

N° 291

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 janvier 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (2) sur la **sécurité dans les gares,***

Par MM. Alain FOUCHÉ et François BONHOMME,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, *vice-présidents* ; MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, *secrétaires* ; MM. Claude Bérit-Débat, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-François Rapin, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspert, Paul Vergès.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PROPOSITIONS.....	5
I. LES GARES ET LES RÉSEAUX, DES ESPACES OUVERTS BÉNÉFICIANT D'UNE PROTECTION ENCORE PERFECTIBLE.....	8
A. DES STRUCTURES PAR HYPOTHÈSE VULNÉRABLES EN RAISON DE L'IMPORTANCE DES FLUX.....	8
1. <i>Les gares, des lieux de passage très ouverts difficiles à contrôler.....</i>	<i>8</i>
2. <i>La vulnérabilité du mode de transport ferroviaire ou guidé.....</i>	<i>10</i>
3. <i>Un historique lourd.....</i>	<i>11</i>
B. DE NOMBREUX SERVICES ÉTATIQUES EN CHARGE DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS TERRESTRES.....	12
1. <i>Une mission assurée par la gendarmerie nationale sans dispositif particulier.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Un service spécifique en charge de la police ferroviaire au sein de la police nationale.....</i>	<i>13</i>
3. <i>Le rôle de sécurisation des gares et des réseaux également assuré par d'autres acteurs.....</i>	<i>14</i>
4. <i>Une protection s'inscrivant vraisemblablement dans le cadre de la protection des organismes d'importance vitale.....</i>	<i>15</i>
5. <i>Le rôle encore trop marginal des polices municipales.....</i>	<i>16</i>
C. LES SERVICES INTERNES DE SÉCURITÉ PROPRES AU GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE ET À LA RATP.....	18
1. <i>La sûreté générale (SUGE) du groupe public ferroviaire.....</i>	<i>18</i>
a) <i>Le principe d'un service interne de sécurité.....</i>	<i>18</i>
b) <i>Le positionnement de la SUGE au sein du nouveau groupe public ferroviaire composé de la SNCF, de SNCF Mobilités et SNCF Réseau.....</i>	<i>19</i>
c) <i>Les moyens dédiés à la sûreté par le groupe public ferroviaire.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Le groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) de la RATP.....</i>	<i>22</i>
3. <i>La prise en charge des questions de sûreté dans les autres réseaux de transports.....</i>	<i>22</i>
D. UNE COORDINATION D'ENSEMBLE ENCORE PERFECTIBLE.....	23
1. <i>Une coordination assurée à plusieurs niveaux.....</i>	<i>23</i>
2. <i>L'existence de liens particuliers entre la DGGN et la SNCF.....</i>	<i>24</i>
3. <i>Un dispositif de protection et de coordination peu lisible.....</i>	<i>25</i>
E. UN CADRE JURIDIQUE D'INTERVENTION CONTRAIGNANT.....	26
1. <i>Le cadre général restrictif des contrôles d'identité opéré dans le contexte d'une opération de police administrative.....</i>	<i>26</i>
2. <i>Le cadre restrictif du contrôle préventif des personnes et des bagages.....</i>	<i>28</i>
3. <i>Les pouvoirs relatifs des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.....</i>	<i>29</i>
a) <i>Un cadre d'activité largement comparable aux dispositions relatives aux activités privées de sécurité.....</i>	<i>29</i>
b) <i>Un pouvoir de verbalisation à la portée limitée pour les agents de la SNCF et de la RATP.....</i>	<i>32</i>
c) <i>La possibilité récente pour le service de sécurité interne de la SNCF d'intervenir dans les trains internationaux, sans être armés.....</i>	<i>34</i>
4. <i>Le cadre juridique permettant la mise en œuvre de la vidéoprotection sur la voie publique par une personne privée.....</i>	<i>35</i>

II. DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES NE REMETTANT PAS EN CAUSE L'ÉCONOMIE ACTUELLE DU TRANSPORT FERROVIAIRE.....	36
A. L'IMPOSSIBILITÉ D'UNE REPRODUCTION À L'IDENTIQUE DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ AÉROPORTUAIRE.....	36
B. L'IDENTIFICATION DES VOYAGEURS, UNE QUESTION LIÉE MOINS À LA SÉCURITÉ QU'À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....	39
1. <i>La difficulté d'imposer un titre d'identité obligatoire sur la voie publique.....</i>	39
2. <i>Les billets nominatifs, un choix commercial des exploitants.....</i>	40
C. LES EFFORTS À POURSUIVRE POUR IDENTIFIER LES SITUATIONS À RISQUE.....	40
1. <i>Améliorer la coordination des acteurs.....</i>	40
2. <i>Développer et améliorer la vidéoprotection.....</i>	42
3. <i>Exploiter les possibilités offertes par les nouvelles technologies.....</i>	44
4. <i>Développer le rôle des polices municipales et intercommunales.....</i>	45
5. <i>Renforcer les moyens octroyés à la sûreté.....</i>	46
6. <i>Favoriser la participation des usagers.....</i>	47
D. DES AMÉLIORATIONS INDISPENSABLES DU CADRE JURIDIQUE DU CONTRÔLE.....	48
1. <i>Conforter les moyens juridiques de la SUGE et du GPSR.....</i>	48
2. <i>Renforcer les contrôles des membres des services internes de sécurité.....</i>	49
3. <i>Compléter le cadre juridique du contrôle préventif par les forces de l'ordre.....</i>	51
4. <i>Améliorer les liens avec les services judiciaires.....</i>	52
E. L'EXISTENCE DE MARGES DE PROGRÈS POUR PRÉVENIR LES RISQUES.....	52
1. <i>Améliorer la sécurisation du réseau de la RATP.....</i>	52
2. <i>Apporter une réponse à la question de la radicalisation des personnels.....</i>	53
3. <i>Prendre en compte la sûreté dès l'aménagement des gares et de leurs espaces limitrophes.....</i>	54
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	67
COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE AVEC LES REPRÉSENTANTS DES AMBASSADES D'ALLEMAGNE, DE BELGIQUE, D'ESPAGNE, DES ÉTATS-UNIS ET DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG.....	71
TYPOLOGIE DE LA DÉLINQUANCE DANS LES TRANSPORTS COLLECTIFS DE VOYAGEURS.....	83

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Réaliser, de façon aléatoire, des opérations d'inspection-filtrage au moyen de portiques déplaçables déployés sur l'ensemble des réseaux ferroviaires et guidés

Proposition n° 2 : Attribuer la coordination de l'action de la sécurisation des réseaux au service national de la police ferroviaire (SNPF), en concentrant le rôle de la sous-direction régionale de la police des transports (SDRPT) sur ses missions opérationnelles

Proposition n° 3 : Développer la transmission en temps réel des données enregistrées par les caméras à bord des matériels roulants, afin de permettre leur exploitation par un centre de traitement à terre

Proposition n° 4 : Autoriser la transmission en temps réel aux forces de l'ordre d'images collectées dans les moyens de transport et les gares, en cas d'incident, selon des modalités et des garanties comparables aux dispositions de l'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitat

Proposition n° 5 : Transférer de plein droit la compétence relative à la police des transports au président de l'intercommunalité lorsque l'intercommunalité est compétente en matière de transports urbains

Proposition n° 6 : Mener régulièrement des campagnes de sensibilisation auprès des usagers pour les inciter à signaler tout comportement anormal (abandon de bagage par exemple), au moyen des lignes téléphoniques dédiées (31 17 pour les appels et 31 177 pour les sms, sur le réseau ferroviaire)

Proposition n° 7 : Permettre aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP d'opérer des contrôles des bagages ou des personnes, selon les modalités prévues par l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure

Proposition n° 8 : Sur le modèle de l'article L. 2241-3 du code des transports, prévoir que le refus de se soumettre aux contrôles justifie un refus d'accès au train

