois dernières années, ses agents ont interpellé en moyenne 2 718 individus par an et sorti des emprises en moyenne 215 323 personnes par an en mettant en œuvre leur prérogative d'éviction.

ii. Missions des agents

Conformément au deuxième alinéa de l'article L. 2251-1 du code des transports, la Suge et le GPSR sont chargés « (...) *dans le cadre d'une mission de prévention, de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service* ». La loi du 22 mars 2016 précitée a ajouté, à ces missions générales, la précision selon laquelle « *la prévention des violences et des atteintes à caractère sexiste dans les transports publics est un axe prioritaire de leur action* ».

Dans ce cadre, **des prérogatives particulières, qui les distinguent des agents de sécurité privée, leur ont été reconnues**. Ils peuvent intervenir en civil ⁽²⁾, porter des armes de poing et létales ⁽³⁾, faire usage de « caméras-piétons » ⁽⁴⁾, être affectés au sein des salles d'information et de

(1) L'année 1994 correspond en réalité à une fusion de deux services : le Groupe d'intervention pour la protection des réseaux (GIPR), créé en 1989, et la Surveillance générale RATP (la SURGE), dont l'origine remonte à 1949.

(2) Deuxième alinéa de l'article L. 2251-3 du code des transports, dans des conditions fixées aux articles R. 2251-31 à R. 2251-34.

(3) Article L. 2251-4 du même code, dans des conditions fixées aux articles R. 2251-35 à R. 2251-48.

(4) Article L. 2251-4-1 du même code.

commandement relevant de l'État et visionner les images de vidéoprotection transmises en temps réel dans ces salles depuis les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs ou leurs abords immédiats ⁽¹⁾, procéder à des fouilles de bagages et des palpations de sécurité ⁽²⁾, ou encore exercer leur mission, dans certaines conditions, sur la voie publique ⁽³⁾.

Typologie des pouvoirs des agents de la Suge et du GPSR

Les agents de la Suge et du GPSR disposent :

- d'un **pouvoir d'interpellation de droit commun**, prévu par l'article 73 du code de procédure pénale ⁽⁴⁾. Ils peuvent alors rédiger un rapport de mise à disposition à destination d'un officier de police judiciaire ;
- de **pouvoirs de police administrative**, prévus par l'article L. 2251-9 du code des transports : inspection visuelle de bagages, fouille de bagages, palpation de sécurité lorsqu'ils y sont autorisés par le représentant de l'État ;
- de **pouvoirs de police judiciaire**. Le 5° de l'article L. 2241-1 du code des transports leur permet de constater par procès-verbal les infractions à la police du transport ferroviaire, ou encore le délit d'outrage sexiste et sexuel. L'article L. 2241-5 les autorise à constater le délit de vente à la sauvette lorsqu'il est commis dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs. Ils peuvent alors saisir les marchandises et les étals sans autorisation préalable. Les agents disposent également de la faculté d'enjoindre à une personne à descendre d'un train ou à sortir des emprises ferroviaires ainsi qu'à lui interdire l'accès à un train ⁽⁵⁾. Pour l'établissement des procès-verbaux, les agents peuvent recueillir ou relever l'identité et l'adresse du contrevenant ⁽⁶⁾. Pour ce faire, ils sont en droit d'exiger un justificatif d'identité ⁽⁷⁾.

i. Des agents très bien formés, assermentés et agréés

Compte tenu de l'étendue et des particularités de ces compétences, les agents de la Suge et du GPSR sont soumis à des contraintes spécifiques qui les distinguent, là encore, des agents de sécurité privée.

● Ils suivent d'abord une **formation initiale et continue stricte**. Le troisième alinéa de l'article L. 2251-1 du code des transports dispose en effet qu'« *outre la formation initiale dont ils bénéficient, les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens*

(1) Article L. 2251-4-2 du même code. Voir le commentaire de l'article 7 de la proposition de loi.

(2) Article L. 2251-9 du même code.

(3) Dernier alinéa de l'article L. 2251-1 du même code. Ce principe est précisé par les articles R. 2251-28 à R. 2251-30 dudit code. Voir le commentaire de l'article 2 de la proposition de loi.

(4) Le premier alinéa de l'article 73 du code de procédure pénale dispose que « Dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche ».

(5) Article L. 2241-6 du code des transports. Pour davantage de précisions sur les mesures d'éviction et les interdictions d'accès, voir le commentaire de l'article 3 de la proposition de loi.

(6) Article L. 2241-2 du code des transports.

(7) Article L. 2241-10 du code des transports.

reçoivent une formation continue adaptée aux besoins des services, en vue de maintenir ou de parfaire leur qualification professionnelle, leur connaissance des règles déontologiques et leur adaptation aux fonctions qu'ils sont conduits à exercer ».

La **formation initiale des agents de la Suge** se déroule en grande partie au sein de l'**Université de la sûreté de la SNCF**, située à Ermont-Eaubonne, et où plus de 3 400 mètres carrés sont dédiés à la formation (salles de cours, stands de tirs, dojos). Cette formation initiale comprend trois phases :

– la première, d'une durée de 15 semaines, se déroule au sein de l'Université de la sûreté. 280 heures de formation permettent d'alterner des cours théoriques (148,5 heures, notamment des cours de droit pénal et de procédure pénale), des techniques d'intervention spécifiques au milieu restreint induit par l'environnement ferroviaire et ses installations (52 heures proposant des phases concrètes de communication, abordage, interpellation, prise en charge et maniement des armes de catégorie D) et le maniement des armes de catégorie B (43,5 heures réparties en dix modules et 900 cartouches par apprenant) ;

– la deuxième phase, conditionnée à la réussite des habilitations comprises par la première (des évaluations intermédiaires ont lieu au bout de 3, 6 puis 9 semaines), consiste en une mise en situation professionnelle au sein de l'affectation opérationnelle du stagiaire. Elle dure 12 semaines et facilite la restitution des outils pédagogiques ;

– la dernière phase, de consolidation, dure quant à elle 12 heures, de nouveau au sein de l'Université de la sûreté. Il s'agit d'approfondir les connaissances, désormais confrontées à la réalité du terrain. Cette phase comprend notamment des interventions des services de la Défenseure des droits.

À l'issue de ces trois phases, le jury de l'autorité certificatrice se réunit pour statuer sur la maîtrise par le bénéficiaire des compétences.

Les agents en activité sont ensuite soumis à des **obligations de formation continue** :

– un suivi minimum de deux séances annuelles d'application (de tir notamment) pour chaque catégorie d'armes, sans quoi le renouvellement quinquennal de l'autorisation de port des armes ne pourra avoir lieu ;

– un suivi minimum de 33 heures tous les cinq ans de modules théoriques : droit pénal, doctrine métier, sécurité du personnel...

Dans le cadre de ses travaux, **vo**tre rapporteur a eu l'**opportunité de visiter l'Université de la sûreté**, d'y rencontrer des formateurs, d'échanger avec des stagiaires et d'assister à des démonstrations. Il a pu constater et **salue la très grande exigence des enseignements délivrés et les fortes attentes théoriques et pratiques** qui reposent, bien légitimement, sur ces futurs agents.

Au GPSR, le recrutement se fonde sur des tests de présélection, des épreuves sportives, un entretien personnalisé et une visite médicale. À l'issue du processus de recrutement et de formation, seul un candidat sur 70 dossiers reçus intègre, en moyenne, le service de sûreté.

La formation d'agent dure 15 semaines, soit 450 heures et porte sur la gestion des situations conflictuelles, l'entraînement aux gestes techniques professionnels d'intervention, le cadre juridique et la pratique du tir.

De plus, les agents du GPSR bénéficient de 13 jours de formation continue par an, dont deux séances de tir obligatoires.

Lors d'une **visite à la Maison de la RATP, votre rapporteur a pu assister à des démonstrations d'interventions et des illustrations de la manière dont les futurs agents du GPSR sont formés.** Il salue, là encore, le sérieux de la formation juridique et l'utilité des mises en situation opérationnelles, dans des maquettes aménagées à cet effet, afin de se former spécifiquement à l'intervention dans des milieux confinés et exigus.

● Des **exigences déontologiques et d'exemplarité** strictes s'imposent aux agents de la Suge et du GPSR :

– un **code de déontologie commun**, établi par décret en Conseil d'État ⁽¹⁾ et codifié aux articles R. 2251-1 à R. 2251-24 du code des transports, rappelle les devoirs des agents (impartialité, dignité, confidentialité, probité, ou encore discernement), notamment dans leurs relations avec les clients et usagers. Les manquements à ce code peuvent donner lieu à une sanction disciplinaire sans préjudice des sanctions pénales éventuellement encourues ;

– certaines activités leur sont interdites, pour éviter tout conflit d'intérêt ⁽²⁾ ;

– les agents qui ont fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ne peuvent être affectés ou maintenus dans le service de sécurité ⁽³⁾.

● Enfin, les agents de la Suge et du GPSR sont assermentés et agréés par l'autorité préfectorale pour l'exercice de certaines missions, comme pour ce qui concerne l'exercice de missions en civil ⁽⁴⁾.

Votre rapporteur considère que **la formation particulièrement exigeante suivie par les agents de la Suge et du GPSR légitime les prérogatives renforcées** dont ils bénéficient par rapport aux agents de sécurité privés.

(1) Son fondement législatif figure à l'article L. 2251-7 du code des transports.

(2) L'avant-dernier alinéa de l'article L. 2251-1 du code des transports prévoit ainsi que les articles L. 612-2 et L. 612-4 du code de la sécurité intérieure leur sont applicables.

(3) Article L. 2251-2 du code des transports.

(4) Article R. 2251-31 du même code.

b. Ces agents disposent déjà d'une faculté de procéder à des palpations de sécurité de manière encadrée

i. Le cadre juridique actuel

L'article 1^{er} de la loi du 22 mars 2016 précitée a consacré la faculté pour les agents de la Suge et du GPSR de procéder à des inspections visuelles de bagages et, avec le consentement des intéressés, à la fouille de ces bagages et à des palpations de sécurité. Pour ce faire, il a créé un **article L. 2251-9 du code des transports** qui rend applicable à ces agents l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure.

Inspections visuelles, fouilles et palpations

L'**inspection visuelle** consiste à demander à une personne d'ouvrir son bagage aux fins d'observer l'intérieur de celui-ci. S'il est possible de demander à la personne de déplacer un objet ou d'ouvrir une poche, par exemple, pour mieux observer, l'agent n'a pas le droit de mettre les mains à l'intérieur des bagages.

La **fouille du bagage** consiste, en revanche, à ouvrir ou faire ouvrir celui-ci, y déplacer et y soulever les affaires ou les vêtements. La fouille n'est possible qu'avec le consentement de l'intéressé.

Une **palpation de sécurité** est une mesure qui consiste à appliquer les mains par-dessus les vêtements et les accessoires portés par une personne pour déceler la présence d'objets susceptibles d'être dangereux. Il n'est pas possible d'insérer les mains dans les poches des vêtements. La palpation n'est également possible qu'avec le consentement de l'intéressé.

Le recours aux palpations de sécurité par les agents de la Suge et du GPSR est **toujours conditionné à un accord préfectoral** ⁽¹⁾ **préalable**. Il est aujourd'hui possible :

– soit lorsqu'un **périmètre de protection** a été institué en application de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure ;

– soit lorsque des **circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique** sont constatées par un arrêté préfectoral qui en fixe la durée et détermine les lieux ou catégories de lieux dans lesquels les contrôles peuvent être effectués. L'arrêté est communiqué au procureur de la République.

(1) Conformément à l'article L. 2251-8 du code des transports, les compétences dévolues au représentant de l'État dans le département sont exercées à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que dans les transports en commun de voyageurs par voie ferrée de la région d'Île-de-France, par le préfet de police. Dans le département des Bouches-du-Rhône, cette compétence est exercée par le préfet de police des Bouches-du-Rhône.

Les périmètres de protection

Ce dispositif a été introduit par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui a créé un article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure à cette fin. Il s'inspire des zones de protection et de sécurité qui étaient définies à l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ⁽¹⁾. Les conditions permettant à l'autorité administrative de recourir aux périmètres de protection sont toutefois plus fortement encadrées.

L'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure confère ainsi au préfet la faculté d'instituer par arrêté **motivé** un périmètre au sein duquel **l'accès est réglementé et la circulation contrôlée**. Cet arrêté est transmis au procureur de la République et communiqué au maire de la commune concernée.

La **finalité** de l'établissement du périmètre est **limitée à la prévention du terrorisme**. Le premier alinéa précise ainsi que le périmètre se justifie « *afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation* ». L'arrêté préfectoral doit s'attacher à démontrer la vulnérabilité du lieu ou de l'évènement.

L'étendue et la durée de la mesure doivent être « *adaptées et proportionnées* ». La durée maximale de validité de l'arrêté préfectoral est d'un mois mais son renouvellement est possible au-delà si les conditions sont toujours réunies. Pour les lieux faisant l'objet du périmètre de protection, l'arrêté ne peut toutefois être renouvelé qu'une seule fois, pour une durée ne pouvant excéder un mois, dès lors que les conditions exposées plus haut continuent d'être réunies. Quant à l'étendue géographique, le préfet doit fixer précisément le périmètre et limiter son étendue « *aux lieux exposés à la menace et à leurs abords ainsi que ses points d'accès* ».

Certaines limites sont également prévues aux fins de **garantir les droits fondamentaux** des individus :

- les règles d'accès et de circulation des personnes dans le périmètre doivent être « *adaptées aux impératifs de leur vie privée, professionnelle et familiale* » ;
- les opérations de vérification doivent être autorisées par l'arrêté et se limitent à des palpations de sécurité, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ou à la visite des véhicules ;
- les catégories d'agents habilités à procéder à ces vérifications doivent être désignées par le préfet ;
- le consentement des personnes est toujours une exigence préalable. Même si les personnes qui refusent de se soumettre aux vérifications peuvent se voir interdire l'accès au périmètre ou être reconduits à l'extérieur, aucune sanction pénale n'est en revanche prévue à leur rencontre.

Les périmètres de protection sont en général justifiés par l'**affluence** suscitée par des événements. Ce fut par exemple le cas pour la finale du Top 14 de rugby au Stade de France le 17 juin 2023 ⁽²⁾.

(1) *Le Conseil constitutionnel a toutefois censuré ce dispositif par sa décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018 car il n'était soumis à aucune autre condition que la déclaration de l'état d'urgence et ne prévoyait notamment aucune garantie en faveur des individus concernés.*

(2) [Arrêté n° 2023-00658](#) du préfet de police de Paris.

Les palpations de sécurité doivent être opérées obligatoirement :

- avec le **consentement** de la personne qui en fait l'objet ;
- par une **personne du même sexe** que celle qui en fait l'objet.

En cas de refus de se soumettre à une palpation de sécurité (mais aussi à une inspection visuelle ou à une fouille de bagages), l'article L. 2241-6 du code des transports prévoit que l'accès au véhicule de transport peut être refusé à un individu, même muni d'un titre de transport valide ⁽¹⁾. Il peut également se voir enjoindre de descendre du véhicule au premier point d'arrêt suivant la constatation des faits ou de quitter sans délai les espaces, gares ou stations gérés par l'exploitant du réseau de transport public.

Les agents de la Suge ont opéré **85 000 palpations de sécurité en 2023**, en très forte augmentation par rapport à 2022 (39 660) et 2021 (21 000). Ces palpations ont notamment permis de remettre 1 342 individus aux forces de sécurité intérieure pour port d'arme prohibée.

Les agents du GPSR ont procédé, sur les trois dernières années, à 121 472 inspections visuelles, 51 094 fouilles de bagages et à **135 311 palpations par an en moyenne**.

ii. Les limites opérationnelles du cadre juridique actuel

Ainsi, en l'absence d'arrêté préfectoral établissant un périmètre de protection ou constatant des circonstances particulières, **les agents ne disposent d'aucune possibilité de recourir à une palpation de sécurité, fut-ce avec le consentement de l'intéressé, et même s'il leur apparaît évident qu'un individu pourrait être porteur d'objets dangereux.**

Les présidents-directeurs généraux de la SNCF et de la RATP, respectivement MM. Jean-Pierre Farandou et Jean Castex, ont particulièrement insisté, au cours des auditions menées par votre rapporteur, sur les fragilités induites par le cadre juridique actuel. **La menace sécuritaire, notamment terroriste, pouvant s'avérer imprévisible**, les agents de la Suge et du GPSR devraient pouvoir, en l'absence d'arrêté préfectoral, procéder à des palpations de sécurité.

Les travaux de votre rapporteur et notamment l'audition du préfet de police de Paris, M. Laurent Nuñez, ont néanmoins permis de constater que la prise d'arrêtés autorisant le recours à des palpations de sécurité, ainsi que le renouvellement de ces derniers, étaient particulièrement fluides dans la région Île-de-France. Ainsi, d'après les informations communiquées à votre rapporteur par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires,

(1) Pour davantage de précisions sur les mesures d'éviction et les interdictions d'accès, voir le commentaire de l'article 3 de la proposition de loi.

la RATP bénéficie d'arrêtés délivrés par la préfecture de police couvrant la totalité des lignes de métro et les lignes de RER A et B. Pour le réseau de surface, les arrêtés couvrent toutes les lignes de tramway, les lignes de bus jugées les plus sensibles et l'ensemble des lignes du Noctilien. Ces arrêtés sont renouvelés tous les trois mois par la préfecture de police, assurant ainsi aux agents une possibilité d'agir continuellement sur le réseau francilien sensible.

C'est cependant moins le cas sur d'autres territoires et **la problématique concerne donc avant tout la SNCF**. Compte tenu de l'étendue du réseau qu'elle exploite, cette dernière doit faire face à la multiplicité des arrêtés nécessaires, à leur durée variable et à la nécessité d'anticiper les demandes de renouvellement, qui rendent difficile l'appropriation du cadre d'intervention.

c. Ces agents ne disposent en revanche d'aucune faculté générale de saisie d'objets

Les agents de la Suge et du GPSR peuvent d'ores et déjà retirer et remettre aux forces de sécurité intérieure des armes classifiées découvertes lors des fouilles. Le port d'une arme prohibée constitue en effet un flagrant délit auxquels les agents peuvent mettre fin en vertu du pouvoir d'interpellation de droit commun.

En revanche, en dehors des armes, ils ne disposent **d'aucune faculté de confiscation d'objets dangereux même si ceux-ci sont susceptibles de constituer pourtant des armes par destination** ⁽¹⁾ (couteau de boucher, marteau, bonbonne de gaz, batte de *baseball*, ou encore pic à glace).

Lorsqu'un tel objet est découvert à l'occasion d'une fouille ou d'une palpation de sécurité, les agents des services internes de sécurité de la SNCF ou de la RATP peuvent certes interdire à l'individu qui le détient l'accès au train ⁽²⁾. Ils ne peuvent en revanche lui confisquer l'objet et se contentent de prévenir un officier de police judiciaire pour connaître les suites à donner. Lorsque ce dernier n'est pas en mesure de se déplacer ou de recevoir l'individu – ce qui est régulièrement le cas – l'individu est laissé libre avec les objets en possession.

Ce cadre juridique présente, en l'état actuel, une autre limite opérationnelle importante puisque même s'il s'est vu interdire l'accès au véhicule de transport, l'individu porteur d'un objet dangereux peut constituer une menace en gare, sur la voie publique, ou même dans le véhicule de transport s'il parvient à déjouer la surveillance des agents ayant procédé à l'injonction. Là encore, **votre rapporteur a pu lui-même constater la rigidité de ce cadre juridique** lors d'une après-midi en immersion avec les agents de la Suge à la Gare du Nord.

(1) Article 132-75 du code pénal.

(2) Article R. 2241-24 du code des transports.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

a. La disposition initiale

i. Un élargissement des possibilités de recours aux palpations de sécurité

Le 1^{er} de l'article 1^{er} remplace le premier alinéa de l'article L. 2251-9 du code des transports par trois nouveaux alinéas afin de ne plus procéder par renvoi à l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure en ce qui concerne la faculté, pour les agents de la Suge et du GPSR, de procéder à des fouilles, inspections et palpations de sécurité.

Les deux premiers alinéas reprennent en tout point les dispositifs actuellement prévus : inspection visuelle des bagages, fouille des bagages avec le consentement des intéressés, palpation de sécurité avec le consentement des intéressés et dans le cadre d'un arrêté préfectoral préalable, dans les conditions en vigueur actuellement.

Le troisième alinéa prévoit quant à lui un **nouveau cas de recours à des palpations de sécurité** pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP qui s'ajoute donc à ceux qui existent d'ores et déjà. Ainsi, si des éléments objectifs laissent à penser qu'une personne pourrait détenir des objets susceptibles de présenter un risque pour la sécurité des personnes ou des biens, ces agents peuvent procéder, avec le consentement de l'intéressé, à des palpations de sécurité en l'absence de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique ou d'institution d'un périmètre de protection, c'est-à-dire **sans autorisation préfectorale préalable**.

ii. Une nouvelle faculté de saisie d'objets dangereux, gênants ou incommodants pour les voyageurs

Le 2^o de l'article 1^{er} crée, quant à lui, un nouvel article L. 2251-10 dans le code des transports prévoyant une nouvelle faculté, pour ces mêmes agents, de saisie d'objets dangereux, gênants ou incommodants.

Dans le détail, le dispositif prévoit que, lorsque des objets (autres que des armes) qui, par leur nature, leur quantité ou l'insuffisance de leur emballage peuvent être dangereux, gêner ou incommoder les voyageurs sont découverts à l'occasion des inspections, fouilles ou palpations de sécurité réalisées par les agents de la Suge ou du GPSR, ces derniers peuvent **retirer lesdits objets avec le consentement du propriétaire**.

En cas de refus, le propriétaire de l'objet peut se voir interdire l'accès aux véhicules de transport ou se voir enjoindre d'en descendre ou de quitter sans délai les espaces, gares ou stations gérés par l'exploitant du réseau de transport public. Il est rendu compte à un officier de police judiciaire de la saisie des objets.

Les modalités d'application de ce nouvel article sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. Les modifications apportées en commission des Lois

À l'initiative de la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, l'article 1^{er} a été intégralement réécrit ⁽¹⁾.

● En ce qui concerne les palpations de sécurité, le nouveau cas de recours prévu par le texte initial a été supprimé au profit d'un **dispositif de simplification administrative**. L'article 1^{er} tel qu'adopté par la commission des Lois du Sénat se contente de compléter l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure par un nouvel alinéa prévoyant que dans les départements de la région Île-de-France, la constatation de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique ou l'institution d'un périmètre de protection autorisant les agents de la Suge et du GPSR à procéder à des palpations de sécurité **relève de la compétence du préfet de police**.

Pour la rapporteure, il s'agissait de revenir sur un dispositif initial se heurtant à des difficultés juridiques et de prévoir un dispositif de rationalisation administrative.

D'après la rapporteure, le nouveau cadre de recours à des palpations de sécurité, prévu par le cinquième alinéa de l'article 1^{er} dans sa rédaction initiale, présentait des difficultés de nature constitutionnelle :

– la **nécessité d'un accord préfectoral préalable** avait été présentée par le Conseil constitutionnel comme l'un des éléments permettant d'assurer la conformité à la Constitution de la faculté de recourir à des palpations de sécurité pour les agents privés de sécurité ⁽²⁾ ;

– ce faisant et au regard de l'absence de disposition permettant de s'assurer que soit garantie continûment l'effectivité du contrôle exercé par un officier de police judiciaire sur les agents de la Suge et du GPSR, la rapporteure a considéré que le dispositif pourrait se heurter à l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale découlant de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ⁽³⁾ ;

– en confiant, en dehors de toute autorisation préfectorale, un pouvoir d'appréciation autonome, permanent et large pour décider de la mise en œuvre de palpations de sécurité, la mesure pourrait, selon la rapporteure de la commission

(1) Amendement [COM-11](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

(2) Décision du Conseil constitutionnel n° 2003-467 DÉCÈS du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure, considérants 97 et 98.

(3) Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre, considérant 27.

des Lois du Sénat, **ne pas respecter l'exigence d'une conciliation équilibrée** entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée. Ainsi, elle a souligné que la constitutionnalité des dispositions permettant au préfet de département d'instituer des périmètres de protection autorisant notamment la mise en œuvre de palpations par des services de sécurité privée agréés avait été admise par le Conseil constitutionnel au regard de la durée de validité limitée des arrêtés instituant ces périmètres et du conditionnement de leur renouvellement ⁽¹⁾.

La rapporteure du Sénat a toutefois considéré que la mise en œuvre du dispositif d'autorisation préfectorale pouvait poser une difficulté pratique particulière en Île-de-France. Alors que les départements de cette région sont de petite superficie, qu'une ligne de transport en traverse très souvent plusieurs et que les enjeux de sécurité y sont particulièrement prégnants, le préfet de police, déjà largement compétent, ne l'est pas pour l'ensemble de l'Île-de-France, sauf en ce qui concerne les transports en commun de voyageurs par voie ferrée. Elle a ainsi prévu un dispositif de simplification, confiant à une autorité unique le soin de prendre les arrêtés instituant un périmètre de protection ou constatant des circonstances particulières pour toute la région : le préfet de police de Paris. Cette mesure, déjà évoquée dans certains travaux de l'Assemblée nationale ⁽²⁾, s'inscrivait pour elle en cohérence avec l'extension temporaire des compétences du préfet de police à toute l'Île-de-France sur la période des jeux Olympiques et Paralympiques ⁽³⁾.

● **La nouvelle faculté de saisie d'objets dangereux a également été supprimée.**

La rapporteure a en effet également considéré que ce dispositif présentait une difficulté de nature constitutionnelle, arguant que la saisie et la confiscation d'objets constitueraient des prérogatives exclusives de l'autorité judiciaire.

ii. Les modifications apportées en séance

En séance publique, à la suite d'avis favorable du Gouvernement mais défavorable de la rapporteure, **le Sénat a rétabli le dispositif de la proposition de loi initiale**, à l'initiative de la sénatrice Isabelle Florennes ⁽⁴⁾.

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre, considérant 34.*

(2) *Voir notamment le rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, fait par les députés Aude Luquet et Michel Vialay au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, enregistré le 7 février 2018.*

(3) *Article 14 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.*

(4) *Amendement [n° 33 rect.](#) de Mme Isabelle Florennes.*

Votre rapporteur salue ce rétablissement. Sans être parfait, ce dispositif répond davantage aux difficultés opérationnelles soulignées par les opérateurs qui fragilisent au quotidien la mission de sécurisation des personnes et des biens, confiée aux agents de la Suge et du GPSR.

En ce qui concerne le recours aux palpations de sécurité, **si l'arrêté préfectoral préalable doit demeurer la règle lorsque celles-ci sont préventives et aléatoires**, le caractère imprévisible de la menace implique que les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP **puissent procéder, de façon encadrée, à une palpation de sécurité** en l'absence de périmètre de protection ou d'arrêté constatant des circonstances particulières **si des éléments objectifs laissent à penser qu'une personne pourrait détenir des objets dangereux**.

De même, l'impossibilité totale de procéder à des retraits d'objets dangereux est aujourd'hui une impasse opérationnelle extrêmement dommageable.

Votre rapporteur considère que les réserves de nature constitutionnelle exprimées par la rapporteure de la commission des Lois du Sénat ne sont pas totalement justifiées. En effet, plusieurs garanties pour les libertés fondamentales sont déjà comprises dans le dispositif, notamment le consentement exprès de l'individu. De plus, la nouvelle faculté serait en réalité exceptionnelle, **limitée** aux moments où des éléments objectifs laissent à penser qu'une personne pourrait détenir des objets dangereux et ne peut donc être vue comme une conciliation déséquilibrée entre ordre public et liberté. Elle serait aussi **cantonnée** aux emprises qui relèvent de la compétence des agents et ne peut donc être considérée comme une délégation à des personnes privées de compétences de police administrative générale. De surcroît, les agents de la Suge et du GPSR disposent déjà de prérogatives renforcées par rapport aux agents de sécurité privée. Leur formation exigeante et leur statut particulier, d'ores et déjà reconnus par le législateur, rendent acceptables des pouvoirs plus approfondis et des encadrements plus souples que les agents de sécurité privée. Pour autant, **afin de renforcer la sécurité juridique du dispositif, il proposera à la commission des Lois de l'Assemblée nationale un amendement :**

– imposant explicitement que cette palpation soit effectuée par une personne de même sexe que celle qui en fait l'objet, garantie qui n'est à ce stade pas reprise ;

– transformant en profondeur la nouvelle possibilité offerte aux agents en ce qui concerne les objets dangereux trouvés sur les individus. Celle-ci serait désormais **limitée aux objets dangereux pour les voyageurs** (et non plus seulement gênants ou incommodants) et ne consisterait plus à pouvoir « retirer » un objet – dispositif flou et particulièrement attentatoire au droit de propriété – mais à **pouvoir le « conserver » dans un cadre très encadré pour garantir les libertés individuelles** : consentement préalable de l'intéressé, information immédiate de l'officier de police judiciaire, remise à disposition de l'individu dans

un délai maximal de 48 heures, sauf décision contraire du ministère public qui prendrait alors le relais.

