

Paris, le 11 décembre 2015

Avis du Défenseur des droits n°15-27

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;
Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 10 novembre 2015 par le rapporteur pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale,

le Défenseur des droits émet l'avis ci-joint concernant la proposition de loi n°3314 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.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Lors de son audition par le rapporteur pour avis de la Commission des Lois, le 10 novembre 2015, **le Défenseur des droits avait relevé que la proposition de loi** initialement baptisée « pour la prévention et la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique et contre le terrorisme dans les transports publics » **poursuivait une pluralité d'objectifs distincts, comme le révélait la lecture de son exposé des motifs qui évoquait successivement le sentiment d'insécurité, les incivilités, la délinquance, la fraude et les risques terroristes.**

L'intitulé nouveau – « proposition de loi 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 » – conforte l'idée, préoccupante, d'un mélange d'objectifs de nature différente.

Cette confusion des objectifs ne rend pas toujours aisée l'appréciation de la portée des dispositions contenues dans le texte du point de vue de leur proportionnalité, d'autant que les événements qui ont endeuillé notre pays le 13 novembre dernier ont naturellement conduit les députés à proposer des amendements qui sont venus renforcer la dimension « lutte contre le terrorisme ».

Le Défenseur des droits s'interroge aussi sur le caractère permanent de mesures de lutte contre la fraude ou les incivilités prises dans des « circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique ».

*
* *

Aux termes de l'article 71-1 de la Constitution, « le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics¹ », et l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2001 lui confie expressément la mission de veiller « au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République ».

A titre préliminaire, le Défenseur des droits affirme qu'il souscrit pleinement à l'objectif légitime de sécurité publique poursuivi dans les moyens de transports et les emprises ferroviaires de la SNCF et de la RATP. Il relève cependant que la présente proposition de loi, **confère à des agents privés de sécurité des prérogatives coercitives qui relèvent de missions de sécurité publique, choix qui emporte nécessairement une série de précautions.**

Ce texte prévoit en particulier de confier aux agents chargés de la sûreté dans les transports des prérogatives qui peuvent porter gravement atteinte aux libertés individuelles semblables à celles qu'exercent les forces de police et de gendarmerie.

Sont concernés :

- les 2800 agents de la « Surveillance générale » (SUGE) de la SNCF ;
- les 1600 agents du « Groupe de protection et de sécurisation des réseaux » (GPSR) de la RATP ;
- sans préjudice des autres services de sécurité interne que d'autres transporteurs publics de voyageurs pourraient créer comme le texte leur en ouvre la possibilité

¹ On notera que sont concernées par le présent texte les trois catégories de personnes publiques : la police et la gendarmerie nationale, les polices municipales et les services de sécurité dépendant des établissements publics que sont la RATP et la SNCF.

En attribuant des missions de sécurité publique à des agents de sécurité privés qui ne disposent pas de l'arsenal juridique garantissant l'exercice de la « force légitime » propre aux forces de l'ordre, ce dispositif, exorbitant du droit commun, soulève des difficultés au regard du respect des libertés, en particulier du point de vue de leur proportionnalité.

Il en va ainsi par exemple:

- des palpations de sécurité ou encore de l'inspection visuelle et de la fouille des bagages² ;
- du pouvoir qui leur serait accordé d'empêcher physiquement les voyageurs d'accéder aux trains, trams ou véhicules routiers à des voyageurs refusant d'obéir à leurs injonctions.

1°) C'est pourquoi, **en premier lieu, le Défenseur des droits soutient l'idée que les services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP devraient être régis par le code de la sécurité intérieure (CSI) plutôt que par le code des transports.** Les caractéristiques propres à ces deux établissements publics industriels et commerciaux qui emploient ces agents armés (armes de poing de petit calibre, bâtons de défense de type « tonfa », bombes lacrymogènes ...) pour exercer des missions renforcées de sécurité publique ne sauraient justifier de l'application d'un droit exorbitant du droit commun applicable aux activités privées de sécurité tant en ce qui concerne les **règles d'agrément, de contrôle que de déontologie** applicables à la profession.