Proposition n° 9 : Étendre les possibilités de travailler en tenue civile pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP

Proposition n° 10 : Étendre, en l'adaptant, le contrôle exercé par le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) aux services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP

Proposition n° 11 : Définir un mode de contrôle préventif des bagages, selon des modalités comparables au contrôle préventif des véhicules prévu à l'article 78-2-4 du code de procédure pénale

Proposition n° 12 : Étudier la possibilité de mettre en place un lien de visio-conférence entre l'OPJ et le parquet, permettant au magistrat de mieux appréhender la situation

Proposition n° 13 : Réfléchir à la sécurisation effective du réseau de la RATP lors de la fermeture des stations de métro

Proposition n° 14 : Réfléchir à l'opportunité de conditionner l'accès à certains postes sensibles des opérateurs de transport à des habilitations spécifiques pour éviter le risque de complicité d'un agent avec une entreprise terroriste

Proposition n° 15 : Prendre en compte la problématique de la sûreté dès la conception ou durant les travaux d'aménagements des espaces destinés à recevoir du public

Mesdames, Messieurs,

Les évènements tragiques du 13 novembre dernier ont malheureusement montré la gravité et l'actualité de la menace terroriste.

Le secteur du transport terrestre, en particulier ferroviaire, est une cible du terrorisme : avant l'attentat manqué du Thalys du 21 août dernier, il a été à de nombreuses reprises l'objet d'attentats meurtriers.

Après les évènements du 21 août, M. Alain Fouché, soutenu par le groupe Les Républicains, avait souhaité que soit créée une commission d'enquête sur la mise en place de moyens de contrôle dans les gares françaises¹.

Il est apparu cependant plus adapté de mettre en place une **mission d'information**, commune aux commissions du développement durable et des lois, afin d'approfondir cette question dans des délais permettant d'intégrer certaines préconisations dans la proposition de loi n° 281 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes de terrorisme dans les transports collectifs de voyageurs², que le Sénat sera appelé à examiner très prochainement. Les solutions proposées par la mission pour lutter contre le terrorisme auront une portée plus large puisqu'elles permettront également de lutter contre la délinquance de droit commun dans les transports³.

Cette mission s'est penchée sur la sécurité et n'a pas traité les questions liées à la **fraude** dans les transports terrestres dont le lien avec la sécurité, et en particulier le terrorisme, n'est pas directement établi.

¹ Le dossier législatif de cette proposition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr14-671.html>

² Le dossier législatif de cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl15-281.html>

³ Voir annexe 1 relative à la typologie de la délinquance constatée dans les transports en commun.

Afin d'établir un état des lieux de la menace pesant sur les structures du transport terrestre, notamment dans les gares et dans les trains, mais aussi dans le métro, vos rapporteurs ont souhaité s'entourer des avis de l'ensemble des professionnels concernés. À l'occasion d'une table ronde¹, ils ont également sollicité les représentants des ambassades de plusieurs pays étrangers, afin de comparer les méthodes utilisées dans les pays, confrontés, comme la France, à cette menace et ayant été également parfois très durement touchés. Ils se sont également entretenus de ce sujet avec des représentants de la direction générale des affaires intérieures ainsi que de la direction générale des transports de la Commission européenne. Toutefois, contrairement à la sécurité des transports aérien ou maritime, en partie régie par la réglementation européenne, celle des transports ferroviaires ou guidés relève de la stricte compétence des États membres, qui n'ont pas souhaité la déléguer à la Commission européenne.

Attachés au principe d'un accès simple et facile aux transports ferroviaires, vos rapporteurs ont considéré qu'il n'était pas réaliste de transposer les mesures de sûreté aéroportuaire au transport terrestre. Il semble plus pragmatique de mettre en œuvre des contrôles aléatoires des personnes et des bagages, qui permettront d'engendrer un climat d'incertitude en mesure de dissuader les personnes susceptibles de passer à l'acte.

I. LES GARES ET LES RÉSEAUX, DES ESPACES OUVERTS BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION ENCORE PERFECTIBLE

A. DES STRUCTURES PAR HYPOTHÈSE VULNÉRABLES EN RAISON DE L'IMPORTANCE DES FLUX

Les gares ferroviaires et stations de métro, les réseaux ferrés, ainsi que les matériels qui y circulent sont des lieux par nature vulnérables à la menace terroriste telle qu'elle est identifiée aujourd'hui (attentats à la bombe, recours à des armes automatiques ou chimiques).

1. Les gares, des lieux de passage très ouverts difficiles à contrôler

Les gares ferroviaires et stations de métro sont des lieux de convergence de flux conséquents d'usagers, en particulier aux heures de pointe et en période de forte affluence. Elles accueillent également des espaces commerciaux, qui attirent de la clientèle au-delà des usagers des transports. Ces **concentrations de population** constituent des cibles privilégiées pour les terroristes, et rendent en même temps difficile l'intervention armée des forces de l'ordre en cas de menace avérée.

¹ Le compte-rendu de cette table-ronde est publié en annexe 2 du présent rapport.

Or, ces endroits ont toujours été conçus comme **des espaces ouverts, avec de multiples accès**. Les grands nœuds ferroviaires sont le point de départ et d'arrivée de services ferroviaires internationaux, nationaux et de proximité, qui ne font en général pas l'objet d'un contrôle d'accès à l'entrée¹. Ces gares sont aussi accessibles par le réseau de métro, comme par la voie piétonne, là aussi sans aucune contrainte. À l'intérieur, les usagers comme les non-usagers y bénéficient d'une grande liberté de circulation, et peuvent accéder à la quasi-totalité des quais et des wagons sans contrôle préalable.

Cette facilité d'accès et de circulation est un gage d'attractivité pour les transports ferrés, puisqu'il suffit de se rendre à la gare ou à la station de métro quelques minutes avant le départ du train ou du métro pour s'y installer. Mais elle rend d'autant plus difficile le contrôle de ces espaces par les services de sécurité et, en conséquence, l'identification en amont d'une menace terroriste.

La faculté offerte aux voyageurs de circuler librement avec leurs bagages rend en outre particulièrement complexe l'identification de « colis piégés », susceptibles de contenir des explosifs.

Enfin, ces espaces sont particulièrement étendus, répartis sur plusieurs niveaux, et n'ont en général pas été, à l'origine, conçus en tenant compte des aspects liés à la sûreté face à la menace terroriste.

Le risque n'est évidemment pas le même dans l'ensemble des gares et stations de métro situées sur le territoire national. Il croît en général avec le nombre de passagers en transit dans la gare ou la station concernée. Aussi cette problématique est-elle particulièrement accrue en Île-de-France.

La gare de Paris-Nord, avec ses 700 000 voyageurs par jour, est en termes de trafic la **première gare européenne** et la troisième du monde. Elle dessert quatre pays européens : l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. 2 100 trains y transitent chaque jour. Trois lignes de RER et trois lignes de métro y transitent. Elle s'étend sur un espace de 80 000 m², avec 110 commerces. 3 000 personnes y travaillent chaque jour, dont 1 000 agents du groupe public ferroviaire².

¹ Le service Eurostar constitue un cas à part, dans la mesure où il relie la France au Royaume-Uni, qui n'a pas signé la convention Schengen. En conséquence, ses passagers font l'objet d'un contrôle d'identité et de contrôles douaniers et de sécurité, dans des espaces dédiés dans les différentes gares desservies.

² Source : dossier de presse du 24 juin 2015 sur les transformations de la gare du Nord.

Les gares ferroviaires françaises

L'arrêté du 28 février 1996 désignant les **gares ferroviaires ouvertes au trafic international** en dénombre 18 : Lille-Europe, Lille-Flandres, Aulnoye, Strasbourg, Thionville, Forbach, Metz, Sarreguemines, Pontarlier, Morteau, Modane, Cerbère, Nice, Hendaye, Calais-Fréthun, Paris-Gare du Nord, Paris-Gare de l'Est, Paris-Gare de Lyon.