En ce qui concerne le dispositif de simplification administrative proposé par la rapporteure de la commission des Lois du Sénat, votre rapporteur choisit de ne pas le reprendre à son compte. Il lui semble, en effet, que la situation en Île-de-France est déjà satisfaisante : le préfet de police est déjà largement compétent et la prise d'arrêté est constante et régulière. Votre rapporteur considère au demeurant que la répartition des compétences entre autorités préfectorales relève du niveau réglementaire. Parce qu'une compétence complète du préfet de police de Paris pour l'ensemble des transports en commun ferroviaire ou guidé d'Île-de-France apparaît, certes, comme un élément de rationalisation administrative souhaitable même si elle est déjà largement acquise, **il invite le ministre de l'intérieur et des outre-mer à l'envisager.**

Votre rapporteur proposera par ailleurs à la commission des Lois un amendement visant à compléter le deuxième alinéa de l'article L. 2251-1 du code des transports afin de **préciser explicitement que les agents de la Suge et du GPSR contribuent à la lutte contre le terrorisme.** Il s'agit, pour le législateur, de reconnaître pleinement le rôle déterminant de ces agents à ce sujet, notamment eu égard à l'exposition particulière des gares et des véhicules de transport aux risques d'attaques terroristes. Ce rôle croissant justifie le renforcement de leurs prérogatives porté par cette proposition de loi.

*

* *

Article 2

(art. L. 2251-1-4 [nouveau] du code des transports)

Capacité d'intervenir momentanément sur la voie publique pour les agents de sûreté de la SNCF et de la RATP

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2, dans sa rédaction initiale, autorise les agents de sûreté de la SNCF et de la RATP à intervenir sur la voie publique aux abords immédiats de leurs emprises immobilières, lorsque le caractère inopiné ou urgent de la situation le justifie.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a modifié l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure afin d'élargir les cas dans lesquels des agents privés de sécurité peuvent exercer des missions de surveillance sur la voie publique.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

L'article 2 a été précisé par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de sa rapporteure ⁽¹⁾. Considérant que la rédaction initiale présentait le risque de confier une compétence générale de surveillance de la voie publique aux agents de sécurité de la SNCF et de la RATP, le dispositif a été circonscrit à la seule poursuite d'infractions à la police du transport commises au sein des emprises relevant de leur compétence.

1. L'état du droit

a. Les missions des agents de la Suge et du GPSR sont circonscrites dans l'espace

Les lieux d'exercice des missions de la Suge et du GPSR sont strictement délimités.

● Le deuxième alinéa de l'article L. 2251-1-1 du code des transports dispose que la Suge exerce les siennes :

– dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des services de transport ferroviaire et routier – pour les services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires – de personnes et de marchandises ;

– et dans les véhicules de transport public de personnes qui y sont affectés.

● Les quatre premiers alinéas de l'article L. 2251-1-2 du même code prévoient quant à eux que le GPSR exerce les siennes :

– dans les emprises immobilières de l'infrastructure du réseau express régional et du réseau du métropolitain, ainsi que des infrastructures du Grand Paris ;

– dans les véhicules de transport public de personnes nécessaires à l'exploitation ou à la gestion de ces réseaux ;

– et, pour ce qui concerne les lignes de tramway et de transport routier régulier ou à la demande, la mission du GPSR s'exerce dans les véhicules de transport public ainsi que, le cas échéant, dans les emplacements correspondant aux arrêts et stations desservies par ces véhicules pour les services que la RATP exploite.

● L'article L. 2251-1-3 du code des transports **encadre strictement** les modalités selon lesquelles les agents du service interne de sécurité de l'une de ces deux entreprises **peuvent intervenir dans les emprises immobilières et véhicules relevant de la compétence de l'autre** :

(1) Amendement [COM-12](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

- sur les **sites d’interconnexion** des réseaux de la SNCF et de la RATP ;
- « *ponctuellement* » ;

– lorsque cette intervention est nécessaire à la **constatation d’une infraction relevant de la police du transport** ou pour assurer, avec l’autorisation de l’autorité administrative, leur **mission de prévention** ;

- avec **l’autorisation conjointe** des deux opérateurs.

b. Les facultés d’intervention de ces agents sur la voie publique sont fortement limitées

i. Le cadre juridique actuel

Il convient d’abord de noter qu’en vertu de **l’article 73 du code de procédure pénale**, les agents de la Suge et du GPSR peuvent, comme toute personne, appréhender l’auteur d’un crime flagrant ou d’un délit flagrant puni d’une peine d’emprisonnement et le conduire devant un officier de police judiciaire.

Plus spécifiquement, le dernier alinéa de l’article L. 2251-1 du code des transports dispose que les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP « *peuvent exercer [leurs] missions sur la voie publique* » dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État.

Ces conditions, codifiées aux articles R. 2251-28 à R. 2251-30 du même code, sont les suivantes :

– la présence de l’agent sur la voie publique est indispensable à la bonne exécution de sa mission ;

– il y a été préalablement autorisé par un responsable du service, qui lui a délivré un ordre de mission indiquant la date, la durée, le lieu et l’objet de la mission et qui a été préalablement porté à la connaissance des forces de sécurité intérieure ;

– la constatation d’une infraction à la police du transport par un agent ne peut être faite depuis la voie publique, à l’exception des emplacements correspondant aux arrêts et stations desservis par les véhicules de transport de voyageurs ;

– chaque mission sur la voie publique fait l’objet d’un compte-rendu écrit conservé par l’entreprise pendant une durée de deux ans.

ii. Les limites de ce cadre juridique

Ces conditions, très encadrées, aboutissent à un **cadre d’intervention sur la voie publique particulièrement rigide** pour les agents de la Suge et du GPSR.

S'ils peuvent aujourd'hui intervenir en cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, certains événements échappent totalement à leur compétence :

– comme indiqué par la DGITM lors de son audition, **certaines infractions n'entrent pas dans le cadre de l'article 73 du code de procédure pénale** : les outrages sexistes ou sexuels non aggravés ou, pour le seul transport routier collectif, les contraventions prévues au chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports (troubles à la circulation ou dégradations) ;

– l'appréhension d'individus ayant commis une infraction à la police du transport au sein d'une emprise relevant de leur compétence **mais l'ayant ensuite quitté en fuyant sur la voie publique**.

Compte tenu des exigences de formation qui pèsent sur les agents de la Suge et du GPSR et des prérogatives spécifiques qui leur sont déjà reconnues par la loi, **votre rapporteur considère qu'il convient d'élargir et de faciliter leur faculté d'intervention sur la voie publique**.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

a. La disposition initiale

L'article 2 de la proposition de loi crée un nouvel article L. 2251-1-4 du code des transports prévoyant que les agents de la Suge et du GPSR peuvent, lorsque le caractère inopiné ou urgent de la situation le justifie et pour assurer leur mission de prévention, **intervenir momentanément sur la voie publique, aux abords immédiats** ⁽¹⁾ des emprises immobilières qui constituent d'ores et déjà leur zone de compétence.

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. Les modifications apportées en commission des Lois

À l'initiative de la rapporteure ⁽²⁾, la commission des Lois du Sénat a complété l'article 2 afin de **circonscrire la faculté d'intervention sur la voie publique des agents de la Suge et du GPSR à la seule poursuite d'infractions à la police du transport** ⁽³⁾ commises au sein des emprises de transport.

(1) Cette limitation est conforme aux exigences du Conseil constitutionnel quant aux compétences des agents de sécurité privée pour intervenir sur la voie publique, exposées dans sa décision n° 2021-817 DÉCÈS du 20 mai 2021, Loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

(2) Amendement [COM-12](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

(3) Plus précisément, sont mentionnées les infractions prévues à l'article 446-1 du code pénal (vente à la sauvette), au premier alinéa du I de l'article L. 2241-1 du code des transports (infractions à la police du transport, contravention d'outrage sexiste ou sexuel, délit d'outrage sexiste ou sexuel aggravé, contraventions prévues dans les règlements des transporteurs) et au chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports (relatives à la sûreté des transports publics routiers collectifs).

La rapporteure a en effet considéré que le dispositif initial s'avérait trop large en ne fixant pour seule condition préalable à l'intervention le caractère « *inopiné ou urgent de la situation* ». D'après elle, en laissant aux agents un fort pouvoir d'appréciation, la rédaction initiale de l'article 2 de la proposition de loi risquait d'être interprétée comme une mission de surveillance générale de la voie publique constituant une délégation de compétences de police administrative générale à des personnes privées, en méconnaissance de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

À noter que, par coordination, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement à l'article 8 de la proposition de loi visant à autoriser l'usage de caméras-piétons portées lors de telles interventions sur la voie publique ⁽¹⁾.

ii. Les modifications apportées en séance

En séance publique, le Sénat a adopté sans modifications la rédaction issue des travaux de la commission des Lois.

Votre rapporteur salue la précision apportée au dispositif initial et **l'instauration de ce « droit de poursuite »** qui répond partiellement aux limites du cadre juridique actuel sur lesquelles il est revenu plus haut. Il considère toutefois que ce droit de poursuite n'appelle plus nécessairement que la situation soit urgente ou inopinée, l'infraction ayant été commise au sein d'une emprise dans laquelle les agents de la Suge et du GPSR sont compétents, et proposera donc, par amendement, de supprimer cette mention.

Il souhaite toutefois aller plus loin, et proposera à la commission des Lois de l'Assemblée, par voie d'amendement, **deux dispositifs supplémentaires**. Outre la faculté déjà permise sur le fondement du dernier alinéa de l'article L. 2251-1 du code des transports, et précisé par voie réglementaire, d'intervenir de façon programmée, il s'agira d'ajouter :

– un dispositif permettant au représentant de l'État dans le département d'autoriser les agents de la Suge et du GPSR à **exercer sur la voie publique des missions, mêmes itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations, effractions et actes de terrorisme** visant les biens dont ils ont la garde, similaire à ce qui existe actuellement pour les agents de sécurité privée à l'article L. 613-1 du code de la sécurité intérieure. Compte tenu des exigences de formation renforcées et des prérogatives particulières dont bénéficient les agents de la Suge et du GPSR, cette mission serait **élargie aux missions de prévention des atteintes aux personnes** ;

– un dispositif plus général, semblable à ce qui figurait dans la version initiale de la proposition de loi, précisant que les agents de la Suge et du GPSR peuvent, par ailleurs, **intervenir spontanément et momentanément** sur la voie

(1) Voir le commentaire de l'article 8 de la proposition de loi.

publique, aux abords immédiats des emprises pour lesquelles ils sont compétents, **si le caractère urgent de la situation, cette fois, le justifie.**

*

* *

Article 3

(art. L. 2241-6 du code des transports)

Faculté d'interdire l'accès aux emprises des espaces, gares ou stations pour les agents compétents en matière de police du transport

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 institue une nouvelle faculté, pour les agents compétents en matière de police du transport, d'interdire l'accès aux emprises des espaces, gares et stations à toute personne se trouvant à leur seuil qui trouble l'ordre public et dont le comportement est de nature à compromettre la sécurité des personnes ou la régularité des circulations ou qui refuse de se soumettre à l'inspection visuelle ou à la fouille de ses bagages ou aux palpations de sécurité.

➤ **Dernières modifications intervenues**

L'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF a modifié l'article L. 2241-1 du code des transports afin que les agents assermentés de la filiale SNCF Gares & Connexions deviennent compétents pour constater les infractions à la police du transport.

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a complété l'article L. 2241-6 du même code pour faciliter l'éviction des contrevenants sans domicile fixe des véhicules de transport et des gares lorsqu'un hébergement d'urgence a été trouvé, sauf lorsque le plan Grand froid est mis en œuvre.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de nature rédactionnelle de la rapporteure corrigeant une erreur légistique que comportait le dispositif initial ⁽¹⁾.

En séance, le Sénat a adopté un amendement porté par la sénatrice Marie-Claire Carrère-Gée ⁽²⁾ prévoyant que les conditions permettant l'interdiction d'accès ne soient plus cumulatives mais alternatives. Un individu troublant l'ordre

(1) Amendement [COM-13](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

(2) Amendement [n° 56 rect.](#) de Mme Marie-Claire Carrère-Gée.

public ou ayant un comportement compromettant la sécurité des personnes ou la régularité de la circulation pourra se voir interdire l'accès aux espaces, gares ou stations gérés par l'exploitant.

1. L'état du droit

a. La faculté d'interdiction d'accès est actuellement cantonnée aux véhicules de transport

Les agents compétents en matière de police du transport disposent aujourd'hui d'ores et déjà de prérogatives en matière d'éviction et d'interdiction d'accès.

Les agents compétents en matière de police du transport

Contrairement aux articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi, qui ne concernent que les agents de la Suge et du GPSR, l'article 3 concerne l'ensemble des agents compétents en matière de police du transport.

Ces agents sont limitativement énumérés au I de l'article L. 2241-1 du code des transports. Il s'agit :

- des fonctionnaires ou agents de l'État assermentés missionnés à cette fin et placés sous l'autorité du ministre chargé des transports. En pratique, cela recouvre principalement aujourd'hui les agents du Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG), service rattaché à la DGITM et compétent en matière de sécurité des remontées mécaniques, transports guidés, tapis roulants et navettes autonomes, mais qui, dans les faits, ne s'intéressent qu'à la sécurité de l'exploitation ;
- des agents assermentés missionnés de l'Établissement public de sécurité ferroviaire, sous tutelle du ministère chargé des transports, chargé de veiller à la sécurité ferroviaire uniquement et non pas la sûreté ;
- des agents assermentés missionnés du gestionnaire d'infrastructures de transport ferroviaire et guidé. En pratique, sont donc concernés des agents assermentés de SNCF Réseau, filiale de la SNCF, et de RATP Infrastructures, filiale de la RATP ;
- des agents assermentés de l'exploitant du service de transport ou des agents assermentés d'une entreprise de transport agissant pour le compte de l'exploitant. Il s'agit concrètement de ceux qui sont notamment chargés de missions de lutte contre la fraude, c'est-à-dire les contrôleurs ;
- des agents assermentés missionnés des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, c'est-à-dire les agents de la Suge et du GPSR ;
- des agents de police municipale ;
- des agents assermentés de SNCF Gares & Connexions, filiale de SNCF Réseau, en charge des gares de voyageurs.

Source : article L. 2241-1 du code des transports et réponses écrites de la DGITM à votre rapporteur.

● L'article L. 2241-6 du code des transports permet à ces agents de mettre en œuvre, à l'encontre de toute personne qui contrevient aux dispositions

tarifaires, à l'obligation d'être en mesure de justifier son identité en l'absence de titre de transport valide, à des dispositions dont l'inobservation est susceptible soit de compromettre la sécurité des personnes ou la régularité des circulations, soit de troubler l'ordre public ou qui refuse de se soumettre à une inspection visuelle ou à la fouille de ses bagages ou à une palpation de sécurité :

– une **mesure d'éviction**, qui consiste à enjoindre à une personne de quitter un véhicule de transport ferroviaire ou routier, le cas échéant en descendant au prochain arrêt, ou une emprise de transport ;

– ou une **interdiction d'accès**, qui ne peut cette fois concerner que les véhicules et non les emprises des espaces, gares et stations.

Il est également précisé qu'en cas de refus d'obtempérer les agents spécialement désignés par l'exploitant peuvent mettre en œuvre l'une de ces deux mesures et, en tant que de besoin, requérir l'assistance de la force publique.

En tout état de cause, les agents informent, sans délai et par tout moyen, un officier de police judiciaire de la mise en œuvre de l'une de ces mesures.

• Des **limites** sont toutefois prévues afin de **préserver les personnes les plus vulnérables**.

L'avant-dernier alinéa de l'article L. 2241-6 prévoit en effet que les agents mettent en œuvre une telle mesure « *de façon proportionnée, en tenant compte de la vulnérabilité éventuelle de la personne, en fonction de son âge et de son état de santé* ».

Les personnes sans domicile fixe peuvent faire l'objet d'une mesure d'éviction ou d'une interdiction d'accès seulement si l'autorité dont relèvent les agents concernés a préalablement trouvé un hébergement d'urgence.

Quoi qu'il en soit, le dernier alinéa du même article exclut la mise en œuvre d'une telle mesure à l'encontre d'une personne sans domicile fixe lorsque « *des mesures de renforcement temporaire des dispositifs d'hébergement et d'accueil sont rendues nécessaires, notamment par des conditions climatiques spécifiques* », c'est-à-dire notamment lorsque le plan Grand froid est déclenché.

• Notons qu'outre le transport ferroviaire ou guidé, cet article serait **également applicable aux services de transport public routier de personnes réguliers et à la demande**, en application de l'article L. 3116-1 du même code.

b. L'absence actuelle de faculté d'interdire l'accès aux emprises est la cause de difficultés opérationnelles majeures

En l'état actuel du droit et face à des comportements similaires, les agents chargés de la police du transport peuvent enjoindre à une personne de quitter une gare **mais pas lui interdire d'y entrer**, et ce, alors même qu'elle refuse de se

soumettre à une inspection visuelle ou une fouille de bagage ou que son comportement trouble l'ordre public.

Votre rapporteur considère, dans ces conditions, que la création d'une nouvelle faculté d'interdiction d'accès aux emprises des espaces, gares et stations constitue une avancée très positive contribuant à la prévention des phénomènes de violences en gare. Il s'agirait en effet d'instaurer un réel **dispositif de filtrage**. La situation dans laquelle les agents se trouvent aujourd'hui, les contraignant à laisser pénétrer dans les emprises des personnes visiblement dangereuses afin de pouvoir ensuite procéder à une mesure d'éviction, paraît totalement aberrante.

Ce dispositif **comble un vide juridique préjudiciable d'un point de vue opérationnel**. Toute mesure en amont, évitant aux agents de devoir procéder à des mesures d'éviction dans les espaces extrêmement contraints et plus dangereux que constituent certaines emprises, comme les quais ou les rames, doit être encouragée.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

a. La disposition initiale

Le 1^o de l'article 3 de la proposition de loi récrivait intégralement le premier alinéa de l'article L. 2241-6 du code des transports afin de prévoir une nouvelle faculté, pour les agents en charge de la police du transport, d'interdire l'accès aux espaces, gares ou stations gérés par l'exploitant à toute personne se trouvant au seuil des emprises des espaces, gares et stations gérés par l'exploitant qui trouble l'ordre public et dont le comportement est de nature à compromettre la sécurité des personnes ou la régularité des circulations, ainsi qu'à toute personne qui refuse de se soumettre à l'inspection visuelle ou à la fouille de ses bagages ou aux palpations de sécurité.

Son 2^o modifiait le deuxième alinéa du même article L. 2241-6 afin de prévoir, par coordination, que le recours à la contrainte ou l'appel à l'assistance de la force publique puisse s'opérer dans les mêmes conditions que pour les dispositifs déjà existants.

b. Les modifications proposées par le Sénat

i. Les modifications apportées en commission des Lois

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure ⁽¹⁾ ayant deux objectifs :

– corriger une erreur matérielle au 1^o qui conduisait, en réécrivant intégralement le premier alinéa de l'article L. 2241-6, à écraser le cadre juridique des dispositifs d'éviction et d'interdiction d'accès actuellement en vigueur ;

(1) Amendement [COM-13](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

– améliorer la rédaction du 2°.

ii. Les modifications apportées en séance

En séance, le Sénat a adopté un amendement de la sénatrice Marie-Claire Carrère-Gée ⁽¹⁾ visant à renforcer le dispositif en prévoyant que les conditions permettant l'interdiction d'accès deviennent alternatives. Un individu troublant l'ordre public **ou** ayant un comportement compromettant la sécurité des personnes ou la régularité de la circulation pourra se voir interdire l'accès aux espaces, gares ou stations gérés par l'exploitant.

Votre rapporteur proposera à la commission des Lois de l'Assemblée nationale d'adopter le dispositif.

*

* *

Article 4

(art. L. 1632-3 du code des transports)

Conditions de recours aux équipes cynotechniques

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4, dans sa rédaction initiale, visait à permettre aux opérateurs ferroviaires, agissant en qualité d'opérateurs de sûreté, de recourir de leur propre initiative à des équipes cynotechniques. Il modifiait pour cela l'article L. 1632-3 du code des transports qui autorise aujourd'hui seulement les exploitants de services de transport public collectifs de personnes et les gestionnaires d'infrastructures ou de gares de voyageurs à en faire la demande.

➤ **Dernières modifications intervenues**

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a modifié l'article L. 1632-3 du même code afin d'instaurer un régime de déclaration préalable des équipes cynotechniques privées au représentant de l'État dans le département.

L'arrêté du 31 mars 2023 portant organisation de la certification technique des équipes cynotechniques privées en recherche des explosifs a complexifié les conditions d'obtention de ladite certification pour les chiens de détection d'explosifs. Puis, l'arrêté du 14 mars 2024 modifiant son annexe I a fait évoluer les critères de la certification de façon à faciliter la réussite des examens. Surtout,

(1) Amendement [n° 56 rect.](#) de Mme Marie-Claire Carrère-Gée.

un décret en date du 27 avril 2024 ⁽¹⁾ est venu proroger, jusqu'au 31 octobre 2024 la durée de validité de la certification technique si elle a été délivrée entre le 1^{er} mai et le 15 septembre 2023 et qu'elle est encore en vigueur le 30 avril 2024, aux fins de lutter contre les effets pervers de l'arrêté du 31 mars 2023.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a réécrit intégralement l'article ⁽²⁾ afin de substituer à la mesure initiale, qu'elle a considéré injustifiée, une disposition permettant de prolonger la durée de validité de la certification nécessaire pour assurer la détection d'explosifs au sein des emprises de transport publics.

Il s'agissait, dans l'objectif de garantir la sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, de contourner temporairement les effets pervers induits par l'arrêté du 31 mars 2023 qui, en durcissant considérablement les critères, a conduit à faire perdre la certification à un grand nombre de chiens.

1. L'état du droit

a. Les opérateurs ferroviaires ne peuvent actuellement pas recourir, de leur propre initiative, à des équipes cynotechniques

L'article L. 1632-3 du code des transports ⁽³⁾ prévoit que les exploitants de services de transport public collectifs de personnes et les gestionnaires d'infrastructures ou de gares de voyageurs pour le transport ferroviaire ou guidé peuvent recourir à une équipe cynotechnique pour la recherche et la détection d'explosifs si celle-ci a fait l'objet d'une certification technique relative à son environnement de travail spécifique ⁽⁴⁾.

Les opérateurs et les services de sécurité de la SNCF et de la RATP ne peuvent donc intervenir de leur propre initiative et répondent systématiquement à une demande formulée par un de leurs clients. Autrement dit, **les équipes de la Suge et du GPSR ne peuvent mobiliser des équipes cynotechniques sans qu'un exploitant de services de transport public collectifs de personnes ou un gestionnaire d'infrastructure ou de gare n'en ait formulé préalablement la demande.**

(1) Décret n° 2024-393 du 27 avril 2024 portant prorogation de la validité de la certification technique des équipes cynotechniques intervenant dans les services de transport public mentionnée à l'article L. 1632-3 du code des transports.

(2) Amendement [COM-14](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

(3) Ce dispositif est spécifique à la recherche et la détection d'explosifs dans les transports publics ferroviaires ou guidés et leurs infrastructures correspondantes. La détection d'explosifs, activité encadrée par l'article L. 733-1 du code de la sécurité intérieure, relève sinon d'une manière générale de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur.

(4) Ce dispositif, pérennisé par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, avait d'abord été mis en œuvre à titre expérimental au sein de la SNCF et de la RATP sur certaines gares du réseau francilien, sous le contrôle de la préfecture de police de Paris et dans le cadre de leur procédure de traitement des colis abandonnés.

Une évolution sur ce sujet est notamment demandée par la SNCF, qui souhaite donner aux agents de la Suge une liberté de pilotage, une marge de manœuvre pour intervenir plus rapidement. Le système actuel, qui nécessite l'initiative d'une des filiales de la SNCF, **empêche la Suge d'affecter des équipes cynotechniques sur un lieu sans sollicitation préalable**. De plus, d'après la DGITM, il s'agirait de permettre à la SNCF de « *pouvoir intervenir au bénéfice d'activités annexes à la sienne (commerces en gare par exemple) ou d'autres entreprises de transport routier notamment à proximité des gares* » ⁽¹⁾.

b. Une évolution récente des critères de certification des chiens a pu laisser craindre une difficulté à quelques mois des jeux Olympiques et Paralympiques

i. Les équipes cynotechniques de la Suge et du GPSR

Interventions des équipes cynotechniques de la Suge et du GPSR

La SNCF a dénombré, en 2022, 20 018 colis délaissés dont près de 10 000 en Île-de-France, ayant eu une incidence sur 26 352 trains. Les équipes cynotechniques de la SNCF ont réalisé, en 2023, 7 599 interventions, contre environ 5 000 en 2022.

La RATP a dénombré quant à elle, en 2023, 895 détections réalisées par ses équipes cynotechniques. Ce chiffre est en hausse depuis 2019 : 303 détections en 2019, 420 en 2020, 633 en 2021 et 750 en 2022.

Source : données communiquées par la DGITM à votre rapporteur.

● Du côté de la SNCF, les équipes cynotechniques sont composées d'agents opérationnels de la Suge.

Elles ont pour mission de ⁽²⁾ :

– détecter, rechercher et décontaminer les emprises ferroviaires par la caractérisation de tout objet délaissé ;

– effectuer une sécurisation préventive d'une zone, de matériel ferroviaire (intérieur et extérieur) sous couvert d'une demande spécifique ;

– prévenir et agir en cas de suspicion d'une menace (sous couvert des forces de l'ordre) ;

– intervenir en cas de risque lié à la présence de matières explosives ;

– coopérer avec tous les acteurs de sûreté des entreprises exerçant au sein du milieu ferroviaire.

(1) Réponses écrites de la DGITM à votre rapporteur.

(2) Réponses écrites de la SNCF à votre rapporteur.

– intervenir dans le cadre de la procédure de contrôle d'entrée des marchandises hors gabarit devant être introduites dans une zone à accès réglementé de la liaison fixe transmanche.

49 équipes de cyno-détection d'explosifs sont actuellement certifiées à la SNCF, dont 30 en Île-de-France mais projetables sur l'ensemble du territoire et 19 en province ⁽¹⁾. L'opérateur envisage de monter, sous réserve de certification, à 65 voire 70 équipes d'ici aux jeux Olympiques et Paralympiques.

• La RATP a quant à elle recours à **des équipes cynotechniques externalisées** qui disposent des certifications requises. Celles-ci peuvent intervenir sur l'ensemble du réseau ferré historique (métro et RER). Quand l'exploitant découvre un objet délaissé, il est signalé au poste de commandement de sûreté de la RATP qui dépêche l'équipe la plus proche.

ii. Les conditions d'obtention de la certification

Pour mémoire, l'article L. 1632-3 du code des transports dispose que l'équipe cynotechnique à laquelle les exploitants et gestionnaires d'infrastructures peuvent recourir doit avoir « *fait l'objet d'une certification technique relative à l'environnement spécifique de travail dans lequel elle est amenée à intervenir* ». Le dernier alinéa de ce même article dispose aussi que « *les conditions de formation, de qualification et d'exercice des équipes cynotechniques, les conditions de délivrance et de contrôle de la certification technique prévue au premier alinéa ainsi que les modalités de la déclaration préalable prévue au troisième alinéa sont fixées par décret en Conseil d'État* ».

Ces dispositions, codifiées aux articles R. 1632-1 à R. 1632-21, prévoient notamment que les équipes cynotechniques sont composées d'un agent de la Suge ou du GPSR ou titulaire d'une carte professionnelle l'autorisant à exercer une activité d'agent cynophile et d'un chien ⁽²⁾.

