



AVIS - PROPOSITION DE LOI

SÉCURITÉ GLOBALE

Première lecture



La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le 2 mars 2021, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le **rapport pour avis** de **M. Étienne Blanc** sur la **proposition de loi relative à la sécurité globale**.

La commission s'est saisie pour avis de **9 articles de la proposition de loi** : les 7 articles¹ du titre V « Sécurité dans les transports et sécurité routière » ainsi que les articles 19 *bis* et 20 *ter*.

Constatant que **le contexte avait fortement évolué sous l'effet de la crise sanitaire**, la commission a estimé que les évolutions proposées par la **proposition de loi relative à la sécurité globale** adoptée par les députés allaient dans le bon sens, mais qu'elles méritaient d'être complétées et précisées pour en assurer l'effectivité et pour garantir le respect des droits et libertés des usagers. Ainsi, elle a adopté **9 amendements** sur ces articles, dont 6 sont identiques à ceux des rapporteurs de la commission des lois.

Elle a émis un avis favorable sur les articles de la proposition de loi dont elle s'est saisie, sous réserve de l'adoption des amendements du rapporteur.

¹ Articles 28 à 29 bis.



1. LE CONTEXTE DE LA SÛRETÉ DANS LES TRANSPORTS A RÉCEMMENT PROFONDÉMENT ÉVOLUÉ

Depuis l'examen par le Sénat du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), et son adoption en décembre 2019, **le secteur des transports a connu d'importants bouleversements**. La crise sanitaire a **changé les habitudes des Français en matière de transport public**, avec une progression considérable du travail à domicile, l'instauration de deux confinements et d'un couvre-feu. **L'année 2020 fut une année particulièrement difficile pour les transports** : elle a d'abord été marquée par des **grèves** puis par une **forte diminution du trafic de voyageurs**¹, qui s'est traduite par d'**importantes pertes de recettes**.

A. UNE HAUSSE DE LA VIOLENCE ET DU SENTIMENT D'INSÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS

La **sécurité des usagers est une préoccupation majeure**. Les auditions du rapporteur pour avis ont mis en lumière le déplacement de la délinquance et des incivilités vers les transports publics, avec une violence accrue, qui semble être une conséquence directe de la pandémie.

Interrogée par le rapporteur pour avis sur les **indicateurs de la montée de la violence dans les transports**, la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a présenté une synthèse des données provenant d'une dizaine d'exploitants de transport de 2018 à 2020. **Globalement, on constate bien une hausse de la dangerosité dans les transports** : face à la forte diminution de la fréquentation des transports en 2020, estimée entre 30 et 40 % selon les sources, on ne constate qu'une baisse limitée – et non proportionnelle – des atteintes aux biens et aux personnes en 2020 par rapport à 2019. Constat particulièrement inquiétant : les vols commis avec violence ou sous la menace ont augmenté de 17 % entre 2019 et 2020.



¹ Selon les indicateurs de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), la fréquentation des transports publics n'a représenté que 7 % du trafic habituel pendant le premier confinement, de mars à juin 2020, avant une remontée à la moitié du trafic en juin, 70 % en septembre et près de 80 % à la veille du second confinement.

Les représentants de l'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP)¹ constatent également un **report de la délinquance de la voie publique vers les emprises et véhicules de transport**. Ils font état de **fortes tensions entre les voyageurs** et mentionnent des **rixes** avec armes blanches. La majorité des réseaux fédérés par l'UTP connaissent une augmentation des jets de projectiles et des vols à la tire alors même que l'offre de service est réduite.

Transdev indique, pour sa part, qu'**un cinquième des vols – avec ou sans violence – intervenus sur le territoire français s'est déroulé dans les transports en commun**. Les agents constatent en outre une plus **forte agressivité des personnes contrôlées** et confirment, dans certains réseaux, un glissement des vols à la tire vers des vols avec violence.

La RATP rappelle quant à elle que ses réseaux n'ont pas été épargnés par la montée de la violence dans la société française, avec une augmentation des violences de 16 % en 2019 par rapport à 2018 (7 909 contre 6 787) et des vols à la tire de 50 % (6 941 en 2019 contre 4 627 en 2019). **Les vols à la tire et les vols avec violence ont repris leur progression dès l'été 2020**. À titre d'exemple, au mois de septembre 2020, les vols à la tire ont augmenté de 26 % et les vols avec violence de 47 %.

Des **violences extrêmes** sont enfin commises dans les transports, comme le rappelle le décès de Philippe Monguillot, chauffeur de bus de Bayonne, des suites de son agression en juillet 2020, qui a suscité une **indignation nationale** et une **prise de conscience collective sur le sujet**.

Comme le souligne opportunément le dernier rapport sur la sûreté publié par l'UTP², il faut, pour des raisons écologiques, combattre la baisse de la fréquentation des transports publics et y faire revenir les usagers. **Le risque « sécurité » doit donc à tout prix être écarté**.