Près de 230 gares accueillent des trafics à grande vitesse et 3 000 des trafics de trains d'équilibre du territoire (TET), trains express régionaux (TER) et Transilien.

Hors usagers du réseau RATP et RER, **83 gares accueillent plus d'un million de voyageurs par an**, dont 26 en accueillent plus de 5 millions et 19 plus de 10 millions.

Les stations de métro du réseau parisien

Le réseau de la RATP comporte 303 stations de métro, qui drainent dans leur totalité plus d'1,5 milliard de voyageurs par an.

Source : direction générale de la gendarmerie nationale et RATP

2. La vulnérabilité du mode de transport ferroviaire ou guidé

Les matériels roulants circulant sur les réseaux ferrés ou guidés, qu'il s'agisse des trains ou des rames de métro, sont vulnérables à deux titres.

Comme les gares et les stations de métro, ils concentrent des flux importants de passagers dans un espace à la fois facilement accessible à quai, et, une fois en circulation, confiné. Cette configuration réduit les possibilités d'évacuation des usagers en cas d'acte terroriste. De la même façon, les usagers comme les non-usagers peuvent circuler librement avec des bagages de taille conséquente.

Par ailleurs, l'étendue des réseaux sur lesquels ils circulent les rendent particulièrement difficiles à protéger contre les actes malveillants.

Le réseau ferroviaire compte en effet 32 000 kilomètres de voies et 90 100 ouvrages, dont l'isolement rend la protection d'autant plus difficile. En conséquence, les voies, aiguillages et centres techniques qui les bordent peuvent être l'objet de tentatives de sabotage, les ponts et tunnels peuvent être la cible d'attentats à l'explosif meurtriers, de même que certains chargements de fret.

3. Un historique lourd

En raison de ces fragilités structurelles, les transports ferrés ou guidés ont été l'objet d'attaques qualifiées de terroristes à plusieurs reprises depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, en France comme à l'étranger.

Exemples d'attaques terroristes recensées dans les transports ferroviaires ou guidés sur le territoire national

18 juin 1961 : attentat du train Strasbourg-Paris (28 morts et 170 blessés)

9 mars 1975 : bombe à la gare de l'Est (1 mort, 6 blessés)

16 novembre 1981 : attentat à la Gare de l'Est (2 blessés)

29 mars 1982 : attentat à la bombe, près de Limoges, visant le train Paris-Toulouse, revendiqué par Carlos (5 morts, 77 blessés)

31 décembre 1983 : deux attentats attribués à Carlos perpétrés à la gare Saint-Charles de Marseille et dans le TGV Marseille-Paris (4 morts, 45 blessés)

1995-1996 : vague d'attentats attribués au GIA, dont celui du RER B à la station Saint-Michel (8 morts et plus d'une centaine de blessés), ainsi que celui du RER B à la station Port-Royal en 1996 (4 morts, 91 blessés)

2003-2004 : un groupe dénommé AZF dépose à plusieurs reprises des bombes sur les infrastructures ferroviaires pour obtenir une rançon, sans les faire exploser

2008 : interpellation d'un groupe soupçonné d'avoir saboté plusieurs lignes de TGV dans toute la France, occasionnant une paralysie du trafic

21 août 2015 : tentative d'attentat par un individu armé monté à bord du Thalys à Bruxelles

Source : direction générale de la gendarmerie nationale et mission d'information conjointe à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et à la commission des lois du Sénat

En Europe, le cabinet de conseil en stratégie et management des risques CEIS¹ a identifié 257 attaques terroristes de 1970 à 2014. Parmi les plus marquantes, figurent l'attentat à la bombe du 2 août 1980 en gare de Bologne (85 morts et 200 blessés), les attentats à la bombe du 11 mars 2004 dans quatre trains de banlieue rejoignant la gare madrilène d'Atocha (191 morts et 1 900 blessés) ainsi que les attentats de Londres du 7 juillet 2005 (plusieurs explosions dans le métro et dans le bus, faisant 56 morts et plus de 700 blessés).

À l'exception de ces cas particulièrement meurtriers, les attaques contre le secteur ferroviaire n'ont, en général, pas de conséquences aussi dramatiques. Dans la grande majorité des cas, elles n'ont fait aucune victime.

¹ Compagnie européenne d'intelligence stratégique.

41 % d'entre elles ont concerné les matériels roulants, 32 % l'infrastructure et 27 % les gares ou stations de métro. Sur l'ensemble de la période observée, l'essentiel des attaques ont été attribuées à des groupes indépendantistes. L'amenuisement des conflits existant dans ce domaine explique la tendance à la diminution du nombre d'attaques observées sur cette période.

B. DE NOMBREUX SERVICES ÉTATIQUES EN CHARGE DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS TERRESTRES

1. Une mission assurée par la gendarmerie nationale sans dispositif particulier

Dans la mesure où **90 % du réseau ferré français** relève de zones de compétence de la gendarmerie, la sûreté ferroviaire est une mission importante de la gendarmerie nationale.

Celle-ci ne dispose pas d'une unité spécialisée pour assurer la sécurité des transports ferroviaires ou des gares. Comme l'ensemble de ses autres missions, celle-ci est assurée par tous les effectifs d'une zone, sans spécialisation.

Cette organisation a l'avantage de la souplesse et de la complémentarité, permettant par exemple que des renseignements collectés dans un cadre soient utilisés au bénéfice d'une autre mission.

En outre, en cas de crise, l'ensemble des moyens d'une zone pourront être déployés pour faire face à une menace identifiée.

La sécurité ferroviaire peut alors bénéficier du renfort des **pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG)**, mobilisables immédiatement en cas de crise - par exemple l'attaque d'un train ou d'une gare isolée -, en attendant le renfort des unités spécialisées, en particulier le GIGN.

En 2010, la gendarmerie a renforcé son dispositif territorial pour mieux prendre en compte la mission de police ferroviaire, en répartissant 300 effectifs supplémentaires au titre de cet objectif dans 43 départements, au sein de 78 PSIG, de 19 brigades territoriales autonomes (BTA) et de 33 brigades de proximité (BP). Ainsi, 130 unités ont bénéficié de ce renforcement, allant de 1 à 8 personnes. Seules les régions de gendarmerie de Franche-Comté, du Limousin et de Corse n'ont pas été dotées d'effectifs supplémentaires.

Enfin, la gendarmerie nationale met à disposition de la préfecture de police de Paris un escadron de gendarmerie mobile, composé de 75 militaires, pour **sécuriser le métro parisien**. Toutefois, ce renfort a été redéployé vers d'autres missions depuis les événements du 13 novembre dernier.

2. Un service spécifique en charge de la police ferroviaire au sein de la police nationale

- *Le service national de la police ferroviaire, service spécialisé de la police nationale disposant d'une compétence nationale*

Créé le 27 juin 2006, le **service national de la police ferroviaire** (SNPF), qui dépend de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), dispose d'une brigade centrale des chemins de fer (BCCF), composée de 275 personnes, et exerce une autorité fonctionnelle sur les brigades de chemin de fer organisées à l'échelle des zones de compétence de la police aux frontières, qui rassemblent 271 personnes supplémentaires.

Le SNPF est compétent sur le territoire national, à l'exception de la zone relevant de la compétence de **la sous-direction régionale de la police des transports** (SDRPT), qui dépend de la préfecture de police de Paris mais assure une compétence en matière de protection des transports ferroviaires à l'échelle de **l'ensemble de la région Île-de-France**. Toutefois, sur ce ressort, le SNPF sécurise les trains pour les liaisons internationales¹. En effet, ce service **sécurise les flux** et non les emprises, qui restent de la compétence des services locaux de sécurité.