Pour pouvoir exercer les missions de prévention des risques d'explosifs, cet agent doit ⁽³⁾ :

– détenir une **certification professionnelle** se rapportant à l'activité exercée, enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles, ou un certificat de qualification professionnelle élaboré par la branche professionnelle de l'activité concernée et agréé par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre chargé des transports ou une carte professionnelle autorisant l'exercice d'une activité d'agent cynophile ;

– détenir également une **certification technique** délivrée par le ministre de l'intérieur ;

(1) 3 à Toulouse et Bordeaux, 2 à Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Nantes et Rennes et 1 à Nice.

(2) Article R. 1632-1 du code des transports.

(3) Article R. 1632-2 du même code.

– satisfaire aux **obligations d’entraînement régulier** et de **formation continue** ⁽¹⁾.

Les conditions de délivrance de la certification technique sont définies par arrêté. Elle est délivrée au nom du ministre de l’Intérieur par le centre national de certification en cynodétection des explosifs (CYNODEX) à l’issue d’une évaluation de l’agent et de son chien dont le programme, le déroulement et les conditions de réussite des épreuves pratiques sont fixés en annexe de l’arrêté.

Les épreuves d’évaluation de la certification technique

Trois grandes épreuves d’évaluation structurent l’obtention de la certification technique :

- 1) La vérification de la mémorisation olfactive des matières explosives par le chien ;
- 2) La capacité de l’équipe cynotechnique à rechercher et détecter des matières explosives dans un objet délaissé dans une emprise immobilière des exploitants et gestionnaires ou dans un véhicule de transport public qu’ils exploitent ;
- 3) La capacité de l’équipe cynotechnique à sécuriser une zone de recherche.

Les trois épreuves sont évaluées en tenant également compte de la capacité de l’agent à conduire son chien dans des conditions optimales de sécurité et de sa capacité à respecter les procédures d’intervention.

L’arrêté du 31 mars 2023 portant organisation de la certification technique des équipes cynotechniques privées en recherche des explosifs **a rendu plus exigeants ces critères**, en élargissant les types de produits devant être détectés ainsi que la nature des environnements de tests, conduisant à ce que de nombreux chiens perdent leur certification. Cette situation, très regrettable à quelques mois des Jeux de 2024, a néanmoins **pu être corrigée**.

En effet, un **décret en date du 27 avril 2024** ⁽²⁾ est venu proroger, jusqu’au 31 octobre 2024, la durée de validité de la certification technique si elle a été délivrée entre le 1^{er} mai et le 15 septembre 2023 et si elle est encore en vigueur le 30 avril 2024, afin de remédier aux **effets pervers de l’arrêté du 31 mars 2023**.

1. Le dispositif proposé par le Sénat

a. La disposition initiale

L’article 4 de la proposition de loi ajoutait la SNCF et les autres opérateurs ferroviaires agissant en qualité d’opérateurs de sûreté à la liste des entités autorisées par l’article L. 1632-3 du code des transports à recourir à une équipe

(1) Pour davantage de détails sur le sujet, voir les articles R. 1632-9 et R. 1632-10 du code des transports.

(2) Décret n° 2024-393 du 27 avril 2024 portant prorogation de la validité de la certification technique des équipes cynotechniques intervenant dans les services de transport public mentionnée à l’article L. 1632-3 du code des transports.

cynotechnique pour mettre en évidence un risque lié à la présence de matières explosives dans les transports. Il visait ainsi à leur permettre d’y recourir de leur propre initiative et non plus seulement à la demande des exploitants de services de transport public collectifs de personnes et des gestionnaires d’infrastructures ou de gares de voyageurs.

b. Les modifications proposées par le Sénat

i. Les modifications proposées en commission des Lois

La rapporteure de la commission des Lois n’a pas considéré utile de légiférer sur ce sujet. Considérant que l’assouplissement significatif proposé ne paraissait pas justifié d’un point de vue opérationnel, elle a souhaité conserver le cadre juridique actuel. Pour elle, la condition existante d’une demande préalable d’un exploitant de service de transport ou d’un gestionnaire d’infrastructure ne « *paraît pas, compte tenu de l’absence de formalisme exigé, obérer inutilement l’action des brigades cynophiles* » ⁽¹⁾.

La commission des Lois du Sénat a ainsi réécrit intégralement l’article ⁽²⁾ afin de lui substituer une disposition permettant de prolonger la durée de validité de la certification nécessaire pour assurer la détection d’explosifs au sein des emprises de transport publics. Il s’agit, dans l’objectif de garantir la sécurité des jeux Olympiques et Paralympiques, de contourner temporairement les effets pervers induits par l’arrêté du 31 mars 2023, évoqués ci-dessus.

Concrètement, l’article 4 dispose désormais que toute certification technique mentionnée à l’article L. 1632-3 du code des transports, **obtenue avant le 1^{er} mai 2023, est réputée valide jusqu’au 30 septembre 2024.**

ii. Les modifications proposées en séance

En séance, le Sénat a adopté l’article 4 tel que réécrit par la commission des Lois.

Entre l’adoption de la proposition de loi par le Sénat et l’examen de celle-ci par l’Assemblée nationale, le pouvoir réglementaire est intervenu pour régler la difficulté opérationnelle mise légitimement en avant par la commission des Lois du Sénat. Le dispositif de l’article 4 est donc désormais satisfait. **Votre rapporteur proposera donc à la commission des Lois de le supprimer.**

*

* *

(1) Voir 2 du commentaire de l’article 4 de la proposition de loi dans le rapport fait au nom de la commission des Lois du Sénat sur la proposition de loi relative au renforcement de la sûreté dans les transports par Mme Nadine Bellurot, sénatrice.

(2) Amendement [COM-14](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

Article 5

(art. L. 2251-1-1 du code des transports)

Extension des compétences de la Suge à tous les transports routiers de substitution

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 vise à étendre le champ de compétences de la Suge à l'ensemble des transports routiers effectués en substitution des services ferroviaires. Pour ce faire, d'une part, il ajoute les exploitants d'aménagements de transport public routier de substitution à la liste des personnes morales au profit desquelles la Suge peut réaliser des missions et, d'autre part, étend les compétences de cette dernière à l'ensemble des emprises immobilières et véhicules nécessaires à l'exploitation de ces transports publics routiers de substitution. Cet article ajoute également une compétence pour les services de transport routier interurbains interconnectés avec les services de transport ferroviaire et routier de substitution.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a étendu les compétences de la Suge aux emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des services de transport routier opérés en application du 2° de l'article L. 2121-3 du code des transports, c'est-à-dire en substitution des services de transport ferroviaire de voyageurs organisés par les régions.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modifications, ni en commission des Lois ni en séance.

1. L'état du droit

● Comme déjà évoqué plus haut ⁽¹⁾, la Suge peut assurer sa mission de prévention au profit d'autres personnes morales utilisatrices des réseaux ferrés et dans des emprises strictement délimitées par l'article L. 2251-1-1 du code des transports ⁽²⁾.

Ainsi, la Suge peut aujourd'hui réaliser des missions :

– au profit des gestionnaires d'infrastructure, des exploitants d'installations de service, des titulaires d'une convention d'occupation du domaine public ferroviaire dans une gare de voyageurs ou une autre installation de service reliées au réseau ferré national, des autorités organisatrices de transport

(1) Pour ce qui concerne l'espace, voir le commentaire de l'article 2 et pour ce qui concerne les bénéficiaires, voir le commentaire de l'article 4 de la proposition de loi.

(2) Le premier alinéa de cet article énumère les personnes morales au profit desquelles la Suge peut réaliser des missions et le deuxième alinéa précise les emprises dans lesquelles elle peut intervenir.

ferroviaire, des entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national ainsi que de leurs personnels ;

– dans les emprises immobilières nécessaires à l’exploitation des services de transport ferroviaire et routier pour les services organisés en application du 2° de l’article L. 2121-3 de personnes et de marchandises et dans les véhicules de transport public de personnes qui y sont affectés.

• Ainsi, **pour ce qui concerne les transports publics routiers dits « de substitution »** – c’est-à-dire des bus réalisant à la place d’un train un trajet théoriquement pris en charge par un service ferroviaire, soit de manière programmée, soit de manière inopinée, par exemple à la suite d’un incident – **les compétences de la Suge sont encore limitées.**

Selon la DGITM, la Suge ne peut en effet **pas être missionnée par les gestionnaires de gares routières** à proximité des emprises ferroviaires. Les services internes de sécurité de la SNCF ne peuvent pas non plus intervenir au sein des véhicules et emprises nécessaires à l’exploitation des bus de substitution et exploités par SNCF Transilien en substitution de ses trains car, en vertu de l’article L. 2121-9 du code des transports, les dispositions de l’article L. 2121-3 du même code sont inapplicables aux services de transport organisés par la région Île-de-France. Les agents de la Suge peuvent donc, en l’état du droit, sécuriser les bus de substitution dans toutes les régions de France (bus TER) sauf en Île-de-France. La Suge ne peut pas non plus aujourd’hui intervenir au sein des véhicules et emprises nécessaires à l’exploitation des transports routiers interurbains.

En ce qui concerne strictement les bus de substitution, auditionnés par votre rapporteur, les représentants de la SNCF ont souligné que **les enjeux de sûreté dans les gares routières qui accueillent les bus TER sont pourtant tout aussi prégnants que dans les gares ferroviaires**, d’autant qu’elles y sont souvent accolées. Contrairement à une idée reçue, la mobilisation de bus de substitution peut d’ailleurs être très fréquente. La SNCF a ainsi partagé avec votre rapporteur l’exemple de la gare routière de Toulouse qui jouxte la gare ferroviaire de Toulouse-Matabiau : entre janvier et octobre 2022, elle a accueilli 4 805 transports routiers de substitution (716 au titre des transports programmés et 4 385 au titre des transports inopinés à la suite de travaux ou de problèmes de maintenance par exemple). Cette fréquence engendre bien entendu des problèmes de sûreté spécifiques.

Une évolution sur ce sujet apparaît donc incontournable à votre rapporteur. Il s’agit d’une question de cohérence et d’efficacité opérationnelle, la Suge disposant de compétences renforcées et d’une vision d’ensemble des enjeux de sûreté sur les réseaux. De même, votre rapporteur considère que la Suge doit pouvoir intervenir sur les bus exploités « en complément » par la SNCF, par exemple les noctiliens SNCF.

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L'article 5 de la proposition de loi modifie sur deux points l'article L. 2251-1-1 du code des transports afin d'étendre les compétences de la Suge :

– d'une part, le 1° complète son premier alinéa pour **ajouter les exploitants d'aménagements de transport public routier accueillant les services routiers effectués en substitution des services ferroviaires d'intérêt régional** à la liste des personnes morales au profit desquelles la Suge peut réaliser sa mission de prévention ;

– le 2° remplace son deuxième alinéa par trois alinéas aux fins de clarifier les lieux dans lesquels la mission de prévention de la Suge peut s'exercer. Il s'agirait donc, d'une part, comme aujourd'hui, des emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des services de transport ferroviaire de personnes et de marchandises et des services routiers de substitution et des véhicules de transport public de personnes qui y sont affectés mais aussi, d'autre part, **des emprises nécessaires à l'exploitation des services de transport routier interurbains** interconnectés avec les emprises sur lesquelles la Suge exerce d'ores et déjà ses compétences.

b. Les modifications proposées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modifications.

Votre rapporteur proposera à la commission des Lois de l'Assemblée nationale d'adopter cet article dans une rédaction clarifiée qui permettra de la cantonner à ce qui est strictement nécessaire et légitime.

*

* *

CHAPITRE II

Renforcer le *continuum* de sécurité pour une meilleure sécurisation de nos transports

Article 6

(art. L. 2241-1-1 et L. 3116-1 du code des transports)

Accès des agents de police municipale aux espaces de transport et aux trains en circulation sur leur territoire

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 6 prévoit un libre accès des agents de police municipale aux espaces de transport, aux trains en circulation et aux véhicules et stations de transport routier sur le territoire relevant de leur compétence.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 précitée, dite « Le Roux-Savary », a modifié l'article L. 2241-1 du code des transports pour ajouter les policiers municipaux à la liste des agents chargés de constater par procès-verbaux les infractions à la police du transport.

La même loi a complété l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure pour y faire également figurer ce principe ainsi que la faculté, pour les communes contiguës desservies par un réseau de transports publics, de conclure entre elles une convention locale de sûreté des transports collectifs.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Considérant que l'absence d'accord préalable du maire remettait en cause son autorité sur la définition et le champ des missions confiées aux agents de la police municipale, la commission des Lois du Sénat a, à l'initiative de sa rapporteure, largement réécrit le dispositif ⁽¹⁾. Elle y a substitué une simple faculté pour les exploitants de service de transport public de conclure avec une ou plusieurs communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi qu'avec l'autorité organisatrice des mobilités (AOM) une convention déterminant les conditions dans lesquelles les agents de la police municipale peuvent accéder librement aux espaces de transport et aux trains en circulation sur leur territoire. Elle a également élargi le champ du dispositif aux gardes champêtres.

(1) Amendement [COM-15](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

1. L'état du droit

- Les agents de police municipale peuvent d'ores et déjà mener des missions dans les transports publics.

Ainsi, l'avant-dernier alinéa de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure dispose que **le maire peut affecter les agents de police municipale à des missions de surveillance du bon ordre dans les transports publics de voyageurs**. En ce cas, les agents peuvent constater par procès-verbaux les infractions à la police du transport ⁽¹⁾ :

- sur le territoire de la commune ;
- ou sur le territoire des communes formant un ensemble d'un même tenant sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont prêté serment.

Pour ce qui concerne le second cas, le dernier alinéa de l'article L. 511-1 prévoit alors que les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure une **convention locale de sûreté des transports collectifs** afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent.

Cette convention locale de sûreté des transports collectifs est conclue sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, dans le respect des conventions de coordination qui existent entre les polices municipales et les forces de sécurité intérieure et dans le respect du contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports collectifs.

Ces communes peuvent ainsi décider d'autoriser **un ou plusieurs agents** à exercer cette compétence sur le territoire de chacune d'entre elles. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, **ces agents sont placés sous l'autorité du maire de cette même commune** ⁽²⁾.

- La compétence des policiers municipaux est donc **limitée** à plusieurs égards, puisqu'elle ne peut donc s'exercer :

- qu'à la demande du maire ;
- que sur le territoire de la commune ;
- ou éventuellement sur le territoire de plusieurs communes i) si elles forment un ensemble d'un seul tenant ; ii) si une convention locale de sûreté des

(1) En réalité, plus largement l'ensemble des infractions mentionnées au I de l'article L. 2241-1 du code des transports : les infractions à la police du transport, la contravention d'outrage sexiste ou sexuel, le délit d'outrage sexiste ou sexuel ainsi que les contraventions prévues par les règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport et à la sécurité de l'exploitation des systèmes de transport ferroviaire ou guidé.

(2) Article L. 512-1-1 du code de la sécurité intérieure.

transports collectifs a été conclue entre ces communes ; iii) sans excéder le ressort du tribunal auprès duquel le policier municipal en question a prêté serment.

Il s'agit de ce point de vue d'une différence – qui se justifie très logiquement – avec les forces de sécurité intérieure. L'article L. 2241-1-1 du code des transports dispose en effet que **les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale accèdent librement aux trains en circulation sur le territoire français**. C'est aussi le cas des agents des douanes.

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

Le 1° de l'article 6 ajoute un alinéa à l'article L. 2241-1-1 du code des transports afin de garantir, pour les policiers municipaux, un **libre** accès aux espaces de transport et aux trains en circulation sur le territoire relevant de leur compétence. Aucun accord préalable du maire n'est nécessaire.

Le 2° modifie l'article L. 3116-1 du code des transports pour prévoir que cette mesure s'applique, en *sus* du transport ferroviaire ou guidé, **aux services de transport public routier de personnes réguliers et à la demande**, y compris aux aménagements où les passagers sont déposés ou pris en charge.

b. Les modifications proposées par le Sénat

i. Les modifications proposées en commission des Lois

La commission des Lois a considéré que l'article 6 de la proposition de loi dans sa rédaction initiale, remettait en cause l'autorité du maire sur sa police municipale. Aussi, elle a atténué la portée du dispositif en instaurant seulement une nouvelle possibilité de conventionnement entre les communes.

Elle a ainsi adopté un amendement proposé par sa rapporteure⁽¹⁾ réécrivant l'alinéa que l'article 6 propose d'ajouter à l'article L. 2241-1-1 du code des transports. Il s'agit désormais de prévoir **la possibilité, pour l'exploitant du service de transport public, de conclure une convention, avec une ou plusieurs communes ou EPCI ainsi qu'avec l'AOM**, déterminant les conditions dans lesquelles les agents de la police municipale ou les gardes champêtres peuvent accéder librement aux espaces de transport et aux trains en circulation sur leur territoire.

ii. Les modifications proposées en séance

En séance, le Sénat adopté l'article 6 tel que réécrit par la commission des Lois.

(1) Amendement [COM-15](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

Au cours des auditions qu’il a menées, votre rapporteur a pu constater que **les signatures de conventions entre les opérateurs de transport et les communes ou EPCI étaient d’ores et déjà en plein développement**. Outre la faculté déjà existante pour les communes contiguës desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics de conclure une convention locale de sûreté des transports collectifs, des conventions signées au cas par cas s’élaborent donc d’ores et déjà sans qu’il y ait besoin d’une quelconque intervention législative. Les représentants de l’Union des transports publics et ferroviaires (UTP), auditionnés par votre rapporteur, ont ainsi indiqué que parmi les 127 entreprises de transport urbain composant le panel du dernier rapport Sûreté du syndicat professionnel, 75 disposaient de conventions sur le sujet et que la dynamique était à la hausse aujourd’hui. Il existe parfois des conventions tripartites entre AOM, opérateurs et communes. De même, une convention de partenariat entre certaines collectivités territoriales, opérateurs de transport et Île-de-France Mobilités a autorisé l’accès des policiers municipaux et intercommunaux au réseau de transport francilien.

Aussi, il apparaît à votre rapporteur que **le dispositif proposé est superfétatoire et introduit une complexité inutile**. Il proposera donc à la commission des Lois de l’Assemblée nationale de lui substituer un mécanisme d’**association systématique des opérateurs de transport à l’élaboration des conventions locales de sûreté des transports collectifs** car il considère que ce principe est de nature à améliorer la coordination des différents acteurs.

*

* *

Article 7

(art. L. 1241-4-1 A [nouveau] et L. 1631-3 du code des transports)

Possibilité d’affectation des agents d’Île-de-France Mobilités au centre de coordination opérationnel de la sécurité (CCOS)

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 7 autorise les agents des AOM exerçant des missions relatives à la sûreté des transports à être affectés au sein de salles d’information et de commandement relevant de l’État afin de visionner, sous l’autorité et en présence des agents des forces de sécurité intérieure, les images des systèmes de vidéoprotection transmises en temps réel depuis les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs ou leurs abords immédiats.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a autorisé les agents de la Suge et du GPSR à visionner les images

déportées vers les salles d'information et de commandement de l'État sous le contrôle des forces de sécurité intérieure.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Afin de garantir sa constitutionnalité et son opérationnalité, la commission des Lois a adopté un amendement proposé par sa rapporteure ⁽¹⁾ afin de resserrer le dispositif de l'article 7 et de préciser ses finalités. Il limite désormais aux agents d'Île-de-France Mobilités la possibilité d'être affectés au sein des salles d'information et de commandement relevant de l'État et précise que cette faculté de visionnage des images de vidéoprotection doit avoir pour unique objectif de faciliter la coordination de l'action des forces de sécurité intérieure et des services internes de sûreté des exploitants des services de transport.

1. L'état du droit

a. Le centre de coordination opérationnel de sécurité (CCOS), un dispositif important et efficace pour coordonner les forces de sécurité

Votre rapporteur, qui a pu visiter le centre de coordination opérationnel de sécurité (CCOS) de la région Île-de-France, placé auprès du préfet de police de Paris, **salue son importance majeure et son efficacité pour assurer la coordination de l'action des différentes forces de sécurité** mobilisées dans les transports.

Proposé originellement par la présidente d'Île-de-France Mobilités, Mme Valérie Pécresse, la mise en place du CCOS, en juillet 2022, a nécessité un investissement de 20 millions d'euros partagé entre l'État, la région et les transporteurs. Cet outil a été conçu autour de deux principes fondamentaux : la présence physique d'un côté, le partage d'information de l'autre.

La mise en place de ce lieu a pour but de **mieux coordonner l'action des différentes forces de sécurité intervenant dans les transports** et notamment de celles dont les prérogatives sont les plus étendues.

Le CCOS, implanté au siège de la préfecture de police de Paris, sur l'île de la Cité, rassemble en effet la sous-direction régionale de la police des transports (SDRPT), la Gendarmerie nationale et les correspondants des services internes de sécurité de la Suge et du GPSR au sein d'un plateau de 1 000 m² fonctionnant 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24.

Relié en permanence aux 125 000 caméras présentes sur l'ensemble des véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs ou aux abords immédiats de ces dernières et connecté aux personnels sur le terrain, il permet une parfaite synchronisation des acteurs qui s'incarne aussi bien sur le

(1) Amendement [COM-16](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

fond – un problème d’ordre public pouvant rapidement devenir un sujet d’exploitation et inversement – que sur la forme, avec un outil partagé, la main courante numérique *Jaguards* qui assure le suivi complet des évènements, le partage d’information entre les différentes parties prenantes, la gestion de leurs interventions, *etc.*

b. L’affectation des agents de la Suge et du GPSR, indispensable, est déjà possible de façon encadrée

i. Un accès des agents de la Suge et du GPSR soumis à des conditions strictes

L’**article L. 2251-4-2 du code des transports**, créé par la loi du 25 mai 2021 ⁽¹⁾, autorise les agents de la Suge et du GPSR à être affectés au sein des salles d’information et de commandement relevant de l’État et à visionner les images de vidéoprotection transmises en temps réel dans ces salles depuis les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs ou leurs abords immédiats.

Cette possibilité d’affectation et cette capacité de visionnage sont toutefois **particulièrement encadrées** ⁽²⁾ :

– leur affectation se fait explicitement « *dans le cadre de leurs missions de prévention des atteintes à l’ordre public et de protection de la sécurité des personnes et des biens* » ;

– le visionnage se fait sous l’autorité et en présence des agents de la police nationale ou des militaires de la gendarmerie nationale ;

– celui-ci doit avoir pour seules fins de **faciliter la coordination avec les forces de sécurité intérieure** lors des interventions au sein des véhicules et emprises de transport (II de l’article) ;

– les agents de la Suge et du GPSR doivent être **individuellement désignés et dûment habilités** par le représentant de l’État dans le département afin de visionner les images.

ii. L’absence de possibilité d’affectation et de capacité de visionnage pour les agents d’Île-de-France Mobilités

Cet accès des agents de la Suge et du GPSR au CCOS constitue une exception. Les **agents en charge de la sûreté des AOM ne peuvent quant à eux pas y accéder** et ce malgré l’article L. 1631-3 du code des transports qui dispose

(1) Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

(2) Outre l’encadrement législatif directement prévu à l’article L. 2251-4-2 du code des transports, le III de ce même article prévoit des garanties réglementaires définies par décret en Conseil d’État. Les articles R. 2251-68 à R. 2251-71 du code des transports précisent ainsi notamment les conditions d’habilitation et de formation des agents.

que « *les autorités organisatrices de transports collectifs de personnes et Île-de-France Mobilités concourent, chacun pour ce qui le concerne (...) aux actions de prévention de la délinquance et de sécurisation des personnels et des usagers dans ces transports* ».

Il s'agit d'un manque **d'autant plus regrettable en Île-de-France** en raison de :

– **l'acuité particulière des problématiques de sécurité dans les transports en Île-de-France**. D'après les données communiquées par la DGITM à votre rapporteur, ont été dénombrées dans les transports en commun d'Île-de-France, en 2023, 58 037 victimes de vols sans violence, 4 574 victimes de vols avec violence, 3 372 victimes d'actes de coups et blessures volontaires, 1 093 victimes de violences sexuelles et 1 723 victimes d'outrages et de violences contre des dépositaires de l'autorité publique ;

– **l'ouverture à la concurrence à venir des lignes d'autobus** entre le 31 décembre 2024 et le 31 décembre 2026 et de l'interconnexion croissante, y compris pour le réseau de métro, entre des opérateurs différents dans le cadre du Grand Paris Express. À cette occasion, des lignes pourraient sortir du champ de compétence du GPSR et seule Île-de-France Mobilités conserverait alors une vision globale des enjeux de sûreté du réseau ;

– du **renforcement progressif des services et des effectifs d'Île-de-France Mobilités directement chargés de la sûreté dans les transports**, notamment dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des lignes de bus. L'audition de la présidente d'Île-de-France Mobilités a permis de montrer que leurs effectifs atteindraient 50 équivalents temps plein (ETP) d'ici à juin 2024 et 100 ETP d'ici début 2025 notamment au sein d'une nouvelle « brigade de sécurité régionale » qui viendrait en soutien de l'action de la Suge et du GPSR sur leurs réseaux ;

– de la mission spécifique d'Île-de-France Mobilités, mentionnée au 6° de l'article L. 1241-2 du code des transports : « *concourir aux actions de prévention de la délinquance et de sécurisation des personnels et des usagers* ».

1. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L'article 7 complétait l'article L. 1631-3 du code des transports par un II prévoyant que les agents des AOM exerçant des missions relatives à la sûreté des transports pouvaient être affectés au sein de salles d'information et de commandement relevant de l'État et visionner les images des systèmes de vidéoprotection transmises en temps réel depuis les véhicules et emprises des transports publics de voyageurs, en présence et sous l'autorité des agents des forces de sécurité intérieure.

En ce qui concerne les conditions et garanties, il était renvoyé aux II et III de l'article L. 2251-4-2 évoqués ci-dessus.

b. Les modifications proposées par le Sénat

i. Les modifications proposées en commission des Lois

● La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de sa rapporteure ⁽¹⁾ poursuivant deux principaux objectifs :

– d'abord, tirer la conséquence de la **situation particulière de l'Île-de-France** et notamment de la future ouverture à la concurrence des lignes d'autobus dans cette région ;

– **renforcer les garanties constitutionnelles** inhérentes à l'élargissement des agents ayant accès à une capacité de visionnage d'une quantité massive d'images de vidéoprotection. Dans sa décision relative à la loi dite « sécurité globale », où le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur l'accès des agents de la Suge et du GPSR au centre de vidéoprotection, ce dernier a en effet exposé des conditions à la constitutionnalité du dispositif ⁽²⁾. Le juge constitutionnel a considéré que le législateur avait opéré une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée, **compte tenu des missions de prévention dont sont investis par la loi les agents de la Suge et du GPSR et des limitations strictes prévues** (agents individuellement désignés et dûment habilités par le préfet, aux seules fins de faciliter la coordination avec les forces de l'ordre, ou encore renvoi à un décret en Conseil d'État sur les conditions d'exercice et les exigences de formation des agents).

● Aussi, le dispositif a été complété afin :

– d'un point de vue légistique, de prévoir son inscription dans un nouvel article de code : l'article L. 1241-4-1 A du code des transports ;

– de le **limiter aux seuls agents d'Île-de-France Mobilités** ;

– de prévoir que cette possibilité d'affectation et cette capacité de visionnage s'inscrivent dans le cadre de la **mission sécuritaire d'Île-de-France Mobilités** prévue par la loi ⁽³⁾ et **aux seules fins de faciliter la coordination** de l'action des services internes de sûreté des exploitants des services de transport relevant de sa compétence avec les forces de sécurité intérieure ;

(1) Amendement [COM-16](#) de la rapporteure, Mme Nadine Bellurot.

(2) Décision n° 2021-817 DÉCÈS du Conseil constitutionnel, Loi pour une sécurité globale préservant les libertés, considérants 97 à 103.

(3) 6° du I de l'article L. 1241-2 du code des transports.

– de **reporter l'entrée en vigueur de l'article 7** à l'échéance du monopole de la RATP pour l'exécution des services réguliers de transports routiers ⁽¹⁾.

ii. Les modifications proposées en séance

En séance, le Sénat a adopté l'article 7 tel que réécrit par la commission des Lois sans modifications.