En effet, il ne saurait être valablement soutenu que la spécificité des missions des agents des services de sécurité internes de ces exploitants empêcherait qu'ils soient régis par le livre VI du CSI, à l'instar des agents des forces locales de sécurité des opérateurs de l'énergie nucléaire (EDF, Areva, le CEA- également un EPIC). Ceux-ci, qui exercent également une activité spécifique et exorbitante du droit commun sur un certain nombre d'aspects, relèvent pourtant du livre VI du CSI et, par suite, de la compétence du Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS). Au demeurant, le texte prévoit expressément que les nouveaux services de sécurité qui pourraient être créés par d'autres transporteurs relèveraient de ces dispositions. Dans le domaine de la sécurité, il ne paraît aucunement justifié que les agents de la SUGE ou du GPSR fassent l'objet d'un traitement différencié. Je considère même que, tant la SNCF que la RATP se protégeraient en acceptant de s'adosser à des professionnels de la sécurité privée.

Certes le texte introduit une disposition permettant à l'autorité administrative d'exercer un contrôle avant le recrutement des agents de la SUGE et du GPSR. Outre qu'il s'agit d'une simple faculté (« le recrutement ... peut être précédé d'enquêtes administratives ... »), il y a lieu de se remémorer le précédent constitué par la situation des autres acteurs de la sécurité privée. C'est parce que ce type de contrôle s'est révélé tout à fait inopérant qu'a été créé le CNAPS en vue d'assurer cette indispensable mission.

² On relèvera au passage que **les modifications** prévues des articles L. 613-2 et L. 613-3, **qui suppriment la nécessité d'une habilitation et d'un agrément spécifique** -délivrés par le représentant de l'Etat et par la commission régionale ad hoc- **pour autoriser l'inspection visuelle des bagages et leur fouille**, s'appliqueront non seulement aux agents de la SUGE et du GPSR mais également à **tous les agents de sécurité privés** qui assurent des missions de gardiennage ou de contrôle d'accès aux salles de spectacles et aux manifestations sportives.

2°) En deuxième lieu, les nouvelles compétences que la proposition de loi prévoit d'attribuer aux agents de la SUGE et de la RATP vont modifier considérablement l'exercice de leur profession et, par-delà, la relation agents-usagers/clients, a fortiori s'ils sont habilités à intervenir régulièrement en civil comme le prévoit l'article 3.

Aussi, pour accompagner ce changement, **le Défenseur des droits ne peut que recommander que les entités concernées mettent en place des formations dispensées par des structures extérieures à elles à destination de l'ensemble de leurs agents opérationnels, dans le cadre de l'intégration des nouveaux agents mais également en cycle continu avec une évaluation sur l'exercice du métier.**

Elles devront porter, entre autre, sur les thématiques de lutte contre les discriminations, de sensibilisation au harcèlement moral, de la prise de conscience des actes et des paroles, des stéréotypes et des préjugés, de la responsabilité collective, du mieux vivre ensemble et du respect des libertés publiques. Il est en tout état de cause indispensable que la sensibilisation et le respect des règles de déontologie professionnelle demeurent également le socle de ces formations.

Enfin, le Défenseur des droits préconise là encore l'alignement du régime de contrôle des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP sur le régime général de contrôle des agents privés de sécurité qui associe le contrôle externe mené par les policiers et gendarmes, mais aussi celui du CNAPS, tel que prévu par le titre du livre VI du code de la sécurité intérieure (CSI).

Le Défenseur des droits est suis évidemment sensible au fait qu'un amendement ait prévu la publication d'un bilan régulier des actions entreprises par ces deux établissements qui serait notifié au Défenseur des droits afin qu'il puisse apprécier les modalités de cette supervision. Mais, d'une part, et les exploitants en cause le savent, le Défenseur des droits ne sera pas seulement « l'inspecteur des travaux finis » et, d'autre part, cette démarche ne saurait cependant se substituer à ma préconisation.