Le SNPF est organisé autour d'un **pôle d'analyse et de gestion opérationnel** (PAGO), qui comprend des officiers de liaison de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), de la direction générale de la police nationale² (DGPN) et du SDRPT ainsi qu'un représentant de la SNCF, qui coordonne les différents services opérationnels pour mener des opérations ciblées sur le réseau ou sur un certain type de délinquance.

Au plan local, la structure nationale est déclinée à l'échelle des zones de compétences de la police aux frontières (PAF) et fonctionne selon un schéma analogue : un « *PAGO zonal* » rassemble des officiers de liaison des différents services locaux de sécurité et assure leur coordination.

- *Le cas particulier de la région Île-de-France : une fonction de sécurisation assurée par la SDRPT qui dispose d'un rôle de coordination propre à l'échelle de la région*

La **sous-direction régionale de la police des transports** (SDRPT), qui dépend de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) de la préfecture de police de Paris a été créée par le décret n° 2003-932 du 1^{er} octobre 2003 portant création d'un service de police déconcentré chargé de la sécurité des personnes et des biens sur les réseaux de transport en commun de voyageurs par voie ferrée de la région d'Île-de-France et modifiant le code de procédure pénale. Elle assure la sécurisation des transports sur le ressort de la **région Île-de-France**.

¹ La sécurisation des gares internationales relève toutefois de la SDRPT.

² Il s'agit d'un représentant de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP).

Cette sous-direction dispose à cette fin de la **brigade des réseaux franciliens** (BRF), forte de **1 156 policiers**, renforcée par des forces de la gendarmerie mobile¹, des compagnies républicaines de sécurité (CRS), ainsi que des forces militaires, mises à la disposition et placées sous le commandement de la SDRPT.

Ce dispositif s'appuie en outre sur les moyens des services de police et de gendarmerie d'Île-de-France et sur les moyens du service de sûreté de la SNCF (SUGE) et du groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) de la RATP, dont l'action est également coordonnée par la SDRPT sur ce ressort.

- *Les autres forces de police*

Plusieurs escadrons de compagnies républicaines de sécurité sont déployés pour assurer la sécurisation des gares. Ils sont mis à disposition des forces de police, pour assurer des missions de sécurisation ou de lutte contre l'immigration irrégulière.

Par ailleurs, à Marseille, Lyon et Lille, un **service interdépartemental de sécurité des transports en commun** (SISTC), relevant de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP)², assure une mission de sécurisation de proximité dans les réseaux de transports locaux de métro, de tramway ou de bus en collaboration avec la brigade des chemins de fer zonale.

Enfin, des **unités de sécurisation des transports en commun** (USTC) sont implantées dans les villes de Montpellier, Saint-Étienne, Strasbourg, Nantes, Rouen, Bordeaux et Toulouse. Relevant également de la DCSP, ces unités assurent une mission comparable à celle des SISTC, sur un ressort plus limité.

Les effectifs des SISTC et USTC sont de **400 fonctionnaires de police**, dont les trois-quarts sont affectés au sein des seuls SISTC.

3. Le rôle de sécurisation des gares et des réseaux également assuré par d'autres acteurs

- *Les effectifs militaires*

Dans le cadre de l'opération Vigipirate, 317 militaires étaient déployés dans 30 gares pour assurer leur surveillance. Ils ont bénéficié d'un renfort de 249 militaires, à la suite des attentats du 13 novembre dernier, permettant d'assurer la surveillance de 17 gares supplémentaires.

¹ Ce renfort est suspendu depuis le 13 novembre 2015 : Voir supra.

² Cette direction étant elle-même rattachée à la direction générale de la police nationale.

Au total, **566 militaires sont donc mobilisés pour cette mission**, qui est assurée par des équipes allant du trinôme à la section de 27 militaires.

Ils sont mis à disposition de la préfecture de police de Paris ou des directions départementales de la sécurité publique.

- *La douane*

La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) intervient également dans la mission de sécurisation des transports ferroviaires, dans le cadre de la **lutte contre la fraude douanière**. Ainsi, les douaniers effectuent des contrôles sur le fondement de l'article 60 du code des douanes, qui les autorise notamment à procéder à la visite des marchandises au moment où elles entrent sur le territoire national, leur permettant notamment de jouer un rôle essentiel dans la lutte contre le trafic d'armes.

Article 60 du code des douanes

Pour l'application des dispositions du présent code et en vue de la recherche de la fraude, les agents des douanes peuvent procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes.

Près de 500 douaniers sont mobilisés sur la mission de sécurisation des transports ferroviaires, dont six brigades embarquées à bord des trains de la SNCF. Le tunnel sous la Manche ou la sécurisation de l'Eurostar mobilisent l'essentiel des effectifs.

La coordination de l'action des douanes et du SNPF s'effectue par le biais d'échanges très réguliers, peu formalisés, entre les directions interrégionales des douanes et les directions zonales de la police aux frontières.

Les liens entre la douane et la SNCF, qui y a détaché un cadre de la SUGE, ayant un rôle d'interface entre les deux entités, sont également très étroits, permettant une articulation des contrôles.

Par ailleurs, une convention de partenariat a été signée le 8 janvier 2013 entre la SNCF et la DGDDI, afin d'améliorer les relations entre les deux parties et permettre une meilleure coopération en matière de lutte contre la fraude douanière.

4. Une protection s'inscrivant vraisemblablement dans le cadre de la protection des organismes d'importance vitale

Le code de la défense définit un régime particulier de protection applicable à certains opérateurs, en raison des conséquences particulièrement graves pour l'ensemble du pays qu'aurait une attaque

terroriste, un sabotage ou un acte de malveillance sur les installations qu'ils gèrent. L'article L. 1332-1 du code de la défense les définit comme les « *installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation* ».

En application de l'article R. 1332-2 du code de la défense, un arrêté du 2 juin 2006 fixe la liste des secteurs d'activités d'importance vitale¹. Dans ces domaines, les ministres coordonnateurs du secteur - ou le préfet du département si l'opérateur ne gère qu'un établissement - désignent des opérateurs d'importance vitale. Cette désignation s'effectue après avis de la commission interministérielle de défense et de sécurité des secteurs d'activités d'importance vitale, présidée par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

Parmi les secteurs d'importance vitale figurent notamment les **transports**. Si la désignation d'un opérateur d'importance vitale (OIV) est couverte par le secret de la défense nationale, certaines gares ou certains ouvrages, au regard de leur importance, relèvent très probablement de l'article L. 1332-1 du code de la défense.

L'article L. 1332-3 du même code prévoit que ces opérateurs doivent établir, en concertation avec le ministre coordonnateur ayant désigné l'opérateur et l'opérateur, un **plan de de sécurité opérateur**, soumis pour approbation au SGDSN. En cas de non-respect de leurs obligations, les opérateurs peuvent faire l'objet de sanctions pénales, en application de l'article L. 1332-7 du même code.

Ce plan porte bien sûr sur les mesures de protection des installations définies par l'article L. 1332-1 du code de la défense, désignées comme des **points d'importance vitale** (PIV).

Les mesures de protection des PIV font l'objet de contrôles réguliers par l'autorité administrative.

Enfin, au plan national, les directives nationales de sécurité précisent par secteurs d'activité les mesures du plan Vigipirate applicables au secteur d'importance vitale concerné, permettant **d'articuler** le régime de protection applicable avec le degré de menace constaté au plan national.

5. Le rôle encore trop marginal des polices municipales

Certaines polices municipales disposent d'une compétence de sécurisation des transports, de la ville ou de l'intercommunalité. En effet, le bon ordre et la sécurité dans les transports relèvent des missions générales

¹ Arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activité d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs, n° NOR : PRMX0609332A.

du maire, en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

La police intercommunale des transports : l'expérience d'Orléans

Cette police intercommunale des transports (tram, bus, navettes SNCF) a été créée en 2004.