Votre rapporteur est favorable à l'accès des agents en charge de la sûreté d'Île-de-France Mobilités au CCOS. Il a d'ailleurs pu constater au cours des auditions qu'il a menées que le préfet de police de Paris, M. Laurent Nuñez, était très favorable à cette mesure. Il proposera toutefois à la commission des Lois un amendement visant à :

– prévoir cette affectation immédiatement, car elle sera bénéfique au bon déroulement des Jeux ;

– préciser la finalité poursuivie, en deux temps : dès maintenant, faciliter l'exercice, par Île-de-France Mobilités, de sa mission sécuritaire existante puis, au moment de l'effectivité de l'ouverture à la concurrence des services réguliers de transport routier et **pour ces seuls services**, faciliter la coordination entre les forces de sécurité intérieure et les services internes de sûreté des exploitants des services de transport relevant de sa compétence.

*

* *

(1) *La rédaction du II de l'article 7 de la proposition de loi issue du Sénat mentionne une entrée en vigueur « à l'échéance de l'exécution des services réguliers de transport routier en cours fixée dans les conditions prévues au 1° du II de l'article L. 1241-6 du code des transports ».*

CHAPITRE III
Une sécurisation de l'offre de service par la technologie

Article 8

(art. L. 2241-6-1 [nouveau] du code des transports)

Pérennisation de l'usage des caméras-piétons pour les agents de contrôle

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 8 pérennise la faculté pour les agents de contrôle de faire usage de caméras-piétons, aujourd'hui possible dans le cadre d'une expérimentation qui s'achève le 1^{er} octobre 2024.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 113 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a mis en place une expérimentation, entre le 1^{er} juillet 2020 et le 1^{er} octobre 2024, de l'usage des caméras-piétons pour les agents assermentés des exploitants des services de transport ou les agents assermentés des entreprises de transport agissant pour le compte des exploitants.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a adopté deux amendements identiques de sa rapporteure et du sénateur Philippe Tabarot, auteur de la proposition de loi et rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable agissant en cette dernière qualité ⁽¹⁾ afin d'ajouter à l'article 8 une disposition concernant l'usage, par les agents de la Suge et du GPSR, des caméras-piétons. Afin de tirer les conséquences des dispositions de l'article 2 de la proposition de loi ⁽²⁾, il est ainsi ajouté une modification de l'article L. 2251-4-1 du code des transports pour prévoir, pour les agents de la Suge et du GPSR, que lorsqu'un enregistrement par caméra-piéton a débuté au sein des emprises immobilières et des véhicules pour lesquels ils sont compétents, il peut se poursuivre en dehors de ceux-ci pour la durée de l'intervention.

(1) Amendements identiques [COM-17](#) et [COM-28](#) respectivement de la rapporteure de la commission des Lois, Mme Nadine Bellurot, et du rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable, M. Philippe Tabarot.

(2) Voir le commentaire de l'article 2 de la proposition de loi.

1. L'état du droit

a. L'utilisation des caméras-piétons est déjà possible pour certains agents en charge de la police du transport

Plusieurs catégories d'agents en charge de la police du transport ⁽¹⁾ peuvent déjà utiliser des caméras-piétons. C'est bien entendu le cas des policiers nationaux et des gendarmes ⁽²⁾ mais aussi des agents de police municipale ⁽³⁾.

Elle est **également possible pour les agents de la Suge et du GPSR** ⁽⁴⁾. Là aussi, le dispositif a d'abord été introduit à titre expérimental par la loi dite « Le Roux-Savary » ⁽⁵⁾, puis pérennisé par la loi dite « Sécurité globale » ⁽⁶⁾.

Les conditions d'utilisation – détaillées plus loin pour ce qui concerne les agents de contrôle qui intéressent ici plus particulièrement votre rapporteur – sont approximativement les mêmes pour les agents de la Suge et du GPSR que pour les forces de sécurité intérieure, à ceci près que l'autorisation d'utilisation porte sur un périmètre géographique plus restreint, limité aux seules emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des services de transport et aux véhicules de transport public de personnes qui y sont affectés.

b. Une expérimentation de l'utilisation des caméras-piétons pour les agents de contrôles réussie et qui doit donc être pérennisée

- Le législateur a souhaité de nouveau élargir les agents en charge de la police du transport pouvant faire usage de caméras individuelles à l'occasion de la loi d'orientation des mobilités ⁽⁷⁾. L'article 113 de celle-ci a ainsi autorisé, à titre expérimental, l'usage des caméras-piétons pour les agents mentionnés au 4° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports, c'est-à-dire les agents de contrôle.

L'expérimentation, débutée le 1^{er} juillet 2020, avait vocation à s'achever le 1^{er} octobre 2024.

Les conditions et finalités de ces captations d'images sont alignées sur celles qui existent pour les agents de la Suge et du GPSR :

– un enregistrement audiovisuel des interventions peut être réalisé **lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident**, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concernées ;

(1) C'est-à-dire les agents mentionnés au I de l'article L. 2241-1 du code des transports. Voir l'encadré « Les agents compétents en matière de police du transport » au sein du a du 1 du commentaire de l'article 3.

(2) Article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure.

(3) Article L. 241-2 du même code.

(4) Article L. 2251-4-1 du code des transports.

(5) Article 2 de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.

(6) Article 64 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

(7) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

- l’enregistrement n’est **pas permanent** ;
- les enregistrements ont pour **finalités** la prévention des incidents au cours des interventions des agents assermentés en question, le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ainsi que la formation et la pédagogie des agents ;
- les images captées et enregistrées au moyen des caméras individuelles **ne peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement que lorsque la sécurité des agents est menacée** ;
- les caméras sont **portées de façon apparente**. Un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre. Le déclenchement de l’enregistrement fait l’objet d’une **information des personnes enregistrées, sauf si les circonstances l’interdisent**. Une information générale du public sur l’emploi de ces caméras est organisée par le ministre chargé des transports. Les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent ;
- l’enregistrement **ne peut avoir lieu hors des emprises immobilières** nécessaires à l’exploitation des services de transport **ou des véhicules de transport** public de personnes qui y sont affectés ;
- les enregistrements audiovisuels, hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d’une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, sont **effacés au bout de trente jours** ;
- ces enregistrements sont **soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés**, notamment en ce qui concerne le contrôle de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) et le droit d’accès aux enregistrements.

Les modalités d’application et d’utilisation des données collectées sont précisées par décret en Conseil d’État, pris après avis de la CNIL ⁽¹⁾.

● Trois principales raisons poussent aujourd’hui à vouloir pérenniser ces dispositifs :

- d’abord, l’unanimité des acteurs auditionnés concernés a pu indiquer à votre rapporteur combien **ces dispositifs sont utiles pour contribuer directement à abaisser immédiatement la tension qui peut naître au moment d’une intervention**. L’usage de caméras-piétons permet de prévenir les situations de tension et de les apaiser immédiatement si elles ont lieu ;

(1) Le décret n° 2021-543 du 30 avril 2021 a précisé la mise en œuvre de ce dispositif et notamment la nature et les finalités du traitement des données enregistrées, les conditions d’accès et de conservation des enregistrements, ainsi que les motifs et les conditions de déclenchement.

– **les agents de contrôle sont particulièrement exposés.** D’après les données communiquées par la DGITM à votre rapporteur en provenance de la RATP, les atteintes physiques à l’encontre de ses agents en mission de contrôle sur le réseau de surface se trouvent en hausse de 8 % en 2023 (214 faits contre 199 en 2022) et regroupent 20 % des atteintes à l’encontre des personnels au global (19 % en 2022). Sur le réseau ferré, les atteintes à l’encontre de ses animateurs agents mobiles, qui représentent 20 % du total des atteintes de ses personnels en 2023, sont en hausse de 10 % (213 faits contre 193 en 2022). Les contrôles tarifaires restent la cause principale d’atteintes physiques (53 % en 2023 et 54 % en 2022), suivis par les personnes en état d’ébriété qui représentent en 2022 une proportion plus importante (8 % contre 4,7 % en 2022) ;

– le **bilan de l’expérimentation** remis au Parlement par le Gouvernement apparaît **très positif**.

Bilan de l'expérimentation relative à l'usage de caméras individuelles par les agents assermentés des exploitants des services de transport

Le III de l'article 113 de la loi d'orientation des mobilités a prévu l'établissement d'un bilan de la mise en œuvre de l'expérimentation afin d'évaluer l'opportunité du maintien de la mesure. Ce bilan a été remis par le Gouvernement au Parlement par le biais d'un rapport le 11 avril 2024.

Il est indiqué que le dispositif suscite l'adhésion des opérateurs et des agents, les opérateurs ayant souligné de nombreux avantages auprès du Gouvernement :

– la **réduction des risques encourus par les agents assermentés** : pour quatre ⁽¹⁾ des cinq opérateurs ayant transmis un bilan de l'expérimentation au ministère chargé des transports ⁽²⁾, 80 à 94 % des agents ayant participé à l'expérimentation jugent que le port de caméras-piétons joue un rôle dissuasif face aux menaces et agressions et 85 à 92 % des agents considèrent que les caméras-piétons permettent d'apaiser les situations ; les opérateurs insistent aussi sur une baisse de la fréquence et de l'intensité des situations tendues grâce à la présence des caméras-piétons même si le déclenchement de l'enregistrement des caméras a toutefois pu être source de dégradation de la situation dans 5 % des situations selon la SNCF et 13 % des cas concernant le réseau de surface francilien de la RATP ;

– la **réduction du sentiment d'insécurité des agents équipés** : là aussi, pour quatre des cinq réseaux, 79 à 96 % des agents se sentent plus en sécurité grâce à ce dispositif ;

– la **réduction de l'accidentalité des opérations**, ces outrages et atteintes à l'encontre des agents assermentés étant une source importante d'arrêts de travail : la SNCF a ainsi constaté une baisse de 35 % des accidents de travail avec arrêt pour atteintes ou outrages entre l'année 2019 et la période de mai 2022 à avril 2023 pour les agents porteurs du dispositif ;

– la **facilitation des échanges entre les opérateurs et les services de police ou de gendarmerie**, les images constituent en effet des preuves objectives utiles lors des enquêtes pénales en cas de commission d'infractions à l'encontre d'un agent assermenté.

Un **faible nombre de consultations et d'extractions** pour des procédures judiciaires, administratives ou disciplinaires ont été opérées : 460 seulement depuis septembre 2021 pour la SNCF et 148 depuis octobre 2021 pour la RATP.

(1) L'opérateur en question, la Compagnie des transports strasbourgeois, a toutefois eu du mal à recueillir les ressentis des agents. En tout état de cause, 65 % des agents y attestent tout de même du rôle dissuasif des caméras piéton et 71 % estiment que la caméra-piéton permet d'apaiser les tensions.

(2) 27 opérateurs ont déclaré prendre part à l'expérimentation : Compagnie des transports strasbourgeois, groupe RATP (incluant en dehors de l'Île-de-France les réseaux Irigo d'Angers Loire Métropole, Bibus de Brest Métropole, TAC Mobilités d'Annemasse Agglomération, Agglobus de l'agglomération berruyère et Mistral de Toulon Provence Méditerranée), Keolis Amiens, Keolis Bordeaux Métropole, Keolis Dijon Mobilités, Keolis Grand Nancy, Keolis Hainaut Valenciennois, Keolis Lille Métropole, Keolis Lyon, Keolis Pays d'Aix, Keolis Rennes, Keolis Sociétés des autocars de Provence, Keolis Tours, Régie des transports métropolitains (RTM – Marseille), Régie des Transports Publics de l'Agglomération Toulousaine, SNCF Voyageurs, Société des Transports Urbains de Bourges (STU Bourges), Société Publique Locale des Transports Intercommunaux de Sambre-Avesnois (SPLTISA), Thalys (THI Factory) et Eurostar, Transdev Alpilles Berre Méditerranée, Transdev Cotentin, Transdev IDF CSP Contrôle, Transdev Le Havre, Transdev Mobilités du Saint-Quentinois, Transports de l'Agglomération de Montpellier (TAM), Transports de l'Agglomération Grenobloise (M. TAG) et Transports de l'Agglomération de Metz Métropole (TAMM). Seuls cinq d'entre eux ont toutefois transmis un bilan au ministère des transports : la SNCF, le groupe RATP (pour l'Île-de-France, Brest, Angers et Toulon), Transdev Ile-de-France CSP Contrôle, Keolis Amiens et la Compagnie des Transports Strasbourgeois (CTS).

Aucun incident en matière de sécurité et de conservation des données n'a eu lieu.

À la SNCF comme à la RATP, le nombre d'agents volontaires pour participer à l'expérimentation est en hausse constante.

Le Gouvernement, par la voie du ministère des transports conclut son rapport au Parlement en indiquant qu'« *au vu des retours positifs des opérateurs et de la majorité des agents ayant pris part à l'expérimentation, et en l'absence de difficultés constatées en droit ou de manière opérationnelle, le ministère chargé des transports soutient la pérennisation du dispositif actuel au-delà de la date de fin de l'expérimentation fixée au 1^{er} octobre 2024* ».

Source : rapport remis au Parlement par le Gouvernement.

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L'article 8 de la proposition de loi crée un nouvel article L. 2241-6-1 du code des transports qui pérennise l'expérimentation actuellement prévue à l'article 113 de la loi d'orientation des mobilités précitée.

L'ensemble des conditions et garanties du dispositif actuel sont conservées **à l'identique**.

b. Les modifications proposées par le Sénat

i. Les modifications proposées en commission des Lois

La commission des Lois du Sénat a adopté sans modifications le dispositif pérennisant l'expérimentation de l'utilisation des caméras-piétons pour les agents de contrôle.

Elle a par ailleurs adopté deux amendements identiques de sa rapporteure et du sénateur Philippe Tabarot, auteur de la proposition de loi et rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable agissant en cette dernière qualité ⁽¹⁾ afin de tirer les conséquences de l'article 2 de la proposition de loi ⁽²⁾ pour ce qui concerne l'utilisation des caméras-piétons par les agents des services de sûreté de la SNCF et de la RATP. Cet amendement ajoute à l'article 8 un 2^o modifiant l'article L. 2251-4-1 du code des transports pour prévoir, pour les agents de la Suge et du GPSR, que lorsqu'un enregistrement par caméra-piéton a débuté au sein des emprises immobilières et des véhicules pour lesquels ils sont compétents, il peut se poursuivre en dehors de ceux-ci pour la durée de l'intervention.

(1) Amendements identiques [COM-17](#) et [COM-28](#) respectivement de la rapporteure de la commission des Lois, Mme Nadine Bellurot, et du rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable, M. Philippe Tabarot.

(2) Voir le commentaire de l'article 2 de la proposition de loi.

ii. Les modifications proposées en séance

En séance, le Sénat a adopté l'article 8 tel que complété par la commission des Lois.

Votre rapporteur proposera à la commission des Lois de l'Assemblée nationale d'adopter cet article. Il proposera également, par voie d'amendement, de compléter la modification des conditions d'usage de la caméra-piéton pour les agents de la Suge et du GPSR pour **prévoir qu'ils puissent continuer à l'utiliser dans leur véhicule lorsqu'ils sont amenés à conduire un individu à un officier de police judiciaire.**

*

* *

Article 8 bis

Expérimentation de l'usage des caméras-piétons pour les conducteurs d'autobus et d'autocars

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 8 *bis* a été introduit par la commission des Lois du Sénat à travers deux amendements identiques portés par le sénateur Philippe Tabarot, auteur de la proposition de loi et rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable du Sénat et la sénatrice Jacqueline Eustache-Brinio ⁽¹⁾.

Il vise à autoriser l'usage de caméras-piétons pour les conducteurs d'autobus et d'autocars à titre expérimental et pour une durée de deux ans.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 113 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a mis en place une expérimentation, entre le 1^{er} juillet 2020 et le 1^{er} octobre 2024, de l'usage des caméras-piétons pour les agents assermentés des exploitants des services de transport ou les agents assermentés des entreprises de transport agissant pour le compte des exploitants.

(1) Amendements identiques [COM-29](#) et [COM-5 rect.ter](#) respectivement du rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable, M. Philippe Tabarot et de Mme Jacqueline Eustache-Brinio.

1. L'état du droit

Comme indiqué plus haut ⁽¹⁾, pour ce qui concerne le sujet de la sûreté dans les transports, l'utilisation de caméras-piétons est d'ores et déjà possible pour les forces de sécurité intérieure, les policiers municipaux, les agents de la Suge et du GPSR et, à titre expérimental ⁽²⁾, les agents de contrôle de l'exploitant du service de transport ou d'une entreprise de transport agissant pour le compte de l'exploitant.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

● La commission des Lois du Sénat a introduit un article 8 *bis* à l'initiative du sénateur Philippe Tabarot, auteur de la proposition de loi et rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, et de la sénatrice Jacqueline Eustache-Brinio ⁽³⁾.

Cet article autorise les conducteurs d'autobus et d'autocar à procéder à un enregistrement audiovisuel au moyen de caméras individuelles, à titre expérimental et pour une durée de deux ans à compter du 1^{er} juillet 2024.

Les garanties et conditions associées à cette faculté sont très proches de celles prévues pour les agents de contrôle, en dehors de quelques adaptations :

– les conducteurs des services réguliers de transport public par autobus ou autocars peuvent procéder, au moyen de caméras individuelles, à un enregistrement audiovisuel dans l'exercice des missions qu'ils exercent au profit des opérateurs de transport public de voyageurs lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances ou au comportement des personnes concernées ;

– l'enregistrement n'est pas permanent ;

– les enregistrements ont pour seule finalité la prévention des incidents au cours de l'exercice des missions des conducteurs en question ;

– les images captées et enregistrées au moyen de caméras individuelles ne peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement que lorsque la sécurité des conducteurs, des voyageurs ou des véhicules est menacée ;

– les caméras sont portées de façon apparente par les conducteurs. Un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre. Le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'une information des personnes enregistrées, sauf si les circonstances **ne le permettent pas**. Une information générale du public sur

(1) Voir le commentaire de l'article 8 de la proposition de loi.

(2) L'article 8 de la proposition de loi entend justement pérenniser cette expérimentation.

(3) Amendements identiques [COM-29](#) et [COM-5 rect. ter](#) respectivement du rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable, M. Philippe Tabarot et de Mme Jacqueline Eustache-Brinio.

l'emploi de ces caméras est organisée par le ministre chargé des transports. Les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent ;

– l'enregistrement ne peut avoir lieu hors des véhicules de transport public de personnes dans lesquels les conducteurs exercent leurs missions. Il ne peut avoir lieu sur la voie publique ;

– les enregistrements, hors le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, sont effacés au bout de trente jours ;

– les enregistrements sont soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment en ce qui concerne le contrôle de la CNIL et le droit d'accès aux enregistrements.

Il est également prévu que les modalités d'application du présent article et d'utilisation des données collectées soient précisées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL.

La mise en œuvre de l'expérimentation fera l'objet d'un rapport d'évaluation remis au Parlement au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation.

● Votre rapporteur **soutient totalement ce dispositif** dont l'importance lui a été parfaitement démontrée lors des auditions qu'il a menées.

D'après les données communiquées par la RATP à votre rapporteur, **les atteintes physiques à l'encontre des machinistes augmentent**, en 2023, de 12 % par rapport à 2022, avec 281 faits contre 251. Cette tendance à la hausse est constante depuis plusieurs années.

Par ailleurs, **les machinistes sont les premières victimes des outrages** (61 % des faits d'outrage et menaces sur l'ensemble du personnel de la RATP en 2022 et en 2023).

Votre rapporteur proposera à la commission des Lois de l'Assemblée nationale d'adopter cet article.

*

* *

Article 8 ter

(art. L. 2121-1-1, L. 2121-3 et L. 2121-12 du code des transports)

Mise en place d'un numéro téléphonique national unique pour les usagers des services publics de transport ferroviaire

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 8 *ter* a été introduit par la commission des Lois du Sénat à l'initiative d'un amendement du sénateur Philippe Tabarot, auteur de la proposition de loi et rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable du Sénat ⁽¹⁾.

Il prévoit la mise en place d'un numéro d'alerte unique pour les usagers des services publics de transport ferroviaire.

1. L'état du droit

Actuellement, il existe un **numéro d'alerte largement diffusé destiné aux usagers voyageant à bord des trains : le 3117**. Ce numéro, géré par la SNCF, constitue un relais d'appel d'urgence vers les services de secours publics compétents, ou les agents des services de sûreté en capacité d'intervenir.

Toutes les entreprises ferroviaires peuvent contractualiser avec la SNCF pour avoir un accès à ce numéro. C'est d'ailleurs d'ores et déjà le cas de la RATP.

Toutefois, **le recours au 3117 n'est pas obligatoire pour les nouveaux entrants sur le réseau ferroviaire national**, qui ont pourtant vocation à se multiplier avec l'ouverture à la concurrence.

La SNCF considère que l'obligation pour tous les opérateurs d'utiliser le 3117 est une bonne idée afin que tous les voyageurs disposent d'un numéro unique et facilement mémorisable, ce qui facilitera la rapidité de l'alerte. Il indique toutefois naturellement qu'il faudrait prévoir un temps de mise en œuvre (embauches et agrandissement des locaux) pour éviter toute baisse de qualité du service.

2. Le dispositif proposé

La commission des Lois du Sénat a donc inséré un nouvel article 8 *ter* à l'initiative du sénateur Philippe Tabarot, auteur de la proposition de loi et rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable du Sénat ⁽²⁾.

(1) Amendement [COM-30](#) du rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable, M. Philippe Tabarot.

(2) Amendement [COM-30](#) du rapporteur pour avis de la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable, M. Philippe Tabarot.

Celui-ci insère, dans le code des transports, aux articles L. 2121-1-1, qui régit les services de transport ferroviaire d'intérêt national gérés par l'État, L. 2121-3, qui régit ceux d'intérêt régional organisés par la région et L. 2121-12, qui régit les services de transport librement organisés par les entreprises ferroviaires, **l'obligation pour les entreprises ferroviaires de mettre en place un numéro téléphonique national unique en matière de sûreté.**

Votre rapporteur proposera à la commission des Lois de l'Assemblée nationale d'adopter cet article.

*
* *

Article 9

(art. L. 2251-4-3 du code des transports [nouveau])

Utilisation de logiciels d'intelligence artificielle pour accélérer le traitement des réquisitions judiciaires

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 9 autorise les services de sécurité de la SNCF et de la RATP, afin d'accélérer le traitement des réquisitions judiciaires qui leur sont adressées, à utiliser des logiciels d'intelligence artificielle de traitement de données non biométriques pour sélectionner et exporter les images requises vers le service requérant.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a adopté, à l'initiative de sa rapporteure, Mme Bellurot, un amendement COM18 rendant le dispositif de l'article 9 expérimental pour une durée de dix-huit mois. L'amendement précise le champ de l'article et l'assortit de garanties complémentaires, excluant l'utilisation de données biométriques et interdisant la mise en relation de ces traitements avec d'autres traitements existants.

En séance publique, deux amendements identiques de M. Louis Vogel (Les Indépendants – République et Territoires) et de Mme Marie-Claire Carrère-Gée (LR) ont été adoptés avec un avis favorable de la rapporteure et un avis de sagesse du Gouvernement, afin de repousser le terme de l'expérimentation au 1^{er} janvier 2027.

Un amendement de la rapporteure a également été adopté en séance publique afin de procéder à la correction de plusieurs erreurs matérielles.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions ⁽¹⁾ autorise, à titre expérimental et jusqu'au 31 mars 2025, dans le but d'assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles, le traitement algorithmique des images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection ou au moyen de caméras installées sur des aéronefs, dans les lieux accueillant ces manifestations et à leurs abords ainsi que dans les véhicules et les emprises de transport public et sur les voies les desservant. Ce traitement a pour objet de détecter, en temps réel, des événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler ces risques et de les signaler en vue de la mise en œuvre des mesures nécessaires par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les services d'incendie et de secours, les services de police municipale et les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens dans le cadre de leurs missions respectives ⁽²⁾.

1. L'état du droit

a. L'encadrement juridique de la vidéoprotection « augmentée » ou « intelligente » en temps réel et en continu

Les notions de caméras ou de vidéos « augmentées » ou « intelligentes » sont des concepts protéiformes recouvrant une très large variété de technologies et d'usages. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) dans une position établie en juillet 2022 sur le sujet définit la vidéo augmentée comme « *des dispositifs vidéo auxquels sont associés des traitements algorithmiques mis en œuvre par des logiciels, permettant une analyse automatique (...). En pratique, les traitements algorithmiques d'analyse automatisée des images sont soit couplés à des caméras préexistantes de " vidéoprotection " (celles installées dans les espaces publics qui sont autorisées par arrêté préfectoral pour des finalités prévues par le code de la sécurité intérieure), soit spécifiquement déployés avec des dispositifs ad hoc* » ⁽³⁾.

La vidéo « intelligente » ou « augmentée » permet donc d'analyser des images de manière automatisée, au moyen de l'intelligence artificielle (IA) soit en temps réel et en continu – tel est le cas de l'expérimentation mise en œuvre dans le cadre des Jeux Olympiques – soit *a posteriori* – comme le prévoit l'article 9.

(1) La loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions est consultable sur le site de Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047561974>

(2) Rapport sur le projet de loi : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/116b0939_rapport-fond#

(3) Cnil, Caméras dites « intelligentes » ou « augmentées » dans les espaces publics, *position sur les conditions de déploiement*, juillet 2022

Elle se distingue, en revanche, de la reconnaissance faciale ou de la reconnaissance biométrique car elle ne peut traiter de données biométriques, lesquelles sont des catégories particulières de données à caractère personnel au sens de l'article 9 du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Distinction entre les dispositifs de vidéo « augmentée » et les traitements biométriques des données

La biométrie regroupe l'ensemble des techniques informatiques permettant de reconnaître automatiquement un individu à partir de ses caractéristiques physiques, biologiques, voire comportementales. Les données biométriques sont des données à caractère personnel car elles permettent d'identifier une personne. Elles ont, pour la plupart, la particularité d'être uniques et permanentes (ADN, empreintes digitales, etc.).

Les dispositifs de vidéo « augmentée » se distinguent des traitements de données biométriques (et plus spécifiquement des dispositifs de reconnaissance faciale) car les dispositifs de vidéo « augmentée » :

– ne traitent pas toujours les caractéristiques physiques, physiologiques ou comportementales des personnes (par exemple un dispositif de caméra « augmentée » qui va filmer la rue pour identifier les différents usages : passage de voitures, vélos, motos) ;

– n'ont pas toujours pour finalité l'identification unique des personnes concernées, c'est-à-dire leur reconnaissance d'une caméra à une autre (par exemple un dispositif de caméra « augmentée » qui va segmenter les personnes dans un lieu selon leur âge ou encore détecter une bagarre ou des comportements dangereux dans une foule).

Les dispositifs de reconnaissance biométrique conjuguent, quant à eux, toujours ces deux critères. Les caméras augmentées procédant à de la reconnaissance biométrique, elles relèvent du régime juridique spécifique des données biométriques fixé par l'article 9 du règlement général sur la protection des données (RGPD) ⁽¹⁾.

La mise en œuvre de la vidéoprotection augmentée est soumise au règlement général sur la protection des données (RGPD), à la directive « Police-Justice » ⁽²⁾ et à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Le Conseil d'État, dans un avis rendu le 12 octobre 2021, qui n'a pas été publié, a estimé que les traitements des images issues de la vidéoprotection par le biais d'un logiciel d'intelligence artificielle constituent des traitements de données personnelles distincts de ceux des images issus de la vidéoprotection et que ceux-

(1) Le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) est consultable en ligne : <https://www.cnil.fr/fr/reglement-europeen-protection-donnees>

(2) La directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil est consultable en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32016L0680&from=FR>

ci, compte tenu du changement d'échelle qu'ils impliquent dans la capacité d'exploitation des images de surveillance de la voie publique, sont susceptibles de porter une atteinte telle à la liberté individuelle qu'elle affecterait les garanties fondamentales apportées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques au sens de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. Le Conseil d'État en déduit qu'une base législative explicite est nécessaire pour encadrer le recours à l'intelligence artificielle sur des images issues de l'espace public, y compris sans utilisation de données biométriques.

La Cnil, dans sa position de juillet 2022 (*voir supra*), adopte le même raisonnement, soulignant que « *cette technologie ne constitue pas le prolongement des dispositifs existants mais un changement de nature* ». La Cnil souligne ainsi qu' « *aucune disposition du code de la sécurité intérieure n'encadre, à ce jour, les conditions de mise en œuvre des dispositifs de vidéo « augmentée »* ».