B. UNE DEMANDE ACCRUE DE SÉCURITÉ DES USAGERS DES TRANSPORTS

Cette situation suscite une **légitime demande de sécurité accrue de la part des usagers**. On peut raisonnablement penser que cette demande de sécurité pourra sans doute évoluer, une fois la phase épidémique terminée. Cependant, une aspiration de fond, indépendante de la Covid, semble se dégager des entretiens et constats de terrain. Les usagers semblent également **plus favorables qu'auparavant aux caméras**.

L'enquête sur le confort ressenti et le sentiment de sécurité des voyageurs dans les transports en commun urbains, réalisée en octobre 2020³ indique que face à l'insécurité, les usagers déploient des **stratégies d'évitement**, avec un report des transports en commun vers la marche, le vélo ou plus rarement la voiture personnelle. Cette enquête conclut que les attentes des usagers portent essentiellement sur une **surveillance renforcée pour la sécurité**.

¹ L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) représente 170 entreprises de transport urbain et fédère les opérateurs du ferroviaire.

² UTP, « Rapport Sûreté, Transports urbains, 2019, Édition 2020 ».

³ AQST, octobre 2020

C. UN RISQUE TERRORISTE TOUJOURS PRÉGNANT ET DE NOUVEAUX DÉFIS À ANTICIPER

Au cours des auditions, **les opérateurs de transports, qui préparent les échéances à venir**, ont souligné **l'ampleur des défis en matière de sécurité** que constituent la préparation et l'accueil de la **Coupe du monde de rugby à l'automne 2023** et des **Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 : 15 000 athlètes olympiques et paralympiques et 11 millions de spectateurs** venus du monde entier sont attendus.

Le **risque terroriste reste également prégnant** : l'attentat déjoué du Thalys d'août 2015, où un homme armé d'une Kalachnikov et de près de 300 munitions avait été maîtrisé par des passagers avant de pouvoir commettre un massacre, reste dans les mémoires.

D. LA HAUSSE DU RECOURS AUX ENTREPRISES DE SÉCURITÉ PRIVÉE

Le recours aux entreprises de sécurité privée a augmenté. La grande majorité des acteurs entendus a insisté sur la nécessité de la **présence humaine** pour assurer la sécurité dans les transports, le recours aux agents privés de sécurité permettant d'assurer le **continuum de sécurité**. Les missions qui leur sont confiées sont de plusieurs ordres, au premier rang desquels la **surveillance humaine sur site** (le gardiennage), puis les **patrouilles programmées** (surveillance humaine itinérante) **et les équipes d'intervention**, déployées notamment en fin de soirée, la nuit et en journée sur des points sensibles.

2. PRÉCISER ET COMPLÉTER LA PROPOSITION DE LOI AU SERVICE D'UNE AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DES SERVICES DE SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS ET D'UNE MEILLEURE GARANTIE DU RESPECT DES LIBERTÉS PUBLIQUES

La commission a largement approuvé plusieurs dispositions de la proposition de loi bienvenues dans le contexte actuel :

- **l'extension du périmètre d'intervention du service de sécurité interne de la SNCF, communément appelé la « Suge » auprès des commerces ou entreprises présents en gares¹ et dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des liaisons routières opérées en substitution des services ferroviaires régionaux (article 28) ;**
- **l'élargissement de la liste des fonctions susceptibles de faire l'objet d'enquêtes administratives** pour vérifier que le comportement des personnes qui occupent un poste sensible ou candidatent à son exercice n'est pas incompatible avec l'exercice de leurs missions. Certains emplois du gestionnaire d'infrastructure (aiguillage du réseau, maintenance du matériel roulant, etc.) sont en effet particulièrement **sensibles (article 28 bis A).**

¹ Plus précisément auprès des titulaires d'une convention d'occupation du domaine public ferroviaire dans une gare de voyageurs ou une autre installation de service reliée au réseau ferré national.

La commission a proposé de compléter le texte pour en conforter l'effectivité par trois articles additionnels tendant à :

- **renforcer la coordination des forces de sécurité** opérant dans le secteur de la sûreté dans les transports. Les **contrats d'objectifs départementaux de sûreté dans les transports**, qui peuvent être conclus en application de l'article 12 de la loi « Savary » du 22 mars 2016, sont l'un des leviers susceptibles de renforcer cette coordination. Pour autant, un seul contrat, dans les Bouches-du-Rhône, a été conclu sur cette base jusqu'à **présent**. La commission a donc proposé de les rendre **obligatoires dans les départements de plus d'un million d'habitants d'ici le 31 décembre 2022 (article 28 bis AA)** ;
- **permettre** aux exploitants de transport de **lutter plus efficacement contre la fraude** (environ 600 millions d'euros de pertes par an) et **l'insécurité des usagers (article 28 quater A)**. De nombreux exploitants rencontrent des difficultés à recueillir l'identité des personnes qui commettent des infractions au code des transports. Un dispositif de fiabilisation des données recueillies par les contrôleurs a été mis en place par la loi « Savary », pour permettre à certains agents **d'obtenir communication auprès des administrations et des organismes de sécurité sociale, et par le biais d'une personne morale unique, des renseignements limités au nom, prénom, date et lieu de naissance des contrevenants ainsi qu'à l'adresse de leur domicile**. Néanmoins, cette base législative n'a pas suffi, faute de publication du décret d'application, à mettre en œuvre ce dispositif. Pour le rendre pleinement effectif, **l'amendement adopté par la commission précise les garanties requises de cette entité juridique**.
- **faciliter le lancement de l'expérimentation du port de caméras piéton par les agents assermentés des entreprises de transport (article 28 sexies)**. Cette expérimentation devait débuter le 1^{er} juillet 2020, mais n'a toujours pas été mise en place, faute de publication du décret d'application, ce que le législateur ne peut que regretter.