Elle agit dans le cadre du contrat local de sécurité dans les transports (CLST) de la communauté d'agglomération, signé par 18 communes sur 22.

Les policiers intercommunaux, recrutés et gérés administrativement par l'EPCI, sont mis à la disposition des maires pour l'exercice de leurs missions opérationnelles et notamment la constatation d'infractions.

Le service fonctionne en complémentarité avec la police nationale et la gendarmerie nationale.

La police intercommunale est composée de 22 agents dont des policiers municipaux, des agents de surveillance et des agents de médiation. Les compétences judiciaires des policiers et les agents de surveillance s'exercent sur l'ensemble des 18 communes de l'agglomération signataires du CLST.

Les principales missions de cette police intercommunale sont les suivantes :

- assister le service contrôle du réseau de transport de l'agglomération orléanaise (lutte contre la fraude) ;

- surveiller le réseau de transport de l'agglomération orléanaise par des patrouilles embarquées à bord des bus et trams du réseau ;

- interpellier les auteurs d'infractions aux fins de présentation aux officiers de police judiciaire territorialement compétents, et intervenir sur des opérations spécifiques en coordination avec les services de la police nationale, de la gendarmerie et les polices municipales concernées.

Source : Rapport d'information n° 782 (2011-2012) de MM. François Pillet et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 26 septembre 2012, p. 48.

Il existe toutefois aujourd'hui très peu de polices municipales ou intercommunales des transports. Leur cadre d'action est en effet compliqué, dans la mesure où les policiers de la structure intercommunale passent alternativement sous l'autorité du maire de la commune sur le ressort duquel ils interviennent.

Dès lors, le plein exercice de certaines compétences transférées au niveau de l'intercommunalité, en particulier le transport, nécessiterait d'être complété par un transfert concomitant au président de l'intercommunalité de la **police spéciale** relevant de cette compétence.

C. LES SERVICES INTERNES DE SÉCURITÉ PROPRES AU GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE ET À LA RATP

L'article L. 2251-1 du code des transports autorise deux opérateurs de transport, la SNCF et la RATP, à disposer de « *services internes de sécurité* ». Ces services « *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* ».

Pour souligner la spécificité de ces missions et éviter toute confusion avec la « sécurité », entendue comme l'ensemble de procédures techniques permettant d'assurer la circulation des trains ou métros sans accident, les deux entreprises ont préféré le terme de « **sûreté** » pour les désigner.

1. La sûreté générale (SUGE) du groupe public ferroviaire

a) Le principe d'un service interne de sécurité

Dès la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, des sanctions spécifiques ont été définies pour les atteintes au réseau ferroviaire, et les anciennes compagnies ferroviaires disposaient déjà de leur propre service de surveillance. Lorsque la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) a été créée en 1937, ces services ont été unifiés au sein de la « **Sûreté générale** », ou SUGE.

Les missions de la SUGE couvrent un large champ, puisqu'elle est chargée de lutter contre les **incivilités** (par exemple, le fait de fumer dans un espace non autorisé ou les dégradations de matériel), contre la **fraude**, contre le **vol** (de bagages dans les gares ou à bord des trains, ou de métaux, sur le réseau), de **protéger les personnels** du groupe public ferroviaire, de contrôler la qualité des prestations des sociétés de sécurité privée déployées dans les gares, et de contribuer à la **lutte contre le terrorisme**.

Les **2 800 agents** de la SUGE sont recrutés, formés et rémunérés par l'entreprise. S'ils peuvent constater par procès-verbal les infractions au code des transports, procéder à des interpellations ou des investigations sur les actes de malveillance physiques ou financières, ils ont avant tout pour mission de **prévenir** ces différents actes. Ils participent ainsi à la création d'un **sentiment de sécurité** pour les usagers des transports ferroviaires, dont les répercussions commerciales sont évidentes. Outre qu'elle incite les usagers à utiliser ce type de transport, la prévention des différents actes de malveillance susmentionnés permet d'éviter certains retards.

Le recrutement des personnels de la SUGE

Pour rejoindre la SUGE, il faut avoir au moins 21 ans et avoir obtenu le brevet d'études professionnelles (ou un diplôme équivalent), le baccalauréat (ou un diplôme équivalent) ou le diplôme d'adjoint de sécurité ou de gendarme adjoint volontaire. Il faut avoir un casier judiciaire vierge et satisfaire aux critères d'honorabilité et de probité exigés par la loi, pour obtenir l'assermentation et l'autorisation du port d'armes, ce qui est vérifié par une enquête de moralité. Le recrutement se fait en plusieurs étapes, suivi d'une période de formation.

La SUGE procède, en amont, à un **travail de veille, d'analyse et d'anticipation des risques**. Sur le terrain, ses agents **patrouillent** dans les gares et dans les trains, en général en tenue. Le port des armes leur est autorisé. Ils peuvent être accompagnés d'équipes cynophiles¹.

Si la SUGE est un **héritage du passé**, son existence est aujourd'hui justifiée par la **spécificité du domaine ferroviaire**. Les agents de la SUGE disposent de toute l'information relative à la circulation des trains en temps réel et savent comment intervenir sur le réseau de la façon la plus adéquate, en évitant les dangers liés à la circulation des trains ou l'électrification des lignes. Cette bonne connaissance du réseau et de ses dangers est indispensable pour exercer les missions de la SUGE et **justifient l'existence d'un service interne de sûreté spécifique à l'entreprise**, plutôt que le recours à des entreprises de sécurité privée.

C'est la raison pour laquelle les articles 63 à 68 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ont consacré l'existence des services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP², tout en les soumettant à certaines dispositions de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité³.

b) Le positionnement de la SUGE au sein du nouveau groupe public ferroviaire composé de la SNCF, de SNCF Mobilités et SNCF Réseau

La SUGE était rattachée à la Société nationale des chemins de fer jusqu'à la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, qui a réuni la Société nationale des chemins de fer et Réseau ferré de France (RFF) au sein d'un groupe public ferroviaire unique, composé de trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) : SNCF Mobilités, en charge de l'exploitation des services de transport, SNCF Réseau, qui a la responsabilité du réseau, et un EPIC « de tête » SNCF.

¹ 26 équipes cynotechniques peuvent être mobilisées sur le territoire national.

² Désormais codifiés aux articles L. 2251-1 et suivants du code des transports.

³ Cette loi a été abrogée, ses dispositions ayant été intégrées au livre VI du code de la sécurité intérieure.

Celui-ci s'occupe du contrôle et du pilotage stratégiques de l'ensemble du groupe, de fonctions mutualisées et de « *missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, exercées au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système, notamment en matière de gestion de crise et de préservation de la sûreté des personnes, des biens et du réseau ferroviaire* ». La SUGE lui a donc été rattachée.

L'article 23 de la loi a ajouté au code des transports un nouvel article L. 2251-1-1, qui précise que la SUGE doit remplir ses missions « *au profit de SNCF Réseau, de SNCF Mobilités et de l'ensemble des autres entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national ainsi que de leurs personnels, à leur demande et dans un cadre formalisé.* » Il permet ainsi à la SNCF de réaliser des prestations de sûreté pour l'ensemble des opérateurs utilisant le réseau ferroviaire français (Thalys, Eurostar, Thello, etc.)

Ces prestations doivent être facturées auprès des différentes instances pour lesquelles la SUGE intervient, qu'il s'agisse des EPIC du groupe public ferroviaire (SNCF Mobilités et SNCF Réseau) ou des autres opérateurs. Pour que l'exécution de ces prestations s'effectue dans des conditions transparentes, équitables et sans discrimination entre les entreprises ferroviaires, la SNCF doit publier chaque année un document de référence et de tarification des prestations de sûreté, soumis à un avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). Un décret du 10 juillet 2015 a précisé les obligations de la SNCF à ce sujet.