Les articles L. 251-1 à L. 255-1 du code de la sécurité intérieure qui encadrent la vidéoprotection ne prévoient, en effet, aucune disposition relative à l'utilisation de traitements algorithmiques destinés à détecter en temps réel ou différé des comportements ou des faits particuliers (*voir encadré ci-dessous*). La Cnil considère que « *les caméras encadrées par le code de la sécurité intérieure ne sont pas de facto "autorisées" à utiliser des technologies de vidéo "augmentée" y compris pour les finalités ayant permis leur implantation : le législateur n'a entendu encadrer par le code de la sécurité intérieure que des dispositifs de vidéo "simples", qui ne captent pas le son et ne sont pas équipés de traitements algorithmiques d'analyse automatique* » ⁽¹⁾ .

**L'autorisation des systèmes de vidéoprotection sur le fondement de l'article
L. 252-1 du code de la sécurité intérieure**

L'installation d'un système de vidéoprotection dans le cadre du présent titre est subordonnée à une autorisation du représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, du préfet de police donnée, sauf en matière de défense nationale, après avis de la commission départementale de vidéoprotection. Lorsque le système comporte des caméras installées sur le territoire de plusieurs départements, l'autorisation est délivrée par le représentant de l'Etat dans le département dans lequel est situé le siège social du demandeur et, lorsque ce siège est situé à Paris, par le préfet de police, après avis de la commission départementale de vidéoprotection. Les représentants de l'Etat dans les départements dans lesquels des caméras sont installées en sont informés.

La Cnil suggère l'adoption d'un cadre légal afin d'appréhender la spécificité des enjeux que soulève l'utilisation des caméras « augmentées » dans l'espace public, notamment les risques d'atteintes à la vie privée des personnes et à la protection des données personnelles. Elle souligne, dans le même document, que « *certaines dispositifs de caméras augmentées – tout particulièrement ceux mis en œuvre à des fins de police administrative générale ou de police judiciaire –*

(1) Position de la Cnil précitée, consultable en ligne : <https://www.cnil.fr/fr/deploiement-de-cameras-augmentees-dans-les-espaces-publics-la-cnil-publie-sa-position>

sont susceptibles d'affecter les garanties fondamentales apportées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » et conclut que « seule une loi spécifique, adaptée aux caractéristiques techniques et aux enjeux en cause, pourrait éventuellement, à l'issue d'un débat démocratique, décider de la légitimité [de ces dispositifs] et, par la fixation de garanties minimales, prévoir une conciliation équilibrée entre l'objectif de sauvegarde de l'ordre public et l'impératif de protection des droits et libertés fondamentaux ».

L'expérimentation conduite dans le cadre de la loi sur les Jeux olympiques

Dans le contexte d'un certain vide juridique préexistant à la décision du Conseil d'État de 2021 et à la position de la Cnil de 2022, plusieurs mises en œuvre de dispositifs de vidéoprotection augmentée ont été mis en œuvre, comme le rappelle le rapport de nos collègues MM. Philippe Gosselin et Philippe Latombe⁽¹⁾ qui recensent des expérimentations conduites à Reims en 2020-2021, lors du tournoi de Roland-Garros en septembre et octobre 2020 et, sous le contrôle de la Cnil, à la gare du Nord en octobre 2022.

L'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023⁽²⁾ **autorise la conduite d'une expérimentation**, jusqu'au 31 mars 2025, du traitement algorithmique des images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection autorisés sur le fondement de l'article L. 252-1 du code de la sécurité intérieure (*voir encadré supra*) ou au moyen de caméras installées sur des aéronefs autorisées sur le fondement du chapitre II du titre IV du livre II du même code. Cette possibilité n'est ouverte qu'à **la seule fin d'assurer la sécurité de manifestations sportives, récréatives ou culturelles qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou par leurs circonstances, sont particulièrement exposées à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes**. Elle ne peut être exercée que dans les lieux accueillant ces manifestations et à leurs abords ainsi que dans les véhicules et les emprises de transport public et sur les voies les desservant. Ces traitements ont pour unique objet de détecter, **en temps réel**, des événements prédéterminés susceptibles de présenter ou de révéler ces risques et de les signaler en vue de la mise en œuvre des mesures nécessaires par les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les services d'incendie et de secours, les services de police municipale et les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens dans le cadre de leurs missions respectives.

Ces traitements sont régis par les dispositions applicables du règlement général sur la protection des données⁽³⁾ et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

L'expérimentation est assortie de garanties :

– le public doit être préalablement informé, par tout moyen approprié, de l'emploi de traitements algorithmiques sur les images collectées, sauf lorsque les circonstances l'interdisent ou que cette information entrerait en contradiction avec les objectifs poursuivis. Une information générale du public sur l'emploi de traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs doit être organisée par le ministre de l'intérieur ;

(1) MM. les députés Philippe Gosselin et Philippe Latombe, rapport n° 1089 sur les enjeux de l'utilisation d'images de sécurité dans le domaine public dans une finalité de lutte contre l'insécurité, 12 avril 2023, consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/116b1089_rapport-information#

(2) Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions

(3) Le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE précitée

– le traitement des images ne doit utiliser aucun système d'identification biométrique, ne traiter aucune donnée biométrique et ne mettre en œuvre aucune technique de reconnaissance faciale. Ils ne peuvent procéder à aucun rapprochement, à aucune interconnexion ni à aucune mise en relation automatisée avec d'autres traitements de données à caractère personnel.

– Les dispositifs procèdent exclusivement à un signalement d'attention, strictement limité à l'indication du ou des événements prédéterminés qu'ils ont été programmés à détecter. Ils ne produisent aucun autre résultat et ne peuvent fonder, par eux-mêmes, aucune décision individuelle ni aucun acte de poursuite. Ils doivent demeurer en permanence sous le contrôle des personnes chargées de leur mise en œuvre.

Le décret n° 2023-828 du 28 août 2023 ⁽¹⁾ fixe les modalités d'application de cet article. Son article 3, notamment, établit la liste des événements prédéterminés qu'un traitement algorithmique peut avoir pour objet de détecter, en ce qu'ils sont susceptibles de présenter ou de révéler un risque d'acte de terrorisme ou d'atteinte grave à la sécurité des personnes. Il s'agit des événements suivants :

- présence d'objets abandonnés ;
- présence ou utilisation d'armes de catégories A à D ⁽²⁾ ; , parmi celles mentionnées à l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure ;
- non-respect par une personne ou un véhicule, du sens de circulation commun ;
- franchissement ou présence d'une personne ou d'un véhicule dans une zone interdite ou sensible ;
- présence d'une personne au sol à la suite d'une chute ;
- mouvement de foule ;
- densité trop importante de personnes ;
- départs de feux.

Neuf mois après la promulgation de la loi sur les Jeux olympiques, des policiers ont effectué des tests dimanche 3 et mardi 5 mars, en marge du concert du groupe britannique Depeche Mode à Paris.

b. Le traitement algorithmique des vidéos de surveillance en différé : une pratique des forces de l'ordre et des collectivités territoriales développées malgré un vide juridique

En l'absence de disposition autorisant explicitement le traitement algorithmique **en différé et sur réquisition judiciaire d'images de vidéoprotection**, il a été confirmé à votre rapporteur tant par la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur que par la Cnil que de tels traitements étaient d'ores et déjà utilisés par les services

(1) Décret n° 2023-828 du 28 août 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre des traitements algorithmiques sur les images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection et de caméras installées sur des aéronefs, pris en application de l'article 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000048008493/#LEGIARTI000048008493>

(2) Ces armes font l'objet d'une liste figurant à l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure

de police et de gendarmerie mais aussi par des collectivités territoriales pour identifier parmi de très longs enregistrements les passages correspondant à la demande des services requérants dans le cadre de la réponse à une réquisition judiciaire.

La présidente de la Cnil a indiqué à votre rapporteur mener actuellement des réflexions sur le cadre juridique applicable aux traitements algorithmiques mis en œuvre sur des images issues de dispositifs de vidéoprotection dans le cadre de telles réquisitions. La question des possibilités ouvertes en l'état actuel du droit fera l'objet de débat au sein du collège de la Cnil dans les semaines à venir. Pour l'heure, la pratique se développe dans un cadre juridique incertain ou incomplet.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

a. Le dispositif initial

L'objectif poursuivi par l'article 9 est celui d'une réduction des délais de réponse aux nombreuses réquisitions judiciaires adressées à la SNCF et à la RATP.

La version initiale de l'article prévoyait la création d'un article L. 2251-4-3 dans le code des transports permettant la mise en œuvre par les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP de logiciels de traitement de données non biométriques destinées à faciliter la sélection et l'exportation des images requises afin de répondre aux réquisitions mentionnées aux articles 60-1, 60-2, 77-1-1, 77-1-2, 99-3 et 99-4 du code de procédure pénale (*voir encadré ci-dessous*) lorsqu'elles ont pour objet la remise d'enregistrements issus d'un système de vidéoprotection d'un espace ou d'un véhicule de transport public de personnes dans lequel une infraction a été commise ou dans lequel seraient susceptibles de se trouver des personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction.

Les réquisitions judiciaires pour lesquelles le traitement algorithmique des vidéos de surveillance pourrait être mis en œuvre en application de l'article 9 de la proposition de loi

La réquisition judiciaire est l'acte par lequel un officier de police judiciaire ou le Procureur de la République sollicite la transmission de documents ou d'informations qu'il estime être en possession d'une personne et qui sont nécessaires à la manifestation de la vérité. Plusieurs types de réquisitions prévues par le code de procédure pénale pourraient justifier, aux termes de l'article 9, l'utilisation de traitements algorithmiques.

L'article 60-1 du code de procédure pénale prévoit que ces réquisitions peuvent être effectuées « *par tous moyens* » et que le procureur de la République ou l'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de ce dernier, l'agent de police judiciaire ou, sous certaines conditions, l'assistant d'enquête peut, par tout moyen, « *requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique qui sont susceptibles de détenir des informations intéressant l'enquête, y compris, sous réserve de l'article 60-1-2, celles issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, de lui remettre ces informations, notamment sous forme numérique, le cas échéant selon des normes fixées par voie réglementaire, sans que puisse lui être opposée, sans motif légitime, l'obligation au secret professionnel* ». Lorsque les réquisitions concernent certaines personnes, notamment les avocats ou les entreprises de presse ou de communication audiovisuelle (art. 56-1 à 56-5 du même code) la remise des informations ne peut intervenir qu'avec leur accord.

A l'exception de ces personnes, le fait de s'abstenir de répondre à cette réquisition dans les meilleurs délais est puni d'une amende de 3 750 euros.

L'**article 60-2** précise que sur demande de l'officier de police judiciaire, ou sous le contrôle de ce dernier, de l'agent de police judiciaire, intervenant par voie télématique ou informatique, les organismes publics ou les personnes morales de droit privé ⁽¹⁾ mettent à sa disposition les informations utiles à la manifestation de la vérité, à l'exception de celles protégées par un secret prévu par la loi et sous réserve de l'article 60-1-2 du , contenues dans le ou les systèmes informatiques ou traitements de données nominatives qu'ils administrent. L'officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de ce dernier, de l'agent de police judiciaire, intervenant sur réquisition du procureur de la République préalablement autorisé par ordonnance du juge des libertés et de la détention, peut requérir des opérateurs de télécommunications de prendre, sans délai, toutes mesures propres à assurer la préservation, pour une durée ne pouvant excéder un an, du contenu des informations consultées par les personnes utilisatrices des services fournis par les opérateurs.

(1) A l'exception des associations ou tout autre organisme à but non lucratif et poursuivant une finalité politique, philosophique, religieuse ou syndicale, à condition que ledit traitement se rapporte exclusivement aux membres ou aux anciens membres dudit organisme ou aux personnes entretenant avec celui-ci des contacts réguliers en liaison avec ses finalités et que les données à caractère personnel ne soient pas communiquées en dehors de cet organisme sans le consentement des personnes concernées (d du 2 de l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité) ainsi que des traitements de données à caractère personnel aux fins de journalisme et d'expression littéraire et artistique (art. 80 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)

L'article 77-1 permet de requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique qui sont susceptibles de détenir des informations intéressant l'enquête, y compris, sous réserve de l'article 60-1-2, celles issues d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, de lui remettre ces informations, notamment sous forme numérique, le cas échéant selon des normes fixées par voie réglementaire, sans que puisse lui être opposée, sans motif légitime, l'obligation au secret professionnel. Lorsque les réquisitions concernent des personnes mentionnées aux articles 56-1 à 56-5, la remise des informations ne peut intervenir qu'avec leur accord.

Sans préjudice des instructions et des autorisations particulières pouvant être données pour une procédure déterminée, les réquisitions prévues à cet article peuvent faire l'objet d'autorisations du procureur de la République résultant d'instructions générales prises en application de l'article 39-3 et concernant des crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement, limitativement énumérés par ce magistrat, lorsqu'elles sont nécessaires à la manifestation de la vérité et ont pour objet, notamment la remise d'enregistrements issus d'un système de vidéoprotection concernant les lieux dans lesquels l'infraction a été commise ou les lieux dans lesquels seraient susceptibles de se trouver ou de s'être trouvées les personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre ladite infraction.

L'article **77-1-2** prévoit que les organismes ou personnes concernés mettent à disposition les informations requises par voie télématique ou informatique dans les meilleurs délais.

Enfin, les articles **99-3 et 99-4** encadrent la réquisition de données informatiques dans le cadre d'une information judiciaire. Ils prévoient que le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire par lui commis peut, requérir de toute personne, de tout établissement ou organisme privé ou public ou de toute administration publique qui sont susceptibles de détenir des documents intéressant l'instruction, y compris, sous réserve de l'article 60-1-2, ceux issus d'un système informatique ou d'un traitement de données nominatives, de lui remettre ces documents, notamment sous forme numérique, sans que puisse lui être opposée, sans motif légitime, l'obligation au secret professionnel. Lorsque les réquisitions concernent des personnes mentionnées aux articles 56-1 à 56-3 et à l'article 56-5, la remise des documents ne peut intervenir qu'avec leur accord. Les organismes ou personnes concernés mettent à disposition les informations requises par voie télématique ou informatique dans les meilleurs délais.

La version initiale de l'article 9 précise que ces données ne peuvent provenir que des systèmes de vidéoprotection des espaces et véhicules de transport public de personnes, autorisés conformément à l'article L. 252-1 du code de la sécurité intérieure (*voir supra*).

En outre, l'article prévoit que les données à caractère personnel traitées par les logiciels sont limitées aux seules informations mentionnées dans les réquisitions judiciaires, et sont supprimées après l'exportation des images requises auprès du service requérant. Elles devaient être traitées sous le contrôle d'un agent de police judiciaire présent au sein du centre de traitement des enregistrements de vidéoprotection.

Les logiciels ne peuvent être mis en œuvre qu’après la consultation préalable de la Cnil.

L’article précise, enfin, que le droit d’opposition prévu à l’article 56 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 n’est pas applicable aux traitements ainsi autorisés.

Le droit d’opposition à la levée du secret professionnel concernant des données à caractère personnel (art. 56 de la loi du 6 janvier 1978)

Toute personne a le droit de s’opposer à ce que des données à caractère personnel la concernant fassent l’objet de la levée du secret professionnel rendue nécessaire par un traitement de la nature de ceux qui sont visés à l’article 53 de la même loi – traitements de données à caractère personnel ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé.

Dans le cas où la recherche nécessite le recueil de prélèvements biologiques identifiants, le consentement éclairé et exprès des personnes concernées doit être obtenu préalablement à la mise en œuvre du traitement de données.

Les informations concernant les personnes décédées, y compris celles qui figurent sur les certificats des causes de décès, peuvent faire l’objet d’un traitement de données, sauf si l’intéressé a, de son vivant, exprimé son refus par écrit.

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. En commission des Lois

La commission des Lois a adopté, à l’initiative de sa rapporteure, Mme Nadine Bellurot, un amendement COM-18⁽¹⁾ qui modifie sensiblement l’article 9.

L’amendement prévoit ainsi une mise en œuvre expérimentale de l’article 9 jusqu’au 1^{er} janvier 2026. Le champ de l’article est précisé : l’utilisation de traitements de données n’est possible qu’aux seules fins d’extraire et d’exporter des images sollicitées dans le cadre de réquisitions judiciaires adressées à la SNCF et à la RATP.

L’amendement précise que ces traitements n’utilisent aucun système d’identification biométrique, ne traitent aucune donnée biométrique et ne mettent en œuvre aucune technique de reconnaissance faciale. Ils ne peuvent procéder à aucun rapprochement, à aucune interconnexion, ni à aucune mise en relation automatisée avec d’autres traitements de données à caractère personnel. Ils ne peuvent procéder à une sélection automatisée et systématique d’images ni fonder, par eux-mêmes, aucune décision individuelle ni aucun acte de poursuite. Ils demeurent en permanence sous le contrôle d’un agent de police judiciaire présent au sein du centre de traitement des enregistrements de vidéoprotection.

(1) Amendement COM-18 de la rapporteure, consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-18.html

Plusieurs garanties supplémentaires sont apportées par la rapporteure :

- Le recours à ces traitements est autorisé par décret pris après avis de la Commission nationale de l’informatique et des libertés. Le Gouvernement peut organiser une consultation publique sur internet dans le cadre de l’élaboration du décret. Celui-ci fixe les caractéristiques essentielles du traitement ;
- L’État assure le développement du traitement ainsi autorisé, en confie le développement à un tiers ou l’acquiert. Dans ces deux derniers cas, il veille à ce que le tiers qui développe cette solution soit prioritairement une entreprise qui répond aux règles de sécurité définies par l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI) s’agissant du respect des exigences relatives à la cybersécurité. Dans tous les cas, le traitement doit satisfaire plusieurs exigences :

1° Lorsque le traitement algorithmique employé repose sur un apprentissage, des garanties doivent être apportées afin que les données d’apprentissage, de validation et de test choisies soient pertinentes, adéquates et représentatives. Leur traitement doit être loyal et éthique, reposer sur des critères objectifs et permettre d’identifier et de prévenir l’occurrence de biais et d’erreurs ;

2° Le traitement permet des mesures de contrôle humain et un système de gestion des risques permettant de prévenir et de corriger la survenue de biais éventuels ou de mauvaises utilisations ;

3° Les modalités selon lesquelles, à tout instant, le traitement peut être interrompu sont précisées ;

4° Le traitement fait l’objet d’une phase de test conduite dans des conditions analogues à celles de son emploi autorisé par le décret et d’un rapport de validation.

La Cnil ainsi que l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (ANSSI) sont chargées d’accompagner les personnes développant le traitement.

L’emploi du traitement est autorisé par le représentant de l’État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, lorsque le recours au traitement est proportionné à la finalité poursuivie.

L’analyse d’impact réalisée lors de l’autorisation du traitement par décret fait l’objet d’une actualisation et est adressée à la Commission nationale de l’informatique et des libertés. La décision d’autorisation est motivée et publiée. Elle doit préciser :

1° Le responsable du traitement et les services associés à sa mise en œuvre ;

2° Le périmètre géographique concerné par la mise en œuvre du traitement dans les limites que fixe l'article 9 (« *un espace ou un véhicule de transport public de personnes dans lequel une infraction a été commise ou dans lequel seraient susceptibles de se trouver des personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction* ») ;

3° La durée de l'autorisation.

Enfin, l'amendement précise les modalités de contrôle du Parlement sur l'expérimentation dont la mise en œuvre doit faire l'objet d'un rapport tous les six mois et d'un rapport d'évaluation au plus tard six mois avant son achèvement, dont le contenu est fixé par décret pris après avis de la Cnil.

ii. En séance publique

Les sénateurs ont adopté trois amendements en séance publique. Deux amendements identiques, adoptés avec un avis favorable de la rapporteure et de sagesse du Gouvernement, de M. Louis Vogel ⁽¹⁾ (Les Indépendants – République et Territoires) et de Mme Carrère-Gée ⁽²⁾ (LR) allongent d'un an la durée de l'expérimentation, dont le terme est fixé au 1^{er} janvier 2027.

Un amendement n° 81 de la rapporteure ⁽³⁾ procède, en outre, à la correction de plusieurs erreurs matérielles.

Votre rapporteur juge pertinent d'autoriser explicitement le recours à ces traitements algorithmiques *a posteriori* et sur réquisition judiciaire d'images de vidéoprotection par les agents de la SUGE et du GPSR. Il souhaite néanmoins apporter quelques modifications au dispositif envisagé :

- **en ramenant le terme de l'expérimentation au 1^{er} janvier 2026 ;**
- **en supprimant certaines précisions s'appliquant à des traitements en temps réel et en continu mais dénuées de pertinence dans le cadre d'un traitement algorithmique *a posteriori* ;**
- **en renforçant les garanties entourant l'expérimentation, notamment les modalités d'information des personnes relatives au traitement algorithmique et les conditions de réutilisation des données à des fins d'amélioration des systèmes de traitement.**

(1) L'amendement n° 1^{er} rect. septies est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/319/Amdt_1.html

(2) L'amendement n° 59 rect. est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/319/Amdt_59.html

(3) L'amendement n° 81 est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/319/Amdt_81.html

*

* *

Article 10

(art. L. 2251-11 du code des transports [nouveau])

Traitement et collecte de certaines données sensibles en cas de flagrance par la SUGE et le GPSR

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 10 de la proposition de loi permet à la SUGE et au GPSR, dans le cadre de leurs missions de prévention et de traitement des infractions flagrantes punies d'une peine d'emprisonnement, de traiter et collecter certaines données sensibles, en lien avec les services de police et de gendarmerie. Plusieurs conditions de mise en œuvre de cette possibilité sont définies par la rédaction initiale de l'article : les données doivent être collectées en temps réel et leur conservation ne peut excéder vingt-quatre heures à compter de cette collecte. L'article précise également les modalités de transmission de ces données aux forces de sécurité intérieure.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois, à l'initiative de sa rapporteure, a supprimé cet article 10. Il a été rétabli, avec un double avis défavorable de la rapporteure et du Gouvernement, dans une version très légèrement modifiée, par l'adoption en séance de d'un amendement de Mme Isabelle Florennes (Union centriste).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Pas de modification législative récente sur ce sujet.

1. L'état du droit

Les données sensibles constituent une catégorie particulière des données personnelles qui font l'objet d'une protection renforcée. Il s'agit d'informations révélant la prétendue origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique. L'article 9 du RGPD ⁽¹⁾ interdit le recueil et l'utilisation de telles données, sauf dans les cas suivants :

(1) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, consultable en ligne : <https://www.cnil.fr/fr/reglement-europeen-protection-donnees/chapitre2#Article9>

- si la personne concernée a donné son consentement exprès (démarche active, explicite et de préférence écrite, qui doit être libre, spécifique, et informée) ;
- si le traitement est nécessaire aux fins de l'exécution des obligations et de l'exercice des droits propres au responsable du traitement ou à la personne concernée en matière de droit du travail, de la sécurité sociale et de la protection sociale, dans la mesure où ce traitement est autorisé par le droit de l'Union, par le droit d'un État membre ou par une convention collective conclue en vertu du droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits fondamentaux et les intérêts de la personne concernée ;
- si le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique, dans le cas où la personne concernée se trouve dans l'incapacité physique ou juridique de donner son consentement ;
- si le traitement est effectué, dans le cadre de leurs activités légitimes et moyennant les garanties appropriées, par une fondation, une association ou tout autre organisme à but non lucratif et poursuivant une finalité politique, philosophique, religieuse ou syndicale, à condition que ledit traitement se rapporte exclusivement aux membres ou aux anciens membres de cet organisme ou aux personnes ayant avec celui-ci des contacts réguliers en liaison avec ses finalités et si les données personnelles ne sont pas communiquées en dehors de cet organisme sans le consentement des personnes concernées ;
- si les données sont manifestement rendues publiques par la personne concernée ;
- si le traitement est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice ou chaque fois que des juridictions agissent dans le cadre de leur fonction juridictionnelle ;
- si le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée ;
- si le traitement est nécessaire aux fins de la médecine préventive ou de la médecine du travail, de l'appréciation de la capacité de travail du travailleur, de diagnostics médicaux, de la prise en charge sanitaire ou sociale, ou de la gestion des systèmes et des services de

soins de santé ou de protection sociale sur la base du droit de l'Union, du droit d'un État membre ou en vertu d'un contrat conclu avec un professionnel de la santé et soumis à des conditions et garanties déterminées par le règlement ;

- si le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public dans le domaine de la santé publique, dans des conditions déterminées par le règlement ;
- si le traitement est nécessaire à des fins archivistiques dans l'intérêt public, dans des conditions également fixées par le règlement.

Les données permettant de prendre connaissance indirectement de données sensibles doivent elles-mêmes être considérées comme des données sensibles et se voir, en conséquence, appliquer le même régime ⁽¹⁾.

En cohérence avec les dispositions du RGPD, l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés interdit le traitement des données à caractère personnel qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique ou de traiter des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique. L'article précise que les exceptions à cette interdiction sont fixées dans les conditions prévues par l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (*voir supra*). En outre, les traitements justifiés par l'intérêt public peuvent être mis en œuvre lorsqu'ils sont autorisés par décret en Conseil d'État pris après avis motivé et publié de la commission ⁽²⁾. Sont également autorisés par décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État, agissant dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, qui portent sur des données génétiques ou sur des données biométriques nécessaires à l'authentification ou au contrôle de l'identité des personnes ⁽³⁾.

L'article 88, enfin, dispose qu'un traitement de données mentionnées au I de l'article 6 n'est possible qu'en cas de nécessité absolue, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Il doit être soit autorisé par une disposition législative ou réglementaire, soit viser à protéger les intérêts vitaux d'une personne physique, soit porter sur des données manifestement rendues publiques par la personne concernée.

(1) Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), 1^{er} août 2022, aff. C-184/20, consultable en ligne : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=263721&pageIn->

(2) Conformément au II de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

(3) Conformément à l'article 32 de la même loi

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L'article 10 crée un nouvel article L. 2251-11 au sein du code des transports pour autoriser les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP à collecter et traiter des données sensibles, en interface avec les services de police et de gendarmerie, dans le cadre du traitement d'infractions flagrantes punies d'une peine d'emprisonnement. Ce traitement s'inscrit dans le cadre de l'article 88 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 (*voir supra*).

Plusieurs exceptions sont cependant prévues, les données génétiques, biométriques, ou concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique ne pouvant faire l'objet d'un tel traitement.

La collecte de ces données ne peut être effectuée par la SUGE et le GPSR que pour les seuls besoins de la mission de prévention qui leur est confiée par le deuxième alinéa de l'article L. 2251-1 du code des transports. Celui-ci dispose qu'il revient à la SUGE et au GPSR, « *dans le cadre d'une mission de prévention, de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service* ». Le même alinéa précise que la « *prévention des violences et des atteintes à caractère sexiste dans les transports publics est un axe prioritaire de leur action* ».

La durée de conservation des données est strictement limitée au traitement en temps réel du fait de sûreté pour lequel les données sont collectées et ne doit pas excéder vingt-quatre heures à compter de leur collecte.

La version initiale de l'article dispose que ces données peuvent être transmises aux services de police et de gendarmerie. Elles ne peuvent, en outre, faire l'objet d'aucun traitement statistique.

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. En commission des Lois

La commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure ⁽¹⁾, a supprimé l'article 10.

La rapporteure a rappelé à cette occasion que l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 prévoyait déjà l'autorisation « *par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État et 1) qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique 2) ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution*

(1) L'amendement n° COM-19 de la rapporteure est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-19.html

des condamnations pénales ou des mesures de sûreté ». Dans l'exposé sommaire de son amendement, la rapporteure insiste également sur les « *effets de bord* » potentiellement dommageables de la création d'un régime spécifique de traitement des données sensibles pour les seuls services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP : « *Il serait d'autant plus dangereux d'admettre un tel régime particulier à ces services de sécurité en ce qu'il conduirait à la création d'une nouvelle dérogation non plus attachée à la finalité poursuivie mais à la nature du bénéficiaire, modifiant ainsi profondément les équilibres du RGPD comme de la loi dite « informatique et libertés »* ».

ii. En séance publique

L'article 10 a été rétabli, dans une version légèrement modifiée, en séance publique, à l'initiative de Mme Isabelle Florennes (Union centriste)⁽¹⁾. Cet amendement a reçu un double avis défavorable de la rapporteure et du Gouvernement. L'auteure de l'amendement indique que « *depuis l'intégration dans le droit français des dispositions issues de la réglementation européenne sur la protection des données personnelles, les services de sécurité de la RATP et de la SNCF ne sont plus autorisés à procéder à la collecte et au traitement de données sensibles. Cependant ces informations sont nécessaires dans le cadre de communications réalisées tant au sein de ces services qu'avec les services de police et de gendarmerie* ».