La commission a proposé l'adoption d'amendements identiques à ceux de la commission des lois pour **garantir la sécurité juridique** du **texte des députés et relatifs notamment** :

- à la possibilité pour les **services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP de visionner les images déportées vers les salles d'information et de commandement de l'État, sous le contrôle des services de police et de gendarmerie nationales (article 20 ter)** dont l'utilité concrète pour **améliorer le « continuum de sécurité »** et permettre un gain de temps ainsi que d'efficacité dans la lutte contre la délinquance est indéniable. Néanmoins, pour **entourer le dispositif de davantage de garanties**, la commission a adopté un amendement identique [COM-280](#) à un amendement des rapporteurs de la commission des lois.
- **au déploiement, à titre expérimental, d'un système de vidéoprotection embarqué sur les matériels roulants afin d'assurer la prévention et l'analyse des accidents de transport (article 28 bis)**.

Ce sujet n'est pas nouveau. Le Sénat avait en effet adopté, lors de l'examen en séance publique du projet de loi d'orientation des mobilités en mars 2019, une disposition similaire¹ ensuite supprimée à l'Assemblée nationale par un [amendement du Gouvernement](#), qui craignait une atteinte trop importante aux libertés individuelles. C'est là le signe **que le contexte a**

¹ Par deux amendements identiques n°304 *rect. bis* et 637 *rect. octies*.

significativement évolué, que le Gouvernement a pris acte de ce changement et que les mentalités abordent l'usage de la vidéoprotection d'une manière plus positive. La survenance d'un accident grave ou impliquant des personnes **nécessite l'arrêt systématique des circulations et l'intervention des secours.** Les officiers de police judiciaire doivent alors réaliser une enquête pour déterminer l'origine criminelle ou non de l'accident et l'utilisation de la vidéo embarquée prévue par cet article peut constituer un outil efficace pour accélérer les investigations. Le dispositif expérimental proposé par la proposition de loi doit faire l'objet d'un **bilan dans les deux ans** suivant son entrée en vigueur : la commission a adopté un amendement [COM-277](#) identique à celui des rapporteurs de la commission des lois pour **garantir la transmission d'éléments de bilan au Parlement et à la CNIL ;**

- à la facilitation de la transmission aux forces de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs (**article 28 ter**). Très favorable à la **fluidification des échanges d'images** en vue d'une meilleure coordination des forces de sécurité, la commission en accord avec la commission des lois a souhaité sécuriser le dispositif proposé, afin d'éviter un risque d'inconstitutionnalité. Elle a adopté un amendement [COM-281](#) pour conserver deux des trois garanties prévues pour la mise en œuvre de cette transmission, en assouplissant la condition relative à l'atteinte aux biens et aux services.

Enfin, la commission a proposé de modifier le texte pour **le préciser et en améliorer la cohérence**, en ce qui concerne :

- **la pérennisation de l'expérimentation relative au port de caméras mobiles par les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP (article 28 quinquies).** 159 caméras ont été déployées par la SNCF et la RATP en a mis 15 en service. Comme l'a vérifié le rapporteur pour avis au cours des auditions, la SNCF a tiré un premier bilan très positif de l'expérimentation, de même que la RATP. L'usage des caméras fait immédiatement tomber l'agressivité dans les situations délicates. La commission a adopté un amendement [COM-275](#) identique à celui de la commission des lois pour mieux faire coïncider **le périmètre d'utilisation de ces caméras-piétons avec les périmètres d'intervention respectifs du GPSR et de la Suge ;**
- **la simplification du dispositif de contrôle d'alcoolémie au volant par les forces de l'ordre (article 29).** Pour renforcer la cohérence et la proportionnalité du dispositif, la commission a adopté un amendement [COM-278](#) identique à un amendement de la commission des lois pour **conserver le caractère obligatoire du dépistage de l'imprégnation alcoolique par l'air expiré en l'absence d'infraction préalable ou d'accident**, avant de pouvoir procéder aux vérifications au moyen d'un éthylomètre ou d'une analyse sanguine
- la possibilité donnée aux **gardes particuliers assermentés de constater par procès-verbal certaines contraventions en matière de police de la circulation et de sécurité routières (article 29 bis).** La commission a adopté un amendement [COM-279](#) identique à celui des rapporteurs de la commission des lois qui vise à **préciser leur champ de compétence en le limitant au périmètre** de la propriété confiée à leur surveillance.



Jean-François Longeot
Sénateur (UC) du Doubs
Président



Etienne Blanc
Sénateur (LR) du Rhône
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-150.html>