Ce document devra être transmis au plus tard le 30 avril 2016, pour une publication au 1^{er} septembre 2016 mais jusqu'à cette date, la SNCF peut facturer des prestations de sûreté en application de contrats transmis pour information à l'Arafer.

c) Les moyens dédiés à la sûreté par le groupe public ferroviaire

Pour exercer ses missions, la SUGE s'appuie sur un dispositif de **vidéoprotection** composé de près de 33 300 caméras, réparties de la façon suivante :

- plus de 12 000 caméras en gare, dont près de 8 000 en Île-de-France ;

- plus de de 21 000 caméras dans les trains, dont 11 000 sur le réseau Transilien¹.

Les caméras installées en gare sont reliées au poste de commandement national « sûreté » de la SUGE, ainsi qu'aux centres de gestion des appels, chargés de la réception des appels par les bornes d'appel

¹ Le réseau Transilien est le réseau de trains de banlieue desservant la région parisienne, qui comprend notamment (mais pas seulement) les lignes de RER.

d'urgence et le numéro dédié 31 17. Ces entités peuvent projeter les images en temps réel sur leurs écrans de contrôle lorsqu'un incident leur est signalé.

Le 31 17 et le 31 177

Le **31 17** est un **numéro d'appel d'urgence**, gratuit, permettant aux usagers du transport ferroviaire d'alerter l'entreprise de tout incident relatif à la sûreté (agression ou vol par exemple) ou à la santé (malaise ou chute). Par rapport aux numéros d'appel d'urgence classiques, il facilite l'intervention des secours dans les trains, puisqu'il permet d'informer les secours en temps réel de la localisation de l'appel, ce qui est utile lorsque celui-ci est effectué depuis un train en circulation.

Créé le 1^{er} février 2011 pour le réseau Transilien, ce service a été généralisé en 2013 à l'ensemble du territoire national, et élargi depuis le 1^{er} septembre 2015 aux alertes terroristes. Les 35 opérateurs chargés de la réception de ces appels, issus de sociétés de sécurité privée, ont reçu une formation spécifique afin d'identifier au mieux le risque encouru. 18 000 appels d'urgence ont été recensés depuis le début de l'année. Une recrudescence des appels a été constatée après la tentative d'attentat du Thalys.

Depuis le 14 décembre 2015, les usagers disposent en outre de la possibilité d'**envoyer des sms au 31 177** (numéro non surtaxé, seul le prix du sms étant facturé par l'opérateur), qui sont aussi redirigés vers les centres d'appel. L'objectif est d'offrir aux usagers un nouveau moyen de communication, plus discret qu'un appel téléphonique, en cas d'incident.

Des opérations de **vidéoprotection active**, au cours desquelles des agents de sociétés de sécurité privée installés derrière les écrans sont chargés de repérer des comportements malveillants ou anormaux directement sur les images projetées en temps réel, sont aussi conduites.

En revanche, les caméras intégrées dans les matériels roulants ne peuvent pas être diffusées en temps réel (sauf lorsqu'elles constituent une aide à la conduite), et ne peuvent donc être exploitées qu'*a posteriori*, pour identifier les auteurs d'actes de malveillance.

La SUGE a également recours à **d'autres dispositifs technologiques**, comme les nanodrones et autogires, destinés à la surveillance des infrastructures du réseau, en complément d'un dispositif d'alarmes mobiles.

Au total, le budget annuel alloué par le groupe public ferroviaire à la sûreté est estimé à **400 millions d'euros**, dont **200 millions d'euros** pour la **SUGE**, environ 80 millions d'euros pour la vidéoprotection, 80 à 90 millions d'euros pour les **prestations des sociétés de sécurité privée**. Celles-ci sont pour l'essentiel des prestations de vigilance, de surveillance et de contrôle d'accès, mais aussi de contrôle des bagages au rayons X dans les consignes, de vidéoprotection active dans les grandes gares et de gestion des centres d'appels d'urgence.

De façon générale, **la question de la sûreté concerne l'ensemble du groupe public ferroviaire**, qui a déployé, dans tout son organigramme, un réseau de responsables et référents en matière de sûreté. L'ensemble des agents du groupe ont vocation à participer à la prévention d'incidents et à l'information des services de sûreté. Ils disposent pour cela d'une application mobile, CEZAR¹, qui leur permet de signaler tout fait relatif à la sûreté. Certaines catégories de personnels, comme les contrôleurs ou les agents qui parcourent l'ensemble du réseau, ont un rôle particulier à jouer dans ce domaine.

2. Le groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) de la RATP

La RATP a été dotée d'un service de surveillance générale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dénommé « surveillance générale RATP », et d'un groupe d'intervention et de protection des réseaux, le GIPR, en 1989. Ces deux services ont été réunis au sein du **groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR)** en 1994.

Le département de la sécurité de la RATP est désormais constitué de 1 200 agents, dont 1 000 appartiennent au GPSR. Ils sont chargés de la sûreté du réseau et du confort des voyageurs, en assurant leur accueil et leur information, en leur portant, ainsi qu'aux personnels de la RATP en cas de besoin, assistance et secours, en dissuadant les actes d'incivilité sur l'ensemble du réseau ou encore en faisant respecter les différentes réglementations en vigueur.

Comme les agents de la SUGE, ils sont recrutés, formés et rémunérés par l'entreprise. Pour rejoindre le GPSR, il faut avoir au moins 21 ans, être titulaire d'une carte nationale d'identité ou d'un titre de séjour de dix ans en cours de validité, avoir un casier judiciaire vierge, être en capacité d'obtenir l'assermentation et l'autorisation du port d'armes, être titulaire du permis B. Aucun diplôme n'est exigé.

Le GPSR s'appuie sur un réseau de **9 680 caméras** déployées dans les **espaces publics** et **28 730** dans le **matériel roulant**.

3. La prise en charge des questions de sûreté dans les autres réseaux de transports

En province, les opérateurs de transport ne sont pas autorisés à disposer de services internes de sécurité dotés des mêmes pouvoirs que les agents de la SUGE ou du GPSR. Ils disposent néanmoins de personnes affectés à la sûreté et peuvent aussi avoir recours à des sociétés de sécurité privée.

¹ Connaître l'évolution des zones à risques.

Dans son rapport sur la sûreté dans les transports publics urbains en 2014, l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) recense ainsi, au sein des entreprises soumises à la convention collective nationale des réseaux de transports publics urbains de voyageurs ayant répondu à l'enquête, près de 2 500 salariés affectés dans des services dédiés ou participant à la sûreté, soit environ 5,2 % des effectifs totaux.

Les opérateurs de transport s'appuient également sur un important réseau de vidéoprotection, puisque 83 % des véhicules en sont équipés.

Au total, le coût global de la sûreté est évalué à 185 millions d'euros par 86 entreprises ayant répondu à l'enquête, représentant 76 % de l'effectif total de la profession. Ce montant n'inclut pas les investissements réalisés par les autorités organisatrices elles-mêmes.

D. UNE COORDINATION D'ENSEMBLE ENCORE PERFECTIBLE

1. Une coordination assurée à plusieurs niveaux

- *Une coordination stratégique assurée par l'unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun*

Au plan national, la coordination est assurée par un service de police spécifique, **l'unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun** (UCSTC).

Cette unité, créée le 17 mai 2010, dans le cadre du plan national pour la sécurisation des transports en commun - présenté le 14 avril 2010 -, est rattachée à la direction générale de la police nationale (DGPN), mais est placée sous l'autorité conjointe de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la DGPN.

Elle est composée de **cinq** représentants : un commissaire de police, qui dirige la structure, un officier de gendarmerie, qui le seconde, et un représentant de la préfecture de police, de la SNCF et de la RATP.