La rédaction adoptée en séance publique ne diffère que sur deux points de la version initiale de l'article :

- L'ensemble de l'article L. 2251-1 du code des transports est visé pour les missions de prévention justifiant le traitement des données sensibles par la Suge et le GPSR – et non son seul deuxième alinéa comme le prévoyait la rédaction initiale. La plus-value de cette modification n'est, cependant, pas évidente dans la mesure où les missions de prévention sont effectivement décrites dans le deuxième alinéa de l'article, les autres alinéas traitant de la formation des agents et des conditions d'exercice de leurs missions ;
- La transmission des données sensibles aux services de police et de gendarmerie devient obligatoire alors que la version initiale en faisait une simple possibilité.

Votre rapporteur suggèrera sur cet article deux amendements :

- **Le premier supprime la mention de la mission de prévention de la Suge : l'article 10 étant destiné à s'appliquer dans le cadre du traitement des infractions flagrantes, il ne s'agit plus à**

(1) L'amendement n° 34 rect. est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/319/Amdt_34.html

proprement parler d'une mission de prévention mais bien d'une intervention dans le cadre de l'article 73 du code de procédure pénale qui dispose que dans « *les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur* » ;

- **Le second prévoit que les conditions d'application de l'article sont définies par un décret pris en Conseil d'État, après avis de la Cnil.**

*

* *

Article 11

(art. L. 1632-2-1 du code des transports [nouveau])

Captation et enregistrement du son dans les véhicules roulants de transport collectif

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 11 permet aux opérateurs de transport public de voyageurs, de capter, transmettre et enregistrer le son dans les matériels roulants qu'ils exploitent pour faciliter la compréhension et le traitement des incidents ou atteintes affectant la sécurité des personnes, le secours aux personnes et l'analyse des accidents et incidents liés à l'exploitation de ces matériels. En outre, la consultation en différé de tels enregistrements est autorisée dans le cadre d'une réponse à une réquisition judiciaire ou d'une enquête technique, étant entendu que la durée de conservation des données à caractère personnel est limitée à trente jours.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a supprimé cet article 11. Il a été rétabli, dans une version expérimentale, par un amendement de M. Philippe Tabarot (LR) avec un double avis de sagesse de la rapporteure et du Gouvernement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Pas de modification législative récente sur ce sujet.

1. L'état du droit

a. La sonorisation d'un lieu n'est possible que dans un cadre très contraint

L'article. 706-96 du code de procédure pénale prévoit qu'il « *peut être recouru à la mise en place d'un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées par une ou plusieurs personnes à titre privé ou confidentiel, dans des lieux ou véhicules privés ou publics, ou de l'image d'une ou de plusieurs personnes se trouvant dans un lieu privé* ».

Il revient au juge d'instruction dans le cadre d'une information judiciaire ou au juge des libertés et de la détention dans le cadre d'une enquête préliminaire d'autoriser un tel dispositif. Avant d'ordonner cette sonorisation, le juge d'instruction recueille l'avis du procureur. Lorsque le juge des libertés et de la détention décide de la sonorisation d'un lieu, il doit avoir été saisi par une requête du procureur de la république. Tous deux produisent une ordonnance motivée et écrite se référant aux éléments constitutifs de l'infraction rendant nécessaire cette sonorisation (art. 706-96-1 du code de procédure pénale).

La mise en place d'un tel dispositif de sonorisation ne peut concerner certains lieux :

- Le cabinet d'un avocat ou son domicile (art. 56-1 du même code) ;
- Les locaux d'une entreprise de presse, d'une entreprise de communication audiovisuelle, d'une entreprise de communication au public en ligne, d'une agence de presse, les véhicules professionnels de ces entreprises ou agences ou le domicile d'un journaliste (art. 56-2 du même code) ;
- Le cabinet d'un médecin, d'un notaire ou d'un huissier (art. 56-3 du même code) ;
- Les locaux d'une juridiction ou au domicile d'une personne exerçant des fonctions juridictionnelles (art. 56-5 du même code) ;

De même, les personnes visées à l'article 100-7 (parlementaires, avocats et magistrats) du même code ne peuvent être écoutées au moyen de ces dispositifs de sonorisation.

b. La voix d'une personne constitue une donnée à caractère personnel

La voix d'une personne constitue une donnée à caractère personnel au sens du premier alinéa de l'article 4 du RGPD. Dès lors que les voix et conversations font l'objet d'une collecte puis d'une analyse, ces opérations constituent un « traitement » au sens du deuxième alinéa de l'article 4 du même règlement.

La présidente de la Cnil a indiqué à votre rapporteur que, compte tenu des risques qu'il induit pour les libertés individuelles, « *le recours à des dispositifs de captation et d'analyse de sons dans l'espace public ne saurait trouver un fondement juridique suffisant dans les dispositions d'ordre général de la loi "Informatique et Libertés" modifiée ou du RGPD. Seule une loi spécifique, adaptée aux caractéristiques techniques et aux enjeux en question, serait a priori de nature à fournir un encadrement adéquat à ces traitements (les modalités d'application pouvant être prévues par un texte réglementaire)* ».

c. La Cnil a d'ores et déjà rappelé à l'ordre des communes ayant procédé à des sonorisations de l'espace public en plus de leur surveillance vidéo

La Cnil a été amenée à plusieurs reprises à se prononcer sur la licéité de dispositifs de sonorisation de l'espace public mis en place par des communes.

Un système de détection et de captation de sons sur la voie publique a ainsi été envisagé par la ville de Saint-Etienne afin d'améliorer la tranquillité publique. Le projet a fait l'objet, le 25 octobre 2019, d'un courrier d'avertissement de la présidente de la Cnil soulignant qu'un tel dispositif serait susceptible de méconnaître le droit relatif à la protection des données à caractère personnel et qu'il ne pourrait en tout état de cause être mis en œuvre sans base légale appropriée. Un tel dispositif de captation et d'analyse des sons constituerait, en effet, un traitement automatique de données à caractère personnel soumis aux exigences du RGPD et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ce traitement devra dès lors respecter les principes de minimisation des données et de proportionnalité, conformément aux dispositions du 3° de l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978. Le respect de ces exigences apparaît d'autant plus essentiel que ces dispositions de sonorisation sont couplées à un système de vidéoprotection. Cette captation entraîne, en outre, la collecte de potentielles données sensibles au sens de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 (opinions politiques, convictions religieuses, orientation sexuelle, santé, etc.). Cette collecte fait l'objet d'une interdiction de principe (*voir supra*) et aucune des dérogations prévues par la loi ne semblait trouver à s'appliquer dans le cas de la ville de Saint-Etienne. Enfin, rappelle la Cnil, ces dispositifs intrusifs comportent d'importants risques d'atteinte aux libertés publiques des citoyens, notamment en ce qui concerne le droit au respect de leur vie privée, encadré par l'article 9 du code civil et l'article L. 226-1 du code pénal qui sanctionne « *le fait, au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui : 1° En captant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de leur auteur, des paroles prononcées à titre privé ou confidentiel [...]* ». La Cnil estime ainsi que la captation continue, systématique et indifférenciée des sons dans l'espace public est susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée, à un degré affectant les garanties apportées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Les principes et objectifs d'un tel dispositif ainsi que les garanties à apporter en la matière relèvent donc des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution.

De même, en 2021, l'association La Quadrature du cercle a saisi la Cnil d'une plainte à l'encontre de la commune d'Orléans qui avait autorisé la société USS SENSIVIC à expérimenter sur son territoire un dispositif automatisé de détection des bruits anormaux sur la voie publique. Dans ce cadre, la Cnil a adressé un rappel de leurs obligations légales à la société USS SENSIVIC et à la commune d'Orléans. La présidente de la Cnil rappelle, dans un courrier adressé à l'association La Quadrature du net ⁽¹⁾, que « *les dispositions applicables du code de la sécurité intérieure, dans leur version en vigueur au jour des contrôles, prévoient uniquement la possibilité d'installer des systèmes de vidéoprotection dans les communes sans captation du son. L'installation et l'exploitation du dispositif durant la première phase, couplé à la vidéoprotection, étaient alors illicites* ».

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L'article 11 crée un nouvel article L. 1632-2-1 au sein du code des transports, permettant aux opérateurs de transport public de voyageurs, de réaliser des captations et des enregistrements sonores et de les transmettre dans les matériels roulants affectés au transport collectif de voyageurs en temps réel mais aussi avec la possibilité de les consulter en différé.

Le dispositif de captation et d'enregistrement n'est, cependant, pas permanent. Une annonce sonore doit annoncer le début de la captation et de l'enregistrement du son.

Les enregistrements ne peuvent répondre qu'à trois finalités énumérées par l'article :

- La compréhension et le traitement des incidents ou atteintes affectant la sécurité des personnes présentes dans les matériels roulants ;
- Le secours aux personnes ;
- L'analyse des accidents et incidents liés à l'exploitation des matériels roulants.

L'accès en temps réel à cette captation, par le poste de contrôle et de commandement de l'opérateur de transport ou la SUGE ou le GPSR n'est possible que pour communiquer directement avec les voyageurs et les personnels, lorsqu'une alarme est déclenchée et qu'une levée de doute est nécessaire.

La consultation *a posteriori* des enregistrements sonores par les agents de l'opérateur de transport, la SUGE ou le GPSR exige que les agents soient

(1) Ce courrier, en date du 27 septembre 2023, est consultable en ligne : https://www.laquadrature.net/wp-content/uploads/sites/8/2023/09/Courrier_CNIL_20230927_cloture_plainte_ASA_Orleans_anon.pdf

individuellement désignés et habilités par le préfet et ne peut être effectuée que dans le cadre d'une réponse à une réquisition judiciaire ou d'une enquête technique succédant à un accident grave⁽¹⁾. Hors de ces deux cas, les enregistrements doivent être effacés au bout de trente jours.

Les deux derniers alinéas de l'article 11 précisent les droits des tiers et des personnes concernées, qui doivent être informées par une signalétique spécifique de l'équipement du moyen de transport d'un système de sonorisation. En outre, l'article 11 renvoie à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Cnil pour déterminer les modalités d'exercice des droits des personnes concernées en dehors du droit d'information.

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. En commission

La commission des Lois, à l'initiative de sa rapporteure⁽²⁾, a supprimé l'article 11. La rapporteure soulignait, dans l'exposé sommaire de son amendement, que le dispositif de l'article « *constitue une atteinte à la vie privée disproportionnée au regard des bénéficiaires opérationnels escomptés* ». Les auditions menées dans le cadre de la préparation du texte ne lui ont pas permis d'établir une claire adéquation entre l'évolution législative envisagée et les besoins opérationnels des acteurs concernés⁽³⁾. Elle rappelait qu'en l'état du droit « *aucun dispositif de captation du son n'est autorisé – ni même demandé – pour les forces de sécurité intérieure pour assurer le bon exercice de leurs missions de police administrative générale – la captation du son étant réservée à des techniques spéciales d'enquête soumises à une autorisation préalable de l'autorité judiciaire et avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)* ».

ii. En séance publique

Le Sénat a rétabli cet article en séance publique dans une version modifiée. L'amendement n° 73 rect. *bis* de M. Philippe Tabarot, pour lequel la rapporteure et le Gouvernement s'en étaient remis à la sagesse du Sénat, prévoit ainsi que la sonorisation des matériels roulants soit mise en œuvre à titre expérimental, à compter du 1^{er} juillet 2024 et pour une durée de deux ans, dans les seuls autobus et autocars. La mise en œuvre de l'expérimentation ferait l'objet d'un rapport au Parlement au plus tard six mois avant son achèvement.

Sur cet article, votre rapporteur souhaitera apporter deux modifications, pour limiter les cas dans lesquels la captation du son peut être

(1) L'enquête technique et la notion d'accident grave sont définis à l'article L. 1621-2 du code des transports

(2) L'amendement COM-20 est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-20.html

(3) Voir rapport législatif n° 318 déposé le 7 février 2024 par Mme Nadine Bellurot, consultable en ligne : <https://www.senat.fr/rap/l23-318/l23-318.html>

initiiée sans annonce sonore et pour garantir la cohérence entre la date d'entrée en vigueur du dispositif et le calendrier parlementaire d'examen de la proposition de loi.

*

* *

CHAPITRE IV

De nouveaux dispositifs pénaux pour mieux réprimer les délits relatifs aux transports

Article 12

(art. L. 2242-6 du code des transports)

Création d'un délit « d'incivilité d'habitude »

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article crée un délit « d'incivilité d'habitude » en étendant le régime pénal existant en matière d'infractions aux obligations tarifaires à l'ensemble des infractions de nature contraventionnelle à la police du transport (vendre ou distribuer des objets sans autorisation dans les trains et les gares, utiliser le signal d'alarme sans raison, cracher ou uriner hors des espaces prévus à cet effet, etc.). La répétition d'une même infraction à cinq reprises constituerait le délit.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Un amendement COM-21 de la rapporteure, adopté en commission, a permis de sécuriser le dispositif en élevant au rang législatif des infractions qui étaient de nature réglementaire. En séance publique, un amendement n° 57 *rect.* de Mme Carrère-Gée (LR) a été adopté, avec un avis défavorable de la commission et de sagesse du Gouvernement, prévoyant que le délit est constitué non seulement lorsqu'une même infraction est commise à cinq reprises mais aussi lorsque dix contraventions pour des infractions différentes ont été prononcées contre une même personne.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 15 de la loi dite « Le Roux-Savary » du 22 mars 2016, dont les dispositions sont codifiées à l'article L. 2242-6 du code des transports, a créé un délit « d'habitude » en matière d'infractions aux obligations tarifaires, qui sanctionne de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende le fait de voyager, de manière habituelle, dans tout moyen de transport public de personnes payant sans être muni d'un titre de transport valable.

1. L'état du droit

a. Un délit d'habitude existe déjà pour les infractions aux obligations tarifaires

L'article 15 de la loi dite « Le Roux - Savary » du 22 mars 2016, dont les dispositions sont codifiées à l'article L. 2242-6 du code des transports, a créé un délit « d'habitude » en matière d'infractions aux obligations tarifaires.

Le fait de voyager sans être muni d'un titre de transport valable de manière habituelle – c'est-à-dire en cumulant pendant une période inférieure ou égale à douze mois cinq contraventions pour ce fait – est ainsi puni de **six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende**.

En l'état actuel du droit, aucune autre infraction aux règlements de la police des transports n'est comprise dans le champ de ce délit dit « *d'habitude* ».

b. Des infractions sanctionnées par des contraventions de la deuxième à la cinquième classe

La partie réglementaire du code de transport et, plus précisément ses articles R. 2241-8 à R. 2241-32, définit les sanctions applicables à certains comportements interdits dans les espaces et véhicules affectés au transport public de voyageurs ou de marchandises ainsi que sur la voie publique ou sur les voies ferrées (*voir tableau ci-dessous*).

SANCTIONS APPLICABLES AUX TERMES DES ARTICLES R. 2241-8 À R. 2241-32 DU CODE DES TRANSPORTS

Article du code des transports	Comportement sanctionné	Contravention
R. 2241-8	Le fait de pénétrer dans un espace dont l'accès est réservé aux détenteurs d'un titre de transport ou de voyager sans être muni d'un titre de transport valable complété, s'il y a lieu, par les opérations incombant au voyageur telles que compostage, validation ou apposition de mentions manuscrites ⁽¹⁾ .	Contravention de troisième classe (450 € au plus)
R. 2241-9	Le fait de circuler, sans autorisation, sur des engins motorisés ou non, à l'exception des moyens de déplacement utilisés par les personnes à mobilité	Contravention de quatrième classe (750 € au plus)

(1) Toutefois, cette infraction n'est pas constituée si le voyageur qui ne dispose pas d'un titre de transport valable prend contact, immédiatement après le début du voyage, avec les agents de l'exploitant en vue d'acquiescer un tel titre et s'acquiesce de son paiement à bord du train, lorsque cette possibilité n'est pas limitée ou refusée conformément au paragraphe 4 de l'article 9 du règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

	réduite dans les espaces et véhicules affectés au transport public de voyageurs ou de marchandises ⁽¹⁾ .	
R. 2241-10	Le fait d'introduire un animal dans un véhicule affecté au transport public de voyageurs, sauf animal domestique de petite taille correctement enfermé ou chiens muselés et tenus qui peuvent être admis.	Contravention de quatrième classe (750 € au plus)
R. 2241-11	Le fait de se livrer à l'exploitation ou à la distribution commerciale d'objets dans les cours et bâtiments de gare sans titre d'occupation du domaine public ferroviaire, ainsi que le fait de se livrer à ces activités à bord des trains sans avoir conclu de contrat autorisant de telles prestations ou distributions d'objets	Contravention de cinquième classe (1 500 euros au plus) + saisie et possible confiscation des objets concernés
R. 2241-12	Le fait de détériorer les étiquettes, cartes, pancartes ou inscriptions intéressant le service de transport public de voyageurs ou de marchandises, ainsi que la publicité régulièrement apposée dans les gares et les véhicules ou les zones d'affichage prévues à cet effet	Contravention de quatrième classe (750 € au plus)
R. 2241-13	Le fait dans les espaces et véhicules affectés au transport public de voyageurs ou de marchandises, 1° De se servir sans motif légitime d'un signal d'alarme ou d'arrêt mis à la disposition des voyageurs pour faire appel aux agents de l'exploitant ; 2° De modifier ou de déranger, sans autorisation, le fonctionnement normal des équipements installés dans ces espaces ou véhicules ; 3° D'abandonner ou de déposer, sans surveillance, des matériaux ou objets	Contravention de quatrième classe (750 € au plus) ⁽²⁾
R. 2241-14	Le fait, dans les espaces et véhicules affectés au transport public de voyageurs ou de marchandises, de cracher ; d'uriner	Contravention de quatrième classe

(1) Si les faits sont intentionnels et s'inscrivent dans le cadre des dispositions de l'article L. 2242-4 du code des transports (notamment le fait de pénétrer, circuler ou stationner sans autorisation régulière dans les parties de la voie ferrée ou de ses dépendances qui ne sont pas affectées à la circulation publique ou laisser stationner sur les parties d'une voie publique suivie ou traversée à niveau par une voie ferrée des voitures), les sanctions sont de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende en application du même article

(2) Si les faits sont intentionnels et commis dans les lieux et selon les circonstances prévus par les 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 2242-4 du code des transports, ils sont punis de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende

	en dehors des espaces destinés à cet effet ou de détériorer ou de souiller de quelque manière que ce soit ces espaces, ces véhicules ou le matériel qui s’y trouve	(750 € au plus)
R. 2241-15	Le fait de s’introduire ou de se maintenir dans les espaces ou véhicules affectés au transport public de voyageurs ou de marchandises en état d’ivresse manifeste	Contravention de quatrième classe (750 € au plus)
R. 2241-16	La mendicité est interdite sur le domaine public ferroviaire et à bord des trains.	Contravention de quatrième classe (750 € au plus)
R. 2241-17	Le fait de fumer dans un véhicule affecté au transport public de voyageurs ou dans un espace affecté au transport de voyageurs ou de marchandises accessible au public, hors d’un emplacement mis à la disposition des fumeurs.	Contravention de troisième classe (450 € au plus)
R. 2241-18	Le fait, dans les espaces et véhicules affectés au transport public de voyageurs ou de marchandises, de faire usage, sans autorisation, d’appareils ou instruments sonores, ou de troubler la tranquillité d’autrui par des bruits ou des tapages.	Contravention de quatrième classe (750 € au plus)
R. 2241-19	Le fait, pour un conducteur, de ne pas respecter les règles prévues par les arrêtés mentionnés au premier alinéa de l’article R. 2240-3, relatives à l’entrée et à la circulation des véhicules, au stationnement et à l’arrêt d’un véhicule interdit ou gênant ou au paiement ou à la limitation de durée autorisée du stationnement d’un véhicule, est puni de l’amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe.	Contravention de deuxième classe (150 € au plus)
	Le fait, pour toute personne, de ne pas respecter les mesures de police, autres que celles mentionnées au premier alinéa, prises en application de l’article R. 2240-3	Contravention de quatrième classe (750 € au plus)
R. 241-20	Le fait, dans les catégories de véhicules affectés au transport public de voyageurs désignées par arrêté du ministre chargé des transports, de ne pas étiqueter ses	Contravention de troisième classe (450 € au plus)

	<p>bagages de manière visible avec la mention des nom et prénom du voyageur.</p> <p>Ces dispositions ne s'appliquent pas aux effets ou menus objets que le voyageur conserve à sa disposition immédiate.</p>	
R. 2241-21	<p>Le fait de s'installer à une place déjà réservée régulièrement par un autre voyageur, sauf accord de celui-ci.</p>	<p>Contravention de quatrième classe</p> <p>(750 € au plus)</p>
R. 2241-22	<p>Le fait de vapoter dans les moyens de transport collectifs fermés.</p>	<p>Contravention de deuxième classe</p> <p>(150 € au plus)</p>
R. 2241-23	<p>Le fait :</p> <p>1° D'occuper un emplacement non destiné aux voyageurs, par elle-même ou en installant ou déposant ses bagages ou tout autre objet ;</p> <p>2° De se placer indûment dans les espaces ayant une destination spéciale ;</p> <p>3° D'entraver la circulation dans les couloirs ou l'accès des compartiments.</p>	<p>Contravention de quatrième classe</p> <p>(750 € au plus)</p>
R. 2241-24	<p>Le fait d'accéder aux véhicules de transport public en portant ou transportant des matières ou objets qui, par leur nature, leur quantité ou l'insuffisance de leur emballage, peuvent être dangereux, gêner ou incommoder les voyageurs.</p>	<p>Contravention de quatrième classe</p> <p>(750 € au plus)</p>
R. 2241-25	<p>Le fait pour une personne autorisée à porter ou transporter une arme à feu d'accéder aux véhicules affectés au transport public de voyageurs avec cette arme si celle-ci est chargée, non démontée et non maintenue dans un étui ou une mallette fermée.</p>	<p>Contravention de quatrième classe</p> <p>(750 € au plus)</p>
R. 2241-26	<p>Le fait :</p> <p>1° D'empêcher la fermeture des portes d'accès immédiatement avant le départ ou de les ouvrir après le signal de départ pendant la marche et avant l'arrêt complet du véhicule ;</p> <p>2° D'entrer ou de sortir du véhicule,</p>	<p>Contravention de quatrième classe</p> <p>(750 € au plus)</p>

	<p>autrement que par les accès aménagés à cet effet et placés du côté où se fait la montée ou la descente du véhicule ;</p> <p>3° De monter ou de descendre du véhicule ailleurs que dans les gares, stations, haltes ou aux arrêts fixés et publiés à l'avance ou décidés par le conducteur dans le cadre des dispositifs de descente à la demande définis à l'article R. 3111-1 ou lorsque le véhicule n'est pas complètement arrêté ;</p> <p>4° De passer d'une voiture à une autre autrement que par les passages prévus à cet effet, de se pencher en dehors des véhicules ou de rester sur les trottoirs pendant la marche ;</p> <p>5° De prendre place ou de demeurer dans le véhicule au-delà du terminus.</p>	
R. 2241-27	<p>Le fait de voyager sans titre de transport adéquat dans un train dans lequel le titre de transport ne peut être utilisé que pour un trajet à effectuer à la date et dans le train indiqués.</p>	<p>Contravention de quatrième classe</p> <p>(750 € au plus)</p>
R. 2241-28	<p>Le fait, à bord des trains transportant des véhicules routiers et leurs passagers</p> <p>1° De faire fonctionner le moteur d'un véhicule en dehors des opérations de chargement et de déchargement ;</p> <p>2° De procéder à des actions de réparation ou d'entretien des véhicules ;</p> <p>3° De manipuler le chargement des véhicules ou, lorsque son transport est autorisé, tout objet ou substance susceptible de créer des risques pour la sécurité, notamment en ce qui concerne les produits chimiques, les carburants et le gaz ;</p> <p>4° De ne pas rejoindre les compartiments voyageurs, à bord des trains dans lesquels l'acheminement des personnes et des véhicules s'effectue séparément.</p>	<p>Contravention de quatrième classe</p> <p>(750 € au plus)</p>
R. 2241-29	<p>Le fait pour une personne qui franchit ou s'apprête à franchir une voie traversée à niveau de ne pas, à l'approche d'un train ou de tout autre véhicule circulant sur les rails, dégager immédiatement la voie, s'en écarter et en écarter les animaux</p>	<p>Contravention de quatrième classe</p> <p>(750 € au plus)</p>

	qu'elle conduit de manière à lui livrer passage.	
R. 2241-30	Le fait d'utiliser, sans autorisation, les véhicules affectés au transport public de voyageurs comme des engins de remorquage.	Contravention de quatrième classe (750 € au plus)
R. 2242-31	Le fait de refuser d'obtempérer aux injonctions adressées par les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 2241-1, en vue de faire respecter les dispositions du présent chapitre ou de faire cesser un trouble à l'ordre public	Contravention de quatrième classe (750 € au plus) ⁽¹⁾

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

La rédaction initiale de l'article 12 prévoyait d'étendre le champ de l'article L. 2242-6 du code des transports aux infractions visées aux articles R. 2241-8 à R. 2241-32. Ainsi, la réitération à cinq reprises de l'une de ces infractions permettait de constituer le délit « d'incivilité d'habitude ».

Cette rédaction posait cependant des difficultés d'ordre juridique puisqu'en visant expressément des infractions de nature réglementaire pour la définition d'un délit, elle méconnaissait le principe de légalité des délits et des peines et contredisait l'article 34 de la Constitution qui dispose que « *la loi fixe les règles concernant (...) la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ».

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. En commission des Lois

Un amendement COM-21 ⁽²⁾ de la rapporteure, adopté par la commission, a permis d'apporter certaines garanties concernant le respect du principe de légalité des délits et des peines en énumérant les vingt-cinq infractions visées par les articles R. 2241-8 à R. 2241-32.

(1) La personne s'étant rendue coupable de cette infraction pourra, en outre, dans les conditions prévues à l'article L. 2241-6, se voir enjoindre de quitter sans délai les espaces, gares ou stations gérés par l'exploitant du réseau de transport public, sans accéder aux véhicules affectés au transport public de voyageurs, ou de descendre d'un de ces véhicules

(2) L'amendement COM-21 de la rapporteure est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-21.html

Ainsi, lorsqu'une même infraction est commise de manière « habituelle », c'est-à-dire que la personne a fait l'objet, sur une période inférieure ou égale à douze mois, de plus de cinq contraventions pour ce fait, le délit d'incivilité d'habitude est constitué.

ii. En séance publique

Les sénateurs ont adopté deux amendements en séance publique modifiant l'article 12.

L'amendement n° 82 de la rapporteure ⁽¹⁾, adopté avec un avis favorable de la commission et un avis de sagesse du Gouvernement, procède à des ajustements techniques, destinés notamment à assurer la cohérence de cet article avec les dispositions des articles 14 et 15 de la proposition de loi, et à des clarifications rédactionnelles.

L'amendement n° 57 *rect* de Mme Carrère-Gée ⁽²⁾, adopté avec un avis défavorable de la commission et de sagesse du Gouvernement, modifie sensiblement la portée de l'article 12 puisqu'il prévoit que le délit d'« incivilité d'habitude » est constitué non seulement lorsqu'une même infraction est répétée à cinq reprises mais aussi lorsque dix infractions différentes sont commises par un même voyageur parmi celles mentionnées à l'article 12.

Votre rapporteur adhère aux objectifs poursuivis par cet article qui vise à réprimer plus sévèrement et plus efficacement des incivilités qui dégradent très significativement les conditions de voyage des passagers et de travail des agents des opérateurs de transport.