Pour conclure sur ces deux premiers points, le Défenseur des droits ne peut qu'inciter les députés à reprendre *a minima* un amendement prévoyant le contrôle par le CNAPS de la formation délivrée à ces agents proposé par la commission des lois puis écarté par la commission du développement durable. L'argument, qui semble-t-il a prévalu, selon lequel la formation et le contrôle existants seraient suffisants, mériterait certainement un débat plus approfondi sur la base d'un audit sérieux. En tout état de cause, il ne suffit pas à expliquer pourquoi cette catégorie d'agents privés destinée à disposer des prérogatives les plus intrusives dans un environnement hautement sensible, échapperait au droit commun et aux obligations qui s'imposent à tous les agents privés de sécurité. A quel titre les agents de la SUGE du GPSR deviendraient-ils de quasi-policiers sans que leur soit appliqué au minimum le standard qui s'impose à n'importe quel vigile. Quant à l'objection du coût, il mériterait d'être réexaminé, d'une part, au regard des économies qu'engendrerait nécessairement la prise en charge par la CNAPS d'une partie de l'activité menée en interne et, d'autre part, des bénéfices incommensurables en termes de paix publique. C'est l'objet du troisième point.

3°) En troisième et dernier lieu, le nouveau dispositif, d'une part, étend les pouvoirs des agents de sécurité des deux exploitants (et, on l'a dit, de tous les autres exploitants qui décideraient de s'en doter) dans des conditions qu'il convient encore de préciser, d'autre part, instaure de nouvelles infractions et, enfin, crée de nouveaux cadres juridiques de contrôle.

S'agissant des palpations de sécurité ou encore de l'inspection visuelle et de la fouille des bagages prévues par l'article 1 de la proposition de loi le texte prévoit que celles-ci requièrent l'accord des personnes concernées, mais quelles conséquences ces dernières devront-elles supporter en cas de refus ?

De plus, si l'exercice de ces prérogatives ne pourra être exercé que dans des « circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique » appréciées par le préfet, le contexte de menace terroriste actuel justifie-t-il une mise en œuvre de facto permanente de ce dispositif de contrainte ?

Puisque les contrôleurs ont déjà la faculté de procéder à des recueils d'identité auprès des personnes démunies de titre de transport valide, force est de constater que les trains et les métros vont devenir un terrain de contrôle renforcé, qu'il s'agisse de l'identité, des palpations ou de la fouille.

Dans le même sens est créé un délit de manquement à l'obligation pour un fraudeur de demeurer à la disposition du contrôleur pendant qu'il rend compte à un officier de police judiciaire en cas d'infraction et de refus ou d'impossibilité de justifier de son identité. On évoquera encore la création – ou l'extension – d'une peine complémentaire d'interdiction de séjour « notamment dans les véhicules, les arrêts et les stations de transport public de voyageurs » en cas de fraude, peine complémentaire qui jusqu'ici pouvait assortir les peines principales fixées en cas de condamnation pour violences, agressions sexuelles et viols dont on peut s'interroger sur la proportionnalité au regard de la faute commise.

Il faut ajouter que, par ailleurs, la proposition de loi prévoit, au bénéfice des forces de l'ordre « classiques », la création dans le code de procédure pénale d'un cadre juridique nouveau, en vue de faciliter les contrôles d'identité dans les trains par celles-ci **sur réquisition du parquet**. En outre l'article 6 confère aux forces de l'ordre la faculté de procéder à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages, notamment au titre de la **police administrative** (dans les conditions et avec les mêmes incertitudes qu'évoquées à propos de l'article 1). On rappelle qu'il est également prévu par le présent texte de rendre possible par les forces de l'ordre la fouille des bagages sans consentement du voyageur lorsque celui-ci est pris en flagrant délit de fraude.

La multiplication des contrôles est également justifiée par une lutte renforcée contre la fraude, objet du titre 2 de la proposition de loi. Dans son dernier état, le texte (article additionnel après l'article 9) prévoit de développer les capacités d'intervention des **polices municipales** dans les trains en leur permettant de constater par PV les infractions au code des transports, 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.