L'action de l'UCSTC est relayée au plan local par des structures réunissant autour du préfet de zone les différents acteurs concernés.

Cette unité remplit une fonction de **coordination stratégique** lui permettant de préparer le comité national de la sécurité dans les transports, chargé du pilotage et de l'évaluation de la politique de sécurité dans ce domaine, dont la présidence est assurée par le ministre de l'Intérieur. Elle produit des statistiques, promeut des bonnes pratiques et organise des exercices conjoints entre les différents acteurs de la sécurité dans les transports terrestres.

- *Une coordination opérationnelle effectuée par plusieurs acteurs*

Le **service national de la police ferroviaire** (SNPF) a un double rôle, d'**intervention** (voir *supra*) et de **coordination**.

Au sein de ce service, la DGGN, la DGPN, le SDRT, mais aussi la SNCF sont représentés par des officiers de liaison, qui ont un double rôle : assurer la remontée d'informations en provenance de leur service et permettre la coordination d'opérations conjointes.

- *Une coordination propre à l'Île-de-France*

En plus d'une mission opérationnelle de sécurisation des réseaux de transports, la SDRPT assure à l'échelle de la région d'Île-de-France une mission de **coordination** de l'action des différents services intervenant à Paris, dans les directions départementales de la sécurité publique (DDSP) des **trois départements de la petite couronne** et des **quatre départements de la grande couronne**, en application de l'article 1^{er} du décret précité du 1^{er} octobre 2003. À ce titre, cette sous-direction assure en particulier la coordination des quatre groupements de gendarmerie des départements de la grande couronne.

La coordination de ces acteurs est assurée par la communication entre les postes de commandement de ces diverses composantes sous l'égide du **pôle opérationnel des réseaux de transport**, intégré à la salle de commandement de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) de la préfecture de police de Paris.

Ainsi, depuis le début de l'année 2015, près de **408** opérations communes à la SUGE et à la police nationale ont été menées en Île-de-France.

2. L'existence de liens particuliers entre la DGGN et la SNCF

La coopération entre la DGGN et la SNCF est particulièrement forte. Toutefois, à la différence de la SDRPT, il n'existe pas de fondement juridique pour justifier la coopération, qui s'effectue donc par le biais de **conventions sectorielles**, ayant des objets parfois assez précis, comme la lutte contre le vol des métaux¹.

En matière de sûreté, une convention du 20 juillet 2006 permet l'entraînement du GIGN sur le domaine et le matériel ferroviaire et vise à préparer les interventions de cette unité en milieu ferroviaire.

Toutefois, il peut être observé que la convention du 14 février 2011 fixant les modalités et conditions dans lesquelles la gendarmerie nationale apporte le concours de ses moyens aériens à la SNCF fait l'objet d'un

¹ Dans ce cadre, une cellule de coopération opérationnelle, constituée de 4 sous-officiers depuis le 1^{er} septembre 2014, placée au sein de la direction de la sûreté de la SNCF, a pour objet de développer une expertise technique en la matière.

désaccord, relatif au tarif appliqué par la gendarmerie nationale pour l'heure de vol, qui a abouti à la suspension des vols depuis le 27 janvier 2015.

Plus récemment, la SNCF et la DGGN ont signé, le 22 juillet 2014, deux conventions à vocation opérationnelle, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2014, permettant, d'une part, de **renforcer la surveillance des réseaux ferrés régionaux** en Île-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en région Rhône-Alpes, par le déploiement de patrouilles majoritairement composées de réservistes, d'autre part, de créer une **cellule de coopération opérationnelle** (CCOP) au sein de la direction de la sûreté SNCF, composée de quatre sous-officiers pour optimiser la lutte contre les atteintes au réseau ferré national, notamment les vols de métaux.

Au 1^{er} octobre 2015, le bilan de la mise en œuvre de cette première convention est relativement satisfaisant.

Bilan au 1^{er} octobre 2015 de la convention visant à renforcer la sécurité des réseaux

Emploi de réservistes/SNCF	Nombre de patrouilles réalisées	Nombre de personnes contrôlées	Nombre d'interpellations
Île-de-France	415	12 386	166
Rhône-Alpes	332	2 334	24
PACA	255	4 284	63
TOTAL	1 002	19 004	253

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Par ailleurs, un officier de liaison est intégré au sein de la direction de la Sûreté (SUGE) de la SNCF, et un cadre de la SUGE est symétriquement affecté au sein de la direction des opérations de la DGGN.

Au regard du périmètre d'intervention de la DGGN, les liens avec la RATP sont marginaux.

3. Un dispositif de protection et de coordination peu lisible

Si vos rapporteurs soulignent le pragmatisme de l'organisation de la sûreté dans les transports, qui permet de coordonner l'action de plusieurs services, dont les services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP, le système actuel se caractérise par sa **complexité**.

En effet, le particularisme de la préfecture de police de Paris, qui se justifie au regard des problématiques particulières de la capitale, n'entraîne pas une unité d'action sur ce territoire puisque le SNPF intervient également sur ce ressort, pour la sécurisation de certains flux.

Par ailleurs, les services de coordination disposent eux-mêmes de forces opérationnelles, mais l'effectif - 1 156 personnes pour le SDRPT et 550 pour le SNPF - ne correspond ni à un organisme simplement chargé de coordonner une action, ni à un service en charge d'actions opérationnelles.

Il pourrait donc être justifié de renforcer ces services ou, au contraire, de les réorganiser, afin de donner à un seul service une fonction de coordination d'ensemble.

Enfin, le rôle des services de renseignement en matière de sécurisation des transports est essentiel, au regard des difficultés liées à la protection d'espaces très ouverts et à l'importance des flux de personnes. Cette situation justifierait d'autant plus un point de contact unique assurant la coordination des actions de sécurisation des transports.

E. UN CADRE JURIDIQUE D'INTERVENTION CONTRAIGNANT

1. Le cadre général restrictif des contrôles d'identité opéré dans le contexte d'une opération de police administrative

Le cadre des contrôles, vérifications et relevés d'identité relève des articles 78-1 et suivants du code de procédure pénale. Il résulte de la sédimentation de plusieurs dispositions.

S'il existe deux types de contrôle d'identité, d'une part, dans le cadre de la **police judiciaire**, pour rechercher des éléments relatifs à la commission d'une **infraction**, d'autre part, dans le cadre de la **police administrative**, en vue de **prévenir** des atteintes à l'ordre public, les autorités habilitées à les effectuer sont dans les deux cas les mêmes, le contentieux de ces deux types de mesure relevant du **juge judiciaire**.

Les personnes habilitées à effectuer ces contrôles et ces vérifications d'identité sont, en application de l'article 78-2 du code de procédure pénale, les **officiers de police judiciaire (OPJ)**, les **agents de police judiciaire** et les **agents de police judiciaire adjoints**, ces deux derniers y procédant sur l'ordre et sous la responsabilité des OPJ.

Le contrôle préventif d'identité fait l'objet d'un fort encadrement.

- *La prohibition générale de contrôles et de vérifications d'identité systématiques dans un cadre administratif*

Dans un premier temps, la Cour de cassation a considéré que **les contrôles préventifs ne pouvaient pas être systématiques**¹. Lorsque le législateur a souhaité surmonter cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a estimé que la pratique de contrôles d'identité systématiques était contraire à la **liberté individuelle**. Ainsi, alors que le législateur avait

¹ Cass. crim., 10 nov. 1992, *Basilika*, Bull. Crim., 1992 n° 370.

ajouté le principe selon lequel des contrôles et vérifications d'identité menés dans un but préventif pouvaient s'effectuer « *quel que soit le comportement de l'intéressé* » (article 78-2 alinéa 7), le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*, a émis une réserve neutralisant la disposition en cause, en précisant que dans tous les cas, des « *circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public* » devaient motiver le contrôle¹.

• ***Le cas hybride de contrôle préventif administratif autorisé par le procureur de la République***

La loi du 5 août 1993 précitée a créé une procédure de contrôle d'identité de nature judiciaire à l'alinéa 6 de l'article 78-2 du code de procédure pénale, dont les finalités sont en réalité **préventives**, permettant au procureur de la République de décider, sur réquisitions écrites, un contrôle d'identité de toutes les personnes dans des lieux et pour une période déterminée, afin de rechercher et de poursuivre des infractions données.

L'autorisation d'y recourir nécessite une motivation particulière, les infractions² faisant l'objet de la recherche et de la poursuite devant être précisées.

Toutefois les infractions recherchées dans ce cas ne peuvent être que **des infractions dont il a été observé qu'elles ont déjà été commises sur son ressort** et se caractérisant par leur **répétitivité** : « *la nécessité ne peut en effet être caractérisée que par des infractions effectivement commises antérieurement sur son ressort* »³. Cependant, d'autres infractions, fortuitement découvertes à cette occasion, peuvent être poursuivies.

• ***Le cas particulier des contrôles dans les gares internationales, limités à la vérification de la détention d'un titre ou d'un document prévu par la loi***

En application des accords de Schengen, le contrôle des personnes aux frontières n'est plus mis en œuvre. Pour permettre d'effectuer les contrôles des titres et documents exigés pour les étrangers, la loi du 5 août 1993 a instauré la possibilité de **contrôler l'identité de toutes les personnes se trouvant dans certaines zones**, dans le but de vérifier qu'ils disposent des documents exigés.

¹ Voir le considérant 9 de la décision : « (...) s'il est loisible au législateur de prévoir que le contrôle d'identité d'une personne peut ne pas être lié à son comportement, il demeure que l'autorité concernée doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle ; que ce n'est que sous cette réserve d'interprétation que le législateur peut être regardé comme n'ayant pas privé de garanties légales l'existence de libertés constitutionnellement garanties ; ».

² Le terme « infractions » englobe aussi bien les délits et les crimes que les contraventions.

³ JCL procédure pénale, fasc. 10, Contrôles, vérifications et relevés d'identité, n° 94.

Ce contrôle s'applique en premier lieu sur « *la zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà* » ainsi que sur « *les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté* ».

Toutefois, ces dispositions ne peuvent être mises en œuvre pour contrôler une personne sur un fondement qui ne soit pas lié à **la détention d'un titre ou d'un document de séjour**, comme l'a précisé la Cour de cassation dans un arrêt de principe du 3 mai 2007 : « *les dispositions de l'article 78-2, alinéa 4, du code de procédure pénale, qui autorisent le contrôle de toute personne située dans une zone accessible au public d'un port, aéroport ou d'une gare ouverts au trafic international de voyageurs, ne sauraient permettre d'éviter les conditions de fond et de forme applicables aux autres types de contrôle d'identité prévus par le même article, en ses alinéas 1^{er} à 3, lorsque les opérations ne sont pas destinées à vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi mais relèvent, par leur objet, d'une autre catégorie légalement définie de contrôle* »¹.

En effet, dans le cas contraire, la Cour de cassation estime que ce serait un **détournement de procédure**.

2. Le cadre restrictif du contrôle préventif des personnes et des bagages

• Les pouvoirs limités des agents de l'État dans le cadre de la police administrative

Lorsqu'elles agissent pour la prévention d'atteintes à l'ordre public, donc dans un cadre de police administrative, les forces de l'ordre ne disposent pas de moyens d'action importants.

Sans doute, l'article 78-2 alinéa 7 du code de procédure pénale leur accorde le pouvoir de **contrôler l'identité** d'une personne, sous les réserves exprimées *supra*, mais il ne permet pas de fouiller la personne ou ses bagages.

En effet, la fouille d'une personne est assimilée à une **perquisition**², ne pouvant être effectuée que dans le cadre d'une procédure judiciaire et non dans le cadre d'un contrôle préventif. De même, la fouille des bagages est également assimilée à une perquisition et ne peut pas s'effectuer dans le cadre de ce contrôle, **sauf avec le consentement de la personne**.

¹ Cass. Crim., 3 mai 2007 n° 07-81331.

² Par exemple : Cass. Crim., 22 janvier 1953, Cass. Crim., 5 janvier 2010.

Dès lors, les agents de la police ou de la gendarmerie nationales ne peuvent procéder qu'à des **palpations de sécurité, non systématiques** et dans les seuls cas où elles sont nécessaires pour la sécurité des agents ou des tiers (art. R. 434-16 du code de la sécurité intérieure).

Il peut être toutefois observé que l'article 78-2-4 du code de procédure pénale autorise **la fouille de véhicules dans un cadre de police administrative**, pour « *prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens* », par un officier de police judiciaire (OPJ) ou sur ordre de celui-ci par des agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints, **avec l'accord du conducteur**. Toutefois, cet article prévoit la possibilité de surmonter le refus du conducteur, **sur instructions du procureur de la République**. Le même article prévoit que le véhicule peut être retenu **trente minutes** au plus en attendant ces réquisitions.

3. Les pouvoirs relatifs des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP

a) Un cadre d'activité largement comparable aux dispositions relatives aux activités privées de sécurité

• *Des conditions d'exercice globalement comparables aux conditions applicables aux activités privées de sécurité*

En application de l'article L. 615-1 du code de la sécurité intérieure, l'exercice des activités des services internes de sécurité par la SUGE et par le GPSR est régi par le **code des transports**.

L'article L. 615-1 du code de la sécurité intérieure

Les dispositions applicables aux services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) sont définies au chapitre I^{er} du titre V du livre II de la deuxième partie du code des transports.

Les articles L. 2251-1 et suivants du code des transports opèrent en réalité de fréquents renvois vers les dispositions du code de la sécurité intérieure. Ainsi, de nombreuses **convergences** existent entre les activités de sécurité privée et les missions de sécurité assurées par la SNCF ou la RATP.

Sans doute, la définition de l'activité de sécurité des services internes de sécurité semble plus large que la simple activité de sécurité privée décrite au 1^o de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure. En effet, l'article L. 2251-1 du code des transports définit la mission des services de sécurité de la SNCF et de la RATP comme celle 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* ». Cette activité est donc plus large que

l'activité de sécurité privée telle que définie au 1° de l'article L. 611-1 du code de la sécurité intérieure : « *fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles* ».

De même, les agents de la SUGE et du GPSR disposent d'une autorisation générale donnée par l'article L. 2251-1 du code des transports pour **intervenir sur la voie publique**, alors que l'article L. 613-1 fixe comme principe une interdiction d'intervenir sur la voie publique pour les agents de sécurité privée, sauf autorisation exceptionnelle accordée par le représentant de l'État ou le préfet de police de Paris et pour assurer la seule protection des biens dont ils ont la garde¹.

D'une manière générale, le cadre d'action est toutefois relativement **semblable**.

Ainsi, l'article L. 2251-1 du code des transports prévoit que les agents des services de sécurité sont soumis aux dispositions de l'article L. 612-2 qui **prohibe tout cumul d'activité** et l'article L. 612-4 qui interdit à ces agents de s'immiscer dans **un conflit du travail**.

Par ailleurs, les **conditions de moralité** exigées par l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure sont largement semblables à celles que pose l'article L. 2251-2 du code des transports.

La **tenue vestimentaire** ne doit pas, dans les deux cas, prêter à confusion avec celle d'un agent d'un service de l'État (art. L. 613-4 et L. 2251-3) et les agents sont autorisés dans les deux cas à **détenir une arme** (art. L. 613-5 et L. 2251-4).

Enfin, la dispense du port de tenue est, dans les deux cas, possible mais **à titre exceptionnel** pour les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP (art. L. 2