Le dispositif tel qu'il est rédigé lui semble néanmoins poser deux difficultés : la diversité des infractions dont l'accumulation – et non plus la répétition – constitue le délit lui paraît peu conforme au principe de proportionnalité des peines. En outre, il lui paraît nécessaire de garantir l'applicabilité du dispositif. Votre rapporteur proposera donc des amendements destinés à resserrer le champ d'application de l'article 12 en le concentrant sur un plus petit nombre d'infractions, en excluant la mendicité et les comportements les moins graves ou les moins gênants pour les autres usagers. Il suggérera, par ailleurs, d'en revenir à la philosophie initiale de l'article qui prévoyait que le délit était constitué lorsque cinq infractions de même nature avaient été commises par un même individu.

(1) L'amendement n° 82 de la rapporteure est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/319/Amdt_82.html

(2) L'amendement n° 57 *rect* de Mme Carrère-Gée est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/319/Amdt_57.html

*

* *

Article 13

(art. L. 1633-3 du code des transports [nouveau], art. 230-19 du code de procédure pénale et art. L. 121-8 du code de la justice pénale des mineurs [nouveau])

Création d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports en commun

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article crée une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports en commun pour les auteurs récidivistes de certains crimes et délits (violences, agressions sexuelles, exhibitions et harcèlement sexuels, certains cas de vols et d'extorsion, ainsi que certains délits dits « de presse » tels que mentionnés aux articles 24, 29 et 32 de la loi du 29 juillet 1881) lorsque ces faits sont commis dans les transports publics ou les lieux permettant d'y accéder.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois, à l'initiative de sa rapporteure, a adopté un amendement COM-22 qui ajuste le dispositif, excluant notamment les délits de presse du champ de l'article. Un amendement n° 75 *rect. bis* de M. Tabarot, adopté en séance publique contre l'avis du Gouvernement mais avec un avis favorable de la commission, élargit la possibilité de prononcer cette peine complémentaire aux cas de récidive de délits en matière de police ferroviaire.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Ces dispositions ont été adoptées dans le cadre de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Elles figuraient au sein de l'article 104 (article 31 *ter* A lors de l'examen du projet de loi, inséré par les députés en 1^{ère} lecture) que le Conseil constitutionnel a censuré au motif qu'elles ne présentaient pas de lien, même indirect, avec les dispositions du texte initial.

Une telle peine complémentaire figurait dans la version initiale du projet de loi relatif au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée et a été adoptée par le Sénat. Ces dispositions ont néanmoins été supprimées en première lecture par l'Assemblée nationale lors de l'examen du texte en première lecture.

1. L'état du droit

a. L'article 131-31 du code pénal prévoit déjà la possibilité pour le juge de prononcer une peine complémentaire d'interdiction de séjour emportant défense de paraître dans certains lieux qu'il détermine

L'article 131-31 du code pénal prévoit une peine complémentaire d'interdiction de séjour qui emporte défense de paraître dans certains lieux déterminés par la juridiction. Elle comporte, en outre, des mesures de surveillance et d'assistance. La liste des lieux interdits ainsi que les mesures de surveillance et d'assistance peuvent être modifiées par le juge de l'application des peines, dans les conditions fixées par le code de procédure pénale. Cette interdiction de séjour ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit.

b. Une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports déjà examinée à deux reprises par l'Assemblée nationale

Votre rapporteur note que les dispositions de l'article 13 ont déjà été examinées par deux fois par l'Assemblée nationale.

Elles ont été adoptées dans le cadre n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités où elles figuraient au sein de l'article 104 que le Conseil constitutionnel a censuré pour des motifs de procédure.

Ces dispositions figuraient également dans la version initiale du projet de loi relatif au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée. Le dispositif ainsi proposé avait fait l'objet d'un avis du Conseil d'État⁽¹⁾ rendu public qui observait que « *la peine complémentaire d'interdiction de séjour prévue par l'article 131-31 du code pénal, qui emporte « défense de paraître dans certains lieux déterminés par la juridiction », n'assure pas avec sécurité juridique la possibilité légale de prononcer cette peine lorsque les faits ont été commis dans des véhicules roulants. Il considère en conséquence que l'édiction d'une peine complémentaire autonome d'interdiction de paraître dans les transports collectifs ou les lieux donnant accès à ses transports, si elle est souhaitée, appelle une définition autonome* »⁽²⁾. Sur ce point, votre rapporteur s'est entendu exposer des analyses contradictoires : si le Conseil d'État semble dans son avis considérer que l'article 131-1 du code pénal ne permet pas d'interdire l'accès à des véhicules de transport public, les représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ont affirmé à votre rapporteur que l'article 131-31 du code pénal permettrait d'ores et déjà au juge de

(1) Cet avis du Conseil d'État est consultable en ligne : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-organique-et-un-projet-de-loi-relatif-au-parquet-europeen-et-a-la-justice-penale-specialisee>

(2) L'avis du Conseil d'État est consultable en ligne : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-organique-et-un-projet-de-loi-relatif-au-parquet-europeen-et-a-la-justice-penale-specialisee> <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3592/AN/67.pdf>

prononcer des peines complémentaires d'interdiction de paraître dans les transports et que de telles peines étaient effectivement prononcées.

Il convient, en outre, de noter que le Conseil d'État indiquait dans son avis de 2019 s'interroger « *sur l'effectivité de cette peine complémentaire dont le respect sera très difficile à contrôler compte tenu du libre accès à ces réseaux de transport* ».

c. Un dispositif comparable : l'interdiction de paraître dans les stades

Un parallèle intéressant peut être établi entre l'interdiction de paraître dans les stades et l'interdiction de paraître dans les transports, telle qu'envisagée dans le cadre de l'article 13.

La loi n° 93-1282 du 6 décembre 1993 relative à la sécurité des manifestations sportives, dite « loi Alliot-Marie », définit plusieurs infractions commises dans les stades – état d'ivresse, introduction de boissons alcooliques et d'engins pyrotechniques, exhibition de signes rappelant une idéologie raciste ou xénophobe et entrée sur l'aire de jeu – et crée pour chacune d'elle la possibilité de prononcer une peine complémentaire d'interdiction de stade d'une durée maximale de cinq ans.

Introduite dans le droit français avec la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, l'interdiction administrative de stade (IAS) dès lors qu'une personne, « *par son comportement d'ensemble à l'occasion de manifestations sportives (...) constitue une menace pour l'ordre public* » permet au préfet de prononcer à son encontre une mesure d'interdiction de pénétrer ou de se rendre aux abords des enceintes où les manifestations se déroulent, ou bien sont retransmises en public. Le dispositif, initialement mis en œuvre par arrêté et ne pouvant excéder une période de trois mois, a connu des renforcements successifs (voir tableau ci-dessous). Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 332-16 du code du sport.

ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION RELATIVE AUX INTERDICTIONS ADMINISTRATIVES DE STADE

Texte	Dispositions prévues
Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme (créant l'IAS)	Motif de l'IAS : lorsque, par son comportement d'ensemble à l'occasion de manifestations sportives, une personne constitue une menace pour l'ordre public Durée maximale : 3 mois Sanction en cas de non-respect d'une IAS : 3 750 euros d'amende
Loi n° 2006-10 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives ^[15]	Possibilité de communication par le préfet de l'identité des personnes concernées par une IAS aux fédérations sportives et aux associations de supporters

<p>Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public ^{16}</p>	<p>Motif nouveau : commission d'un acte grave à l'occasion d'une manifestation sportive</p> <p>Durée maximale : portée à six mois, et à douze mois en cas de « récidive » - lorsque la personne a fait l'objet d'une IAS dans les trois années précédentes</p> <p>Renforcement des sanctions en cas de non-respect d'une IAS : ajout d'un an d'emprisonnement</p>
<p>Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ^{17}</p>	<p>Motif nouveau : appartenance à une association ou un groupement de fait ayant fait l'objet d'une mesure de dissolution en application de l'article L. 332-18 du code du sport ou participation aux activités qu'une association ayant fait l'objet d'une suspension d'activité s'est vue interdire</p> <p>Durée maximale : portée à douze mois, et à vingt-quatre mois en cas de « récidive »</p> <p>Communication systématique par le préfet aux clubs et aux fédérations sportives, de l'identité des personnes concernées par une IAS ; maintien de la possibilité de communication aux associations de supporters, et ajout d'une telle possibilité auprès d'autorités étrangères accueillant une manifestation sportive internationale</p>
<p>Loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme ^{18}</p>	<p>Durée maximale : portée à vingt-quatre mois, et à trente-six mois en cas de « récidive »</p> <p>Précision : l'obligation de pointage doit être « proportionnée au regard du comportement de la personne ».</p> <p>Possibilité de communication de l'identité d'une personne concernée par une IAS auprès d'organismes internationaux organisant une manifestation sportive</p>

Source : rapport de Mme Marie-Georges Buffet et M. Sacha Houlié au nom de la mission d'information commune sur les interdictions de stade et le supportérisme, n° 2984, 22 mai 2020 ⁽¹⁾

Plus récemment, l'article 19 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 procède à un nouveau renforcement des dispositions de l'article L. 332-16 du code du sport

Afin de garantir la mise en œuvre des mesures d'interdictions de stade, qu'elles soient judiciaires ou administratives, de faciliter les contrôles dans les stades et à leurs abords, ainsi que le suivi des supporters considérés comme « à risque », la direction générale de la police nationale a été autorisée par un arrêté du 28 août 2007 à créer un fichier national des interdits de stade (FNIS). Les données figurant dans le FNIS sont conservées pendant cinq ans. Sa mise en œuvre repose sur son alimentation régulière par les parquets et par les services

(1) Ce rapport est consultable en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/micsuppor/115b2984_rapport-information#

préfectoraux. Ce fichier peut être consulté par les personnels désignés et dûment habilités de la direction nationale de la sécurité publique, de la direction nationale des renseignements territoriaux et de la préfecture de police. Dans le cadre de leurs attributions, les préfets et fonctionnaires de préfecture habilités, les autorités judiciaires ainsi que les fédérations sportives agréées sont destinataires d'une partie de ces données.

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L'article 13 crée une nouvelle peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports en commun au sein d'un nouvel article L. 1633-1 du code des transports. La peine complémentaire peut être prononcée lorsque les faits ont été commis dans un véhicule affecté au transport collectif de voyageurs ou un lieu permettant d'y accéder et qu'il s'agit :

- De violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours (articles 222-11 à 222-13 du code pénal) ;
- D'agressions sexuelles (articles 222-22 à 222-22-2 du même code) ;
- D'exhibition sexuelle (article 222-32 du même code) ;
- De harcèlement sexuel (222-33 du même code) ;
- De certains cas de vols et de vols aggravés (articles 311-1 à 311-6 du même code) ;
- D'extorsion (articles 312-1 et 312-2 du même code) ;
- De certains délits de presse définis par les articles 24, 29 et 32 de la loi du 29 juillet 1881.

L'article prévoit également l'inscription des personnes frappées d'une interdiction de paraître dans les transports dans le fichier des personnes recherchées au titre des décisions judiciaires prévu à l'article 230-19 du code de procédure pénale.

Enfin, il garantit la possibilité de prononcer une telle peine complémentaire pour des mineurs de plus de seize ans en complétant le chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de la justice pénale des mineurs par un article L. 121-8. La peine complémentaire ne peut, dans ce cas précis, excéder un an.

b. Les modifications apportées par la Sénat

i. En commission des Lois

La commission des Lois a adopté un amendement COM-22 de la rapporteure ⁽¹⁾ modifiant l'article 13 afin d'exclure du champ d'application de cet article les infractions résultant des « délits de presse » définis par la loi de 1881 et de faciliter la transmission de l'identité des personnes faisant l'objet d'une telle interdiction de paraître par les autorités administratives aux entreprises de transports collectifs, en particulier la SNCF et la RATP.

ii. En séance publique

Un amendement n° 75 *rect. bis* de M. Tabarot ⁽²⁾, adopté en séance publique contre l'avis du Gouvernement mais avec un avis favorable de la commission, élargit la possibilité de prononcer cette peine complémentaire aux cas de récidive de délits en matière de police ferroviaire. Il s'agit plus précisément des faits qui font l'objet des sanctions prévues au chapitre II du titre IV du livre II de la deuxième partie du code des transports :

- le fait d'employer volontairement un moyen quelconque aux fins de faire dérailler les véhicules ou de provoquer leur collision (art L. 2242-1) ;
- le fait de menacer, par écrit anonyme ou signé, de commettre une des infractions prévues par l'article L. 2242-1, dans le cas où la menace a été faite avec ordre de déposer une somme d'argent dans un lieu indiqué ou de remplir toute autre condition (art. L. 2242-2) ;
- le fait de causer involontairement, sur un chemin de fer ou dans les gares ou stations, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation des Lois ou règlements, un accident occasionnant des blessures (art. L. 2242-3) ;
- le fait, aux termes de l'article L. 2242-4 :
 - 1° De modifier ou déplacer sans autorisation ou de dégrader ou déranger la voie ferrée, les talus, clôtures, barrières, bâtiments et ouvrages d'art, les installations de production, de transport et de distribution d'énergie ainsi que les appareils et le matériel de toute nature servant à l'exploitation ;
 - 2° De jeter ou déposer un matériau ou un objet quelconque sur les lignes de transport ou de distribution d'énergie ou dans les parties de

(1) L'amendement COM-22 est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-22.html

(2) L'amendement n° 75 *rect. bis* de M. Tabarot est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/319/Amdt_75.html

la voie ferrée ou de ses dépendances qui ne sont pas affectées à la circulation publique ;

3° D'empêcher le fonctionnement des signaux ou appareils quelconques ou de manœuvrer, sans en avoir mission, ceux qui ne sont pas à la disposition du public ;

4° De troubler ou entraver, par des signaux faits en dehors du service ou de toute autre façon, la mise en marche ou la circulation des trains ;

5° De pénétrer, circuler ou stationner sans autorisation régulière dans les parties de la voie ferrée ou de ses dépendances qui ne sont pas affectées à la circulation publique, d'y introduire des animaux ou d'y laisser introduire ceux dont elle est responsable, d'y faire circuler ou stationner un véhicule étranger au service, d'y jeter ou déposer un matériau ou un objet quelconque, d'entrer dans l'enceinte du chemin de fer ou d'en sortir par d'autres issues que celles affectées à cet usage ;

6° De laisser stationner sur les parties d'une voie publique suivie ou traversée à niveau par une voie ferrée des voitures ou des animaux, d'y jeter ou déposer un matériau ou un objet quelconque, de faire suivre les rails de la voie ferrée par des véhicules étrangers au service ;

7° De laisser subsister, après une mise en demeure de les supprimer faite par l'autorité administrative compétente de l'État, toutes installations lumineuses et notamment toute publicité lumineuse au moyen d'affiches, enseignes ou panneaux lumineux ou réfléchissants, lorsqu'elles sont de nature à créer un danger pour la circulation des convois en raison de la gêne qu'elles apportent pour l'observation des signaux par les agents du chemin de fer ;

8° De faire usage du signal d'alarme ou d'arrêt mis à la disposition des voyageurs de manière illégitime et dans l'intention de troubler ou d'entraver la mise en marche ou la circulation des trains ;

9° De pénétrer sans autorisation dans les espaces affectés à la conduite des trains.

- le fait de déclarer intentionnellement une fausse adresse ou une fausse identité auprès des agents assermentés mentionnés (art. L. 2242-5) ;
- le fait de voyager, de manière habituelle, dans tout moyen de transport public de personnes payant sans être muni d'un titre de transport valable (art. L. 2242-6) ;

- l’outrage adressé à un agent d’un exploitant de réseau de transport public de personnes ou à un agent mentionné au 3° ou au 5° du I de l’article L. 2241-1 (art. L. 2242-7) ;
- le fait pour l’agent chargé de la conduite d’abandonner son poste pendant la marche du convoi (art. L. 2242-8) ;
- le fait de diffuser, par quelque moyen que ce soit et quel qu’en soit le support, tout message de nature à signaler la présence de contrôleurs ou d’agents de sécurité employés ou missionnés par un exploitant de transport public de voyageurs.

Votre rapporteur, conformément à la position adoptée par l’Assemblée nationale au cours des dernières années, proposera de supprimer l’article 13, considérant que l’application effective d’une telle disposition paraît difficile.

*

* *

Article 14

(art. L. 2242-4-1 et L. 2242-4-2 [nouveaux] du code des transports)

Délictualisation de l’oubli par négligence d’objets et de bagages dans les transports en commun

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 14 délictualise l’abandon par négligence d’objets et de bagages dans les transports en commun. Une amende de 3 750 € est ainsi prévue ainsi que la possibilité d’éteindre l’action publique par le paiement d’une amende forfaitaire de 300 €, dont le montant peut être minoré à 250 € et majoré à 600 €.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Deux amendements identiques de la rapporteure et de M. Tabarot, adoptés en séance publique, ont modifié l’article pour distinguer les abandons intentionnel et non-intentionnel d’objet ou de bagage. L’abandon intentionnel est sanctionné par une amende de 3 750 € et l’action publique peut être éteinte par le paiement d’une amende forfaitaire de 300 €. L’abandon non intentionnel d’objet ou de bagage est sanctionné d’une amende de 2 500 €.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Pas de modification législative récente sur ce sujet.

1. L'état du droit

a. L'obligation d'étiquetage des bagages dans certains transports publics

L'article R. 2241-20⁽¹⁾ du code des transports impose une obligation d'étiquetage des bagages dans les « *trains assurant des services nationaux et internationaux, tels que mentionnés aux articles 5 et 6 du cahier des charges de la SNCF* » qui est précisée par l'arrêté du 4 octobre 2004.

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a étendu cette obligation d'étiquetage en créant au sein du code des transports un article L. 3116-1-1 qui dispose que « *les bagages des personnes présentes à bord d'un véhicule utilisé pour la fourniture d'un service régulier ou occasionnel de transport routier international de voyageurs portent un dispositif d'identification comportant de manière visible les nom et prénom de ces personnes. Cette obligation ne s'applique pas aux effets ou menus objets que ces personnes conservent à leur disposition immédiate* ».

La DGTIM souligne, dans un document écrit transmis au rapporteur, que cette obligation ne fait pas l'objet d'un respect systématique et qu'un renforcement des sanctions en cas de non-respect de cette obligation pourrait être bienvenu.

En dehors de ces sanctions, plusieurs démarches ont été mises en œuvre par les entreprises de transport pour limiter les oublis de bagages. Depuis plusieurs années, et avec une plus grande ampleur depuis janvier 2015, une campagne de communication « *attentifs ensemble* » est menée par la SNCF et la RATP. Cette campagne s'articule autour de la diffusion de messages sonores et d'affichages dans les emprises des opérateurs afin de sensibiliser les voyageurs aux conséquences des bagages et colis délaissés. Une enquête Evalens lancée en janvier 2017 a cependant révélé que l'efficacité de cette campagne était contrastée.

En outre, en partenariat avec le ministère des transports, les entreprises de transports travaillent, depuis décembre 2021, à la mise en place d'une nouvelle politique d'étiquetage des bagages. La solution technique retenue a été celle d'un dispositif interopérable d'étiquetage par QR code, qui permet aux agents de terrain d'accéder aux informations du propriétaire du bagage oublié et, le cas échéant, de le contacter dans le cas où son numéro de téléphone serait renseigné. Une expérimentation a été lancée par la SNCF en 2022, à laquelle s'est jointe la RATP en 2023⁽²⁾.

(1) Voir aussi article 12

(2) Éléments transmis au rapporteur par la DGTIM

b. Les sanctions en cas d'oubli de bagages

Des amendes peuvent d'ores et déjà être prononcées en cas d'oubli d'objet ou de bagage dans les transports et les gares. La RATP prévoit des sanctions s'élevant à 150 € lorsque l'amende est immédiatement payée, à 180 € dans les vingt jours, à 200 € dans les 90 jours et à 375 € directement au Trésor public après 90 jours ⁽¹⁾. De même, tout oubli d'objets ou tout bagage laissé sans surveillance en gare ou dans les trains de la SNCF expose le propriétaire à une amende de 150 € et à la destruction de l'objet ou bagage.

Si les conditions sont réunies, le transporteur peut également déposer plainte sur le fondement du 4° de l'article L. 2242-4 du code des transports qui sanctionne le fait de « *troubler ou entraver, par des signaux faits en dehors du service ou de toute autre façon, la mise en marche ou la circulation des trains* ». Le contrevenant s'expose alors à une peine de six mois d'emprisonnement et de 3750 € d'amende.

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L'article 14, dans sa version initiale sanctionnait d'une amende de 3 750 euros l'abandon par imprudence, inattention ou négligence de matériaux ou objets engendrant la mise en œuvre d'un périmètre de sécurité défini par les forces de sécurité intérieure ou d'un périmètre de précaution mis en place par l'opérateur de transport et ayant pour conséquence directe d'entraver la circulation des trains. L'article prévoyait également que l'action publique puisse être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 300 €. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 250 € et le montant de l'amende forfaitaire majorée est de 600 €.

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. En commission des Lois

Deux amendements identiques de la rapporteure ⁽²⁾ et de M. Tabarot ⁽³⁾, adoptés en séance publique, ont modifié l'article pour distinguer l'abandon intentionnel et l'abandon non-intentionnel d'objet ou de bagage. L'abandon intentionnel d'un bagage ou d'un objet est sanctionné par une amende de 3 750 € et l'action publique peut être éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire de 300 €. L'abandon non intentionnel d'objet ou de bagage est sanctionné d'une amende de 2 500 €.

(1) Source : site internet de la RATP

(2) Cet amendement est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-23.html

(3) Cet amendement est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-31.html

ii. En séance publique

Le Sénat a adopté sans modification cet article en séance publique.

La rédaction de l'article 14 adoptée par le Sénat posant une sérieuse difficulté au regard du principe constitutionnel de proportionnalité des peines, votre rapporteur en proposera la réécriture. Il suggérera un dispositif « à trois niveaux » permettant de sanctionner l'abandon involontaire par une contravention de troisième classe (450 € d'amende maximum) ou de quatrième classe (750 € d'amende maximum) lorsqu'une obligation d'étiquetage dudit bagage était en vigueur et a été méconnue. L'abandon volontaire, qui peut être notamment démontré au moyen des images de vidéoprotection, demeurera sanctionné par une amende de 3 750 €, avec la possibilité d'éteindre l'action publique en s'acquittant d'une amende forfaitaire.

*

* *

Article 15

(art. L. 1633-5 [nouveau] L. 2242-4 et L. 3116-3 du code des transports)

Création d'un délit de « transport surfing »

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 15 complète la liste des infractions à la police ferroviaire figurant à l'article L. 2242-4 du code des transports en ajoutant parmi les faits réprimés le « *bus-surfing* » et le « *train-surfing* », c'est-à-dire le fait « *de monter ou de s'installer sur un véhicule de transport, de l'utiliser comme engin de remorquage, de se maintenir sur les marchepieds ou à l'extérieur du véhicule pendant la marche sans autorisation* ». Une amende de 3 750 € et une peine de six mois d'emprisonnement sont prévues pour les contrevenants.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Deux amendements identiques de la rapporteure et de M. Tabarot adoptés en commission ont procédé à la réécriture de cet article créant un chapitre autonome au sein du code des transports. Sans modifier les principales caractéristiques du dispositif prévu par la rédaction initiale de l'article, ces amendements le complètent en y ajoutant la possibilité d'éteindre l'action publique par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 300 €, dont le montant minoré s'élève à 250 € et le montant majoré à 600 €.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Pas de modification législative récente.

1. L'état du droit

La pratique du « *transport surfing* » consiste à monter sur le toit d'un véhicule de transport collectif ou à s'agripper à ce véhicule alors qu'il est en marche. Le phénomène a connu un réel développement, parallèlement à celui des réseaux sociaux sur lesquels des vidéos de tels comportements sont fréquemment diffusées par leurs auteurs. Ces actions sont souvent le fait de mineurs et peuvent entraîner des accidents graves ou mortels.

La DGTIM a insisté auprès de votre rapporteur sur l'inquiétude des conducteurs qui craignent de blesser ou de tuer des voyageurs se livrant à de tels actes, ce qui s'est produit à plusieurs reprises. Les conducteurs restent très fortement marqués par ces accidents et craignent que leur responsabilité soit engagée.

L'absence de sanction spécifique dans l'arsenal répressif actuel du code des transports met en difficulté le transporteur pour déposer une plainte et le parquet pour poursuivre l'auteur de ce comportement dangereux.

Pour l'heure, L'article R. 2241-30 réprime par une contravention de quatrième classe (750 € au plus) le fait « *d'utiliser, sans autorisation, les véhicules affectés au transport public de voyageurs comme des engins de remorquage* ». En outre, d'après les informations de la DGTIM, l'incitation au « *transport surfing* » – mais non sa pratique – peut entraîner la qualification de « *mise en danger de la vie d'autrui* » avec des sanctions d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, conformément à l'article 223-1 du code pénal. La pratique du « *transport surfing* » elle-même est aujourd'hui plutôt réprimée sur le fondement du 5° de l'article L. 2242-4 du code des transports, qui punit de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende le fait pour toute personne « *de pénétrer dans une partie de la voie ferrée, ou de ses dépendances, non affectée à la circulation publique, dans les transports publics ferroviaires* »⁽¹⁾.

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

La rédaction initiale de l'article 15 complète la liste des infractions à la police ferroviaire figurant à l'article L. 2242-4 du code des transports en ajoutant parmi les faits réprimés le « *transport surfing* », c'est-à-dire le fait « *de monter ou de s'installer sur un véhicule de transport, de l'utiliser comme engin de remorquage, de se maintenir sur les marchepieds ou à l'extérieur du véhicule pendant la marche sans autorisation* ». Une amende de 3 750 € et une peine de six mois d'emprisonnement sont prévues pour les contrevenants.

(1) Information transmise à votre rapporteur par la DGTIM

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. En commission des Lois

Deux amendements identiques de la rapporteure ⁽¹⁾ et de M. Tabarot ⁽²⁾ adoptés en commission ont procédé à la réécriture de l'article 15 créant un chapitre III *ter* au sein du titre III du livre VI de la première partie du code des transports. Sans modifier les principales caractéristiques du dispositif prévu par la rédaction initiale de l'article, ces amendements le complètent en y ajoutant la possibilité d'éteindre l'action publique par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 300 € dont le montant minoré s'élève à 250 € et le montant majoré à 600 €.

ii. En séance publique

Le Sénat a adopté cet article sans modification en séance publique.

*
* *

CHAPITRE V

Transmission d'informations au ministère public

Article 16

(art. L. 2243-1, L. 2243-2 et L. 2243-3 [nouveaux] du code des transports)

Création d'un fichier au bénéfice des agents de la Suge et du GPSR réunissant les données des contrevenants à la police des transports

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

La version initiale de l'article 16 autorise la création d'un fichier administratif permettant de centraliser les données relatives aux auteurs d'infractions dans les transports afin de constater la violation de l'interdiction de paraître (art. 13 de la PPL) et la constatation du délit prévu à l'article L. 2242-5 du code des transports.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois a adopté, à l'initiative de M. Tabarot, un amendement de rédaction globale de l'article 16 qui remplace la création du fichier initialement prévu par une transmission d'informations aux officiers de police judiciaire par les

(1) Cet amendement COM-24 est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-24.html

(2) Cet amendement COM-32 de M. Tabarot est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-32.html

agents de la Suge et du GPSR et les agents assermentés de l'exploitant d'un service de transport afin de faciliter le constat de la violation d'une interdiction de paraître dans les transports (art. 13 de la PPL).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Pas de modification législative récente sur ce sujet.

1. L'état du droit

Le fichier prévu à l'article 16 étant destiné à permettre la pleine application de la peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports créée à l'article 13 de la PPL et la constatation du délit prévu à l'article L. 2242-5 du code des transports.

Une comparaison avec le fichier des interdits de stade (Fnis) (*voir commentaire de l'article 13*) peut néanmoins se révéler éclairante sur l'encadrement juridique de tels fichiers.

Le Fnis est encadré par l'arrêté du 28 août 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux personnes interdites de stade. Il est mis en œuvre par la direction générale de la police nationale et alimenté par les fiches judiciaires ou administratives des interdits de stade inscrites dans le fichier des personnes recherchées (FPR), y compris, le cas échéant, les photographies correspondantes.

L'arrêté du 28 août 2007 prévoit plusieurs garanties, dont notamment :

- L'absence de dispositif de reconnaissance faciale à partir de l'image numérisée de la photographie ;
- Des destinataires listés de manière exhaustive ;
- Une durée de conservation limitée des données ;
- Des droits d'accès et de rectification de manière indirecte – cette disposition, comme l'indiquait la Cnil à votre rapporteur, n'étant pas à jour compte tenu de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation en matière de protection des données en 2018.

Les fédérations sportives agréées figurent parmi les destinataires des données du Fnis.

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L'article 16 crée un nouveau chapitre III au sein du titre IV du livre II de la deuxième partie du code des transports comprenant trois articles.

Le nouvel article L. 2243-1 autorise la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé fichier des auteurs d'infractions dans les transports, relevant du ministre chargé des transports. La création de ce fichier poursuit deux finalités :

- Permettre la constatation de la violation d'une peine complémentaire d'interdiction de paraître dans les transports telle que définie à l'article 13 de la proposition de loi ;
- Permettre la constatation de la constitution du délit prévu à l'article L. 2242-5 du code des transports qui sanctionne de de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende le fait de déclarer intentionnellement une fausse adresse ou une fausse identité auprès des agents assermentés des entreprises de transport public.

Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de la mention de cet article L. 2242-5, alors même que le rapport de Mme Bellurot indique que la création « d'un tel fichier aurait une double finalité : la constatation d'une violation de la peine complémentaire d'interdiction de paraître créée par l'article 13 de la proposition de loi et la constatation du délit d'habitude, dans sa rédaction issue de la proposition de loi et couvrant les infractions tarifaires et comportementales dans les transports en commun »..

Le nouvel article L. 2243-2 énumère les données à caractère personnel des contrevenants pouvant être inscrites dans le fichier. Il s'agit :

- a) De leur état civil ;
- b) De l'adresse de leur domicile ;
- c) De la date et nature de l'infraction commise ;
- d) De la décision judiciaire ayant justifié l'inscription.

Le nouvel article L. 2243-3 établit les listes des personnes pouvant accéder à ces données à caractère personnel :

- a) Les personnels spécialement habilités et individuellement désignés de la police et de la gendarmerie nationales ;
- b) Les autorités judiciaires ;

- c) Les agents des douanes spécialement habilités et individuellement désignés ;
- d) Les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens et les agents assermentés et agréés des services internes de sécurité des exploitants de services de transport créés en application de l'article L. 1631-2 du présent code, individuellement désignés et dûment habilités par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police et par le responsable du service interne concerné.

La durée de conservation de ces données est fixée par le nouvel article L. 2243-4. Elle est de six ans pour les délits et de vingt ans pour les crimes ayant justifié le prononcé de la peine complémentaire.

Enfin, les articles L. 2243-5 et L. 2243-6 précisent respectivement que les droits d'accès et de rectification s'exercent dans les conditions prévues aux articles 105 et 106 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et que le droit d'opposition prévu à l'article 110 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ne s'applique pas à ce traitement.

Interrogée par votre rapporteur, la présidente de la Cnil a émis quelques observations sur la rédaction initiale de l'article :

- Elle souligne que le niveau de texte requis pour l'encadrement d'un tel fichier suscite des interrogations. En effet, il n'est pas certain que le niveau d'un arrêté soit suffisant, en particulier s'il relève du régime de la directive « police-justice », qu'il est mis en œuvre pour le compte de l'État et que des données sensibles ont vocation à être traitées.
- En tout état de cause, des garanties fortes devraient être mises en place quant aux modalités d'identification des personnes concernées par une telle interdiction de paraître dans les transports en commun (notamment en cas d'homonymie par exemple), aux personnels qui auront accès à ce fichier, aux données qu'il pourra contenir et à leur mise à jour ainsi qu'à l'exercice des droits des personnes.

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. En commission des Lois

La commission des Lois a adopté, à l'initiative de M. Tabarot, un amendement de rédaction globale de l'article 16⁽¹⁾ remplaçant la création du fichier initialement prévu par une transmission aux officiers de police judiciaire

(1) L'amendement COM-33 de M. Tabarot est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-33.html

par les agents de la Suge et du GPSR et des agents assermentés de l'exploitant d'un service de transport des procès-verbaux afin de faciliter le constat de la violation d'une interdiction de paraître dans les transports telle que définie à l'article 13.

ii. En séance publique

Le Sénat a adopté cet article sans modification en séance publique. Néanmoins, afin de tirer les conséquences de l'adoption de l'amendement COM-33 de M. Tabarot en commission des Lois, l'intitulé du chapitre V de la proposition de loi a été modifié à l'initiative de la rapporteure ⁽¹⁾.

En cohérence avec la suppression de l'article 13 qu'il proposera, votre rapporteur souhaite également proposer la suppression de l'article 16, les deux dispositifs étant largement interdépendants.

*

* *

CHAPITRE VI

Mesures relatives à la sécurisation du recrutement et de l'affectation en lien avec les transports

Article 17

(art. L. 225-5 du code de la route)

Information automatique des opérateurs de transport public routier relative à la perte de permis de conduire d'un conducteur

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article crée une obligation de communication aux opérateurs de transport public routier des informations relatives aux mesures administratives et aux décisions judiciaires définitives portant suspension, annulation ou interdiction de délivrance d'un permis de conduire d'un conducteur qu'ils emploient.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement d'ordre rédactionnel et de coordination COM-26 de sa rapporteure qui vise à compléter l'article 17 en inscrivant au sein du code de procédure pénale les dispositions relatives aux

(1) L'amendement n° 84 de la rapporteure propose l'intitulé suivant : « Transmission d'informations au ministère public ». Il est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/319/Amdt_84.html

décisions judiciaires à caractère définitif portant suspension, annulation ou interdiction de délivrance d'un permis de conduire.

Un amendement de précision de la rapporteure a également été adopté en séance publique avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 7 de la loi dite « Le Roux – Savary »⁽¹⁾ autorise la communication aux entreprises exerçant une activité de transport public routier de voyageurs ou de marchandises d'informations relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire pour les personnes qu'elles emploient comme conducteur de véhicule à moteur.

1. L'état du droit

L'article 7 de la loi « Le Roux Savary », malgré la publication de décrets d'application en 2018⁽²⁾ et en 2021⁽³⁾, est demeuré inappliqué en l'absence d'une solution technique permettant l'accès à ces informations.

Ces décrets prévoient que les entreprises concernées déclarent les personnes qu'elles emploient comme conducteurs de véhicule à moteur et que l'accès à ces informations donne lieu à la perception d'une redevance versée par ces entreprises.

Deux arrêtés du 15 février 2024⁽⁴⁾ ont permis la création d'un téléservice gouvernemental, « Vérif Permis », développé par IN Groupe qui permet de vérifier les droits à conduire des conducteurs salariés en interrogeant le système national des permis de conduire (SNPC). Pour les entreprises de moins de 50 salariés, le coût de l'abonnement (comprenant 100 consultations) est de 40 € par an et les consultations supplémentaires coûtent 0,95 € par unité. Pour les entreprises de plus de 50 conducteurs salariés, l'abonnement annuel est de 40 € et chaque consultation coûte 0,95 €.

(1) Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs

(2) Décret n° 2018-387 du 24 mai 2018 précisant les conditions d'accès aux informations des traitements de données à caractère personnel relatifs au permis de conduire et à la circulation des véhicules, consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036940115#JORFTEXT000036940115>

(3) Décret n° 2021-1788 du 23 décembre 2021 relatif à l'institution d'une redevance pour les employeurs exerçant une activité de transport public routier de voyageurs ou de marchandises ayant accès à des éléments relatifs à la validité du permis de conduire de leurs salariés affectés à la conduite des véhicules

(4) Les arrêtés du 15 février 2024 pris en application de l'article R. 225-5-1 du code de la route (consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049232287>) et relatif à la redevance acquittée par les employeurs exerçant une activité de transport public routier de voyageurs ou de marchandises ayant accès à des éléments relatifs à la validité du permis de conduire de leurs salariés affectés à la conduite des véhicules (consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049232329>)

« Vérif Permis » ⁽¹⁾ est opérationnel depuis le 22 avril 2024 ⁽²⁾ .

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L'article 17 modifie le 11° de l'article L. 225-5 du code de la route pour créer une obligation de communication aux opérateurs de transport public routier des informations relatives aux mesures administratives et aux décisions judiciaires définitives portant suspension, annulation ou interdiction de délivrance d'un permis de conduire d'un conducteur qu'ils emploient. L'information des opérateurs deviendrait ainsi systématique.

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. En commission des Lois

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement d'ordre rédactionnel et de coordination COM-26 de sa rapporteure ⁽³⁾ qui vise à compléter l'article 17 en en inscrivant au sein du code de procédure pénale les dispositions relatives aux décisions judiciaires à caractère définitif portant suspension, annulation ou interdiction de délivrance d'un permis de conduire.

ii. En séance publique

Un amendement de précision de la rapporteure ⁽⁴⁾ a également été adopté en séance publique pour supprimer une mention superfétatoire avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission.

*

* *

(1) Consultable en ligne : <https://www.verif.permisdeconduire.gouv.fr/home>

(2) Éléments transmis par la DGTIM

(3) L'amendement COM-26 de la rapporteure est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-26.html

(4) L'amendement n° 83 de la rapporteure est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/319/Amdt_83.html

Article 18

(art. L. 6342-4 du code des transports)

Simplification des procédures administratives de recrutement des agents de sûreté aéroportuaire

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 18 simplifie les procédures administratives requises pour le recrutement des agents de sûreté aéroportuaire en supprimant la procédure d'agrément préalable délivré par le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République pour réaliser les opérations d'inspection-filtrage des personnes, et en harmonisant les conditions de réalisation de ces opérations avec le cadre juridique applicable aux agents de sécurité privée de droit commun.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Pas de modification législative récente sur ce sujet.

1. L'état du droit

Les agents de sûreté aéroportuaires (ADS) exercent une activité encadrée par le code de la sécurité intérieure (CSI) en tant qu'agents de sécurité privée (ASP) et par le code des transports, qui fixe les exigences prévues par la réglementation européenne en matière de sûreté de l'aviation civile ⁽¹⁾.

Les conditions de recrutement et de formation des ADS sont donc prévues au titre de deux régimes juridiques qui ont évolué au fil du temps, sans réelle mise en cohérence. Ils prévoient notamment que les ADS sont soumis à plusieurs procédures d'enquête administrative distinctes et cumulatives pour l'obtention des autorisations et titres suivants :

- au titre du code de la sécurité intérieure :
 - l'autorisation préalable d'entrée en formation prévue à l'article L. 612-22 – la vérification des antécédents des ADS avant leur entrée en formation étant également une exigence européenne ;
 - la carte professionnelle d'ASP, prévue par l'article L. 612-20 et délivrée pour une durée de 5 ans ;
- Au titre du code des transports :

(1) Chapitre XI de l'annexe du règlement (UE) 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015

- l’habilitation préfectorale définie à l’article L. 6342-3, délivrée pour une durée de trois ans maximum. Cette habilitation est renouvelable mais exige une nouvelle enquête administrative à chaque renouvellement, afin de permettre l’accès des agents aux zones de sûreté à accès réglementé des aérodromes (ZSAR). Cette procédure intègre en outre un criblage semestriel réalisé par le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) du ministère de l’Intérieur ;
- l’agrément du préfet et du procureur de la République défini aux II et IV de l’article L. 6342-4 délivré pour une durée de cinq ans, renouvelable, une nouvelle enquête administrative étant réalisée à chaque renouvellement, pour leur permettre d’effectuer des opérations d’inspection et de filtrage des personnes, de leurs bagages et des véhicules.

L’ensemble de ces enquêtes, qui relèvent de la compétence des services du ministère de l’Intérieur, s’effectuent dans des délais très variables d’un département à l’autre allant de plusieurs jours à plusieurs mois. La direction générale de l’aviation civile (DGAC) a indiqué dans une contribution écrite adressée à votre rapporteur que cette procédure pouvait « *ralentir de manière importante le recrutement d’agents sur des plateformes ayant un fort besoin de personnels de sûreté* ».

Ces enquêtes peuvent être réalisées simultanément mais ne sont pas substituables, sauf dans le cas prévu par le IV de l’article L. 6342-4 du code des transports qui prévoit que l’enquête administrative diligentée pour la délivrance de l’habilitation préfectorale vaut enquête exigée dans le cadre de la procédure de l’agrément mentionnée au même article lorsque les demandes sont concomitantes. La DGAC déplore que « *cette disposition, qui avait un objectif de simplification, s’avère toutefois souvent inefficace dans la pratique. En effet, les services chargés du traitement des différentes demandes ne connaissent pas toujours l’éventuel caractère concomitant de ces demandes, ni les résultats des enquêtes réalisées au titre de l’autre procédure, et l’hétérogénéité des modalités de traitement de l’agrément sur le territoire ne favorise pas l’application de cette mesure* ».

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L’article 18 supprime la procédure d’agrément préalable délivré pour cinq ans par le représentant de l’État dans le département et le procureur de la République pour réaliser les opérations d’inspection-filtrage des personnes.

b. Les modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 18 bis

(art. 706-53-7 du code de procédure pénale)

Possibilité pour les entreprises de transport public de consulter, par l'intermédiaire des préfets, le fichier automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais)

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique à l'initiative de Mme Marie Mercier (LR), avec un avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement, l'article 18 bis permet la consultation du fichier automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais) par les opérateurs de transport public de personnes afin de leur permettre de contrôler les antécédents judiciaires des personnels qu'ils emploient.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Pas de modification législative récente sur ce sujet.

1. L'état du droit

Créé par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben II », le fichier automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais) est encadré par les articles 706-53-1 à 706-53-12 et R. 53-8-1 à R. 53-8-39 du code de procédure pénale.

Il a pour objectif de prévenir la récidive des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes déjà condamnés, de faciliter l'identification des auteurs de ces mêmes infractions et leur localisation. Les personnes inscrites au FIJAIS sont tenues de justifier leur adresse une fois par an et de déclarer leurs changements d'adresses dans les quinze jours. L'obligation de justifier de son adresse en personne tous les six mois, voire tous les mois, est imposée aux personnes coupables des infractions les plus graves ou identifiées comme particulièrement dangereuses.

Le fichier est placé sous la responsabilité du Ministère de la Justice. Les informations sont conservées vingt ou trente ans en fonction de la gravité de l'infraction. Aux termes de l'article 706-53-2 du code de procédure pénale, lorsqu'elles concernent une ou plusieurs des infractions mentionnées à l'article 706-47 ⁽¹⁾, les motifs d'inscription au Fijais sont les suivants :

(1) 1° Crimes de meurtre ou d'assassinat, lorsqu'ils sont commis sur un mineur ou lorsqu'ils sont commis en état de récidive légale ;

2° Crimes de tortures ou d'actes de barbarie et crimes de violences sur un mineur de quinze ans ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente ;

3° Crimes de viol ;

1° une condamnation, même non encore définitive, y compris d'une condamnation par défaut ou d'une déclaration de culpabilité assortie d'une dispense ou d'un ajournement de la peine ;

2° une décision même non encore définitive prononçant à l'égard d'un mineur une mesure éducative, une dispense de mesure éducative ou une déclaration de réussite éducative en application du titre I du livre I du code de la justice pénale des mineurs ;

3° une composition pénale prévue par l'article 41-2 du présent code dont l'exécution a été constatée par le procureur de la République ;

4° une décision d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental ;

5° une mise en examen, lorsque le juge d'instruction a ordonné l'inscription de la décision dans le fichier ; en matière criminelle, l'inscription dans le fichier est de droit, sauf décision motivée du juge d'instruction ;

6° une décision de même nature que celles visées ci-dessus prononcées par les juridictions ou autorités judiciaires étrangères qui, en application d'une convention ou d'un accord internationaux, ont fait l'objet d'un avis aux autorités françaises ou ont été exécutées en France à la suite du transfèrement des personnes condamnées.

L'article 706-53-7 du code de procédure pénale établit la liste des personnes autorisées à consulter le Fijais, par l'intermédiaire d'un système de télécommunication sécurisé. Peuvent utiliser plusieurs critères de consultation fixés par décret et notamment l'identité de la personne, des adresses successives et la nature des infractions :

1° les autorités judiciaires ;

4° *Délits d'agressions sexuelles ;*

5° *Délits et crimes de traite des êtres humains à l'égard d'un mineur ;*

6° *Délit et crime de proxénétisme à l'égard d'un mineur ;*

7° *Délits de recours à la prostitution ;*

8° *Délit de corruption de mineur ;*

9° *Délit de proposition sexuelle faite par un majeur à un mineur de quinze ans ou à une personne se présentant comme telle en utilisant un moyen de communication électronique ;*

10° *Délits de captation, d'enregistrement, de transmission, d'offre, de mise à disposition, de diffusion, d'importation ou d'exportation, d'acquisition ou de détention d'image ou de représentation pornographique d'un mineur ainsi que le délit de consultation habituelle ou en contrepartie d'un paiement d'un service de communication au public en ligne mettant à disposition une telle image ou représentation ;*

11° *Délits de fabrication, de transport, de diffusion ou de commerce de message violent ou pornographique susceptible d'être vu ou perçu par un mineur ;*

12° *Délit d'incitation d'un mineur à se soumettre à une mutilation sexuelle ou à commettre cette mutilation ;*

13° *Délits d'atteintes sexuelles et de tentatives d'atteinte sexuelle ;*

14° *Délit d'incitation à commettre un crime ou un délit à l'encontre d'un mineur, prévu à l'article 227-28-3 ;*

15° *Délits prévus au premier alinéa de l'article 521-1-1.*

2° les officiers de police judiciaire, dans le cadre de procédures concernant un crime d'atteinte volontaire à la vie, d'enlèvement ou de séquestration, ou une infraction mentionnée à l'article 706-47 et pour l'exercice des diligences prévues aux articles 706-53-5 et 706-53-8.

Les préfets et les administrations de l'État dont la liste est fixée par décret peuvent interroger le fichier **uniquement à partir de l'identité de la personne concernée**, pour les **procédures de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation** ou pour le **contrôle de l'exercice de deux catégories d'activités ou de profession** :

a) celles impliquant un contact avec des **mineurs** ;

b) celles dont la liste est établie par décret en Conseil d'État, **impliquant un contact avec des majeurs en situation de vulnérabilité du fait de leur âge ou de leur handicap**, au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles.

Les agents des greffes spécialement habilités par les chefs d'établissement pénitentiaire peuvent également consulter le fichier à partir de l'identité de la personne incarcérée, de données nominatives la concernant ou du numéro de dossier, pour vérifier qu'elle a fait l'objet de l'information mentionnée à l'article 706-53-6 du code de procédure pénale et pour enregistrer les dates de mise sous écrou et de libération ainsi que l'adresse du domicile déclaré par la personne libérée.

Enfin, **les maires, les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, les présidents de conseil départemental et les présidents de conseil régional** sont également destinataires, par l'intermédiaire des **préfets ou des administrations de l'État** désignées par décret en Conseil d'État, des **informations contenues dans le fichier**, pour les procédures de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation ou pour le contrôle de l'exercice des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ou figurant sur la liste établie par décret en Conseil d'État mentionnée ci-dessus.

2. Le dispositif proposé par le Sénat

Introduit en séance publique à l'initiative de Mme Marie Mercier (LR) ⁽¹⁾, avec un avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement, l'article 18 *bis* permet la consultation du fichier automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais) par les opérateurs de transport public de personnes afin de leur permettre de contrôler les antécédents judiciaires des personnels qu'ils emploient.

(1) L'amendement n° 70 rect. de Mme Marie Mercier est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/2023-2024/319/Amdt_70.html

Le **mode de consultation est calqué sur celui ouvert aux élus locaux**. La consultation s'effectue donc par l'intermédiaire des préfets ou des administrations de l'État désignées par décret en Conseil d'État, dans le cadre de procédures de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation ou pour le contrôle de l'exercice des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs ou dont la liste est établie par décret en Conseil d'État au motif qu'elles impliquent un contact avec des majeurs en situation de vulnérabilité du fait de leur âge ou de leur handicap, au sens de l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles.

Votre rapporteur est très favorable au principe de cet article. Il souhaiterait pouvoir aller plus loin pour rendre automatique l'information des opérateurs de transport public de l'inscription au Fijais d'un de leurs employés. Il se déclarera favorable aux amendements allant en ce sens.

*

* *

CHAPITRE VII

Mesures relatives au renforcement de la lutte contre la fraude dans les transports

Article 19

(art. L. 2241-2-1 du code des transports et art. L. 166 F du livre des procédures pénales)

Extension du droit de communication de données fiscales aux agents des transports publics

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 19 étend aux agents de contrôle des exploitants des services de transport public et aux agents des services de sûreté de la SNCF et de la RATP la possibilité d'obtenir la communication par l'administration fiscale de renseignements sur les contrevenants – nom, prénoms, date et lieu de naissance, adresse du domicile – aux fins du recouvrement d'indemnités dues au titre d'infractions aux règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport.

La commission des Lois a adopté un amendement COM-27 de sa rapporteure pour renforcer les garanties entourant le dispositif de l'article 19.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 18 de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, dite « Le Roux –

Savary » a introduit un article L. 2241-2-1 dans le code des transports permettant aux agents des exploitants des services de transport chargés du recouvrement d'obtenir communication auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé, des renseignements, strictement limités aux nom, prénoms, date et lieu de naissance, des contrevenants, ainsi qu'à l'adresse de leur domicile dans le cadre de la transaction mentionnée à l'article 529-4 du code de procédure pénale.

1. L'état du droit

a. Des informations fiscales accessibles aux seuls agents chargés du recouvrement des sommes dues au titre de la transaction

Le secret professionnel en matière fiscale est garanti et encadré par les articles L. 103 à L. 112 B du livre des procédures fiscales. Aux termes de l'article L. 103, *« l'obligation du secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts ou au code des impositions sur les biens et services. Le secret s'étend à toutes les informations recueillies à l'occasion de ces opérations »*.

Plusieurs dérogations sont prévues au profit d'organismes divers, dont les exploitants de transports publics ferroviaires, guidés ou routiers, l'article L. 166 F du livre des procédures pénales créé par l'article 18 de la loi dite « Le Roux – Savary » disposant que *« l'obligation du secret professionnel ne fait pas obstacle à ce que l'administration fiscale transmette à la personne morale mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 2241-2-1 du code des transports les renseignements, relatifs aux nom, prénoms, date et lieu de naissance ainsi qu'à l'adresse du domicile des auteurs des contraventions mentionnées à l'article 529-3 du code de procédure pénale, utiles à la réalisation de la transaction prévue à l'article 529-4 du même code »*.

L'article L. 2241-2-1 du code des transports, créé par le même article de la même loi, dispose, en effet, que *« pour fiabiliser les données relatives à l'identité et à l'adresse du contrevenant recueillies lors de la constatation des contraventions (...) les agents de l'exploitant du service de transport chargés du recouvrement des sommes dues au titre de la transaction mentionnée à l'article 529-4 du même code peuvent obtenir communication auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé, des renseignements, strictement limités aux nom, prénoms, date et lieu de naissance des contrevenants, ainsi qu'à l'adresse de leur domicile. Ils sont tenus au secret professionnel »*.

Ces renseignements ne peuvent être utilisés que dans le cadre de la procédure de transaction prévue aux articles 529-3 à 529-5 du code de

procédure pénale, **en vue de permettre le recouvrement des sommes dues au titre de la transaction pénale ou de l'amende forfaitaire majorée.** L'article 529-3 prévoit ainsi que pour les contraventions des quatre premières classes à la police des services publics de transports ferroviaires et des services de transports publics de personnes, réguliers et à la demande, l'action publique puisse être éteinte par une transaction entre l'exploitant et le contrevenant.

La procédure de transaction entre les exploitants des services publics de transport et les contrevenants

Aux termes de l'article 529-4 du code de procédure pénale, cette transaction se compose d'une indemnité forfaitaire et, le cas échéant, de la somme due au titre du transport.

Ce versement est effectué à l'exploitant au profit duquel la prestation de sûreté est réalisée :

- soit au moment de la constatation de l'infraction, entre les mains des agents compétents pour constater les infractions aux règles de la police du transport assermentés d'une entreprise de transport agissant pour le compte de l'exploitant ou des agents assermentés de la Sûreté ferroviaire (dite « Suge ») de la SNCF ou du Groupe de protection et de sécurité des réseaux (GPSR) de la RATP ;
- soit dans un délai de trois mois à compter de l'infraction, auprès du service de l'exploitant concerné. Dans ce cas, le versement est majoré des frais de dossier ;
- à défaut de paiement dans le délai de trois mois - et hors contestation - le procès-verbal d'infraction est adressé par l'exploitant au ministère public et le contrevenant devient redevable d'une amende forfaitaire majorée et recouvrée par le Trésor public.

Le montant de l'indemnité forfaitaire et, le cas échéant, celui des frais de constitution du dossier, sont acquis à l'exploitant au profit duquel la prestation de sûreté a été réalisée.

L'article L. 2241-2-1 du code des transports précise que les demandes des exploitants et les renseignements communiqués en réponse sont transmis par l'intermédiaire **d'une personne morale unique, commune aux exploitants.** Les agents de cette personne morale unique susceptibles d'avoir accès à ces renseignements, dont le nombre maximal est fixé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et des ministres chargés des finances et des transports, doivent être spécialement désignés et habilités à cet effet par la personne morale. Ils sont tenus au secret professionnel.

Faute d'un décret d'application, ces dispositions ne sont, pour l'heure, pas applicables. La DGTIM a indiqué à votre rapporteur qu'un tel décret était en cours d'instruction.

b. Des agents assermentés qui ne peuvent, pour l'heure, s'assurer avec certitude de l'adresse des contrevenants

Ainsi que l'ont indiqué les représentants de la SNCF à votre rapporteur, les agents peuvent, lorsqu'ils sont assermentés et agréés, exiger la présentation

d'une pièce justificative pour relever l'identité et l'adresse des contrevenants. Lorsque les contrevenants sont en mesure de présenter un tel document, 50 % des procès-verbaux dressés se révèlent néanmoins inexploitable car comportant une adresse inexacte, du fait de l'ancienneté de la carte d'identité.

Aux termes de l'article 529-4 du code de procédure pénale, lorsque les contrevenants refusent ou sont dans l'impossibilité de présenter une pièce officielle permettant de justifier de leur identité et de leur adresse, les agents en avisent un officier de police judiciaire (OPJ) territorialement compétent qui peut les autoriser à retenir l'auteur de l'infraction le temps nécessaire à l'arrivée d'un équipage de police ou de gendarmerie, seul compétent pour effectuer un contrôle d'identité.

Les représentants de la SNCF ont néanmoins indiqué par écrit à votre rapporteur que la procédure ne donnait pas entière satisfaction : les agents rencontrent des difficultés à obtenir l'ordre de l'OPJ et doivent donc se résigner, dans la majorité des cas, à dresser des procès-verbaux en tenant compte d'informations données par les contrevenants et potentiellement inexactes. Par ailleurs, les informations recueillies par les forces de l'ordre ne sont pas systématiquement fiables : le contrôle qu'effectuent les fonctionnaires de police ou de gendarmerie constitue un contrôle d'identité et non un contrôle d'adresse.

2. Le dispositif proposé

a. La disposition initiale

L'article 19 étend la possibilité d'obtenir les informations relatives à l'identité des contrevenants de la part des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale à deux catégories d'agents visés aux 4° et 5° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports :

- Les agents assermentés de l'exploitant du service de transport ou les agents assermentés d'une entreprise de transport agissant pour le compte de l'exploitant ;
- Les agents assermentés missionnés des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

b. Les modifications apportées par le Sénat

i. En commission des Lois

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement COM-27 ⁽¹⁾ de sa rapporteure pour renforcer les garanties entourant le dispositif de l'article 19. Il précise que le décret d'application de l'article fixe les conditions dans lesquelles

(1) L'amendement COM-27 de la rapporteure est consultable en ligne : https://www.senat.fr/amendements/commissions/2023-2024/235/Amdt_COM-27.html

une personne morale de droit privé peut être sélectionnée en tant que personne morale unique au sens du présent article et les exigences de formation et de mise à jour régulière des connaissances en matière de protection des données à caractère personnel auxquels les agents doivent satisfaire pour être habilités. L'amendement précise également que le décret définit les conditions de conservation des données échangées ainsi que celles dans lesquelles les opérations de transfert, de consultation, de conservation et d'effacement de ces données sont effectuées et les modalités de contrôle par l'administration de la personne morale unique.

ii. En séance publique

Le Sénat a adopté cet article sans modification en séance publique.

Votre rapporteur proposera à la commission des Lois d'adopter cet article.