Enfin, les dispositions prévues aux articles 6 bis et 6 ter introduisent peu ou prou l'obligation de détenir une pièce d'identité, la non –détention de celle-ci par une personne majeure pouvant permettre aux représentant des forces de l'ordre comme aux agents de sécurité de l'exploitant, de délivrer une contravention de la 3^e classe (jusqu'à 450 euros).

Il ne s'agit pas nécessairement de remettre en cause une mesure dont on ne sait si elle est inspirée par la lutte contre la fraude, ou contre le terrorisme. Toutefois, un tel ensemble de contrôles, inédits ou renforcés, ne saurait se concevoir sans une réflexion sur les garanties

qu'il convient d'apporter aux voyageurs en vue d'assurer un équilibre entre exigences de la sécurité et respect des libertés.

Depuis sa création, à travers les décisions qu'il a rendues, et les réflexions qu'il a menées, le Défenseur des droits a constaté que les contrôles d'identité réalisés par les forces de l'ordre, vécus parfois comme discriminatoires, étaient sources de tensions et de dégradation de la relation entre les citoyens et les forces de l'ordre.

Or, l'exercice de prérogatives prévues par la proposition de loi peuvent porter atteinte aux libertés fondamentales, notamment celles d'aller et de venir (contrôles d'identité, interpellations, interdictions d'accès...) ou à l'intégrité physique (palpations). Ces interventions lorsqu'elles sont réalisées par les forces de l'ordre sont à l'origine d'incidents nombreux et parfois graves. Compte tenu du nombre très important de personnes susceptibles d'être contrôlées ou seulement concernées quotidiennement par ces nouvelles prérogatives dans les transports en Ile-de-France, il existe un risque très sérieux de multiplication des incidents, voire de troubles à l'ordre public qu'il convient de ne pas négliger.

En conséquence, et sans méconnaître la légitimité des préoccupations de sécurité portées par la proposition de loi, il paraît essentiel au Défenseur des droits de réglementer plus précisément et de contrôler les mesures de contraintes exercées à l'encontre du public dans les emprises ferroviaires et les trains de la SNCF et de la RATP, afin d'éviter la création d'une nouvelle source de tensions dans les relations population/représentants de l'autorité.

Il conviendrait par conséquent de préciser les circonstances, les motifs, et les critères objectifs de sélection d'un passager qui se verrait obligé de se soumettre à de telles contraintes. Il conviendrait également de mettre en place un système de traçabilité, dont les modalités techniques pourraient être déterminées ultérieurement, à l'issue d'une réflexion que le Défenseur des droits se propose de mener en y associant tous les acteurs concernés. Une telle traçabilité permettrait de :

- **s'assurer que le passager reçoive des explications sur les motifs du contrôle, de la fouille ... et prévenir ainsi, dans une certaine mesure, les risques de protestation, de troubles, et d'atteintes à la sécurité, que pourrait occasionner un contrôle vécu comme discriminatoire ;**
- **faciliter le travail de l'agent en lui donnant les outils lui permettant de fournir au passager des explications ;**
- **évaluer l'efficacité et le bon déroulement de ce type d'opération ;**

Il s'agit à ce stade de formuler une recommandation de principe. Il est en effet encore trop tôt pour évoquer les modalités d'un système de traçabilité car la dynamique du débat parlementaire va nécessairement faire évoluer le dispositif envisagé, ainsi qu'en attestent les évolutions du contenu du texte au cours de son examen par les commissions.

*
* *

Pour conclure, le Défenseur des droits souhaite relever l'article 9 de la proposition de loi qui prévoit le croisement de plusieurs fichiers en vue de renforcer la lutte contre la fraude et assurer le paiement effectif des amendes.

Les informations collectées par les agents de la SNCF et de la RATP pour établir l'identité et l'adresse de la personne vont, en réalité, jusqu'au recueil de données personnelles auprès de nombreux organismes publics et privés destinées. Là encore, on peut s'interroger sur la proportionnalité entre les moyens de recueil de renseignements ainsi mis en œuvre et l'objectif recherché. Le Défenseur des droits aura l'occasion de se prononcer sur le dispositif qui fera l'objet d'un décret pris en Conseil d'Etat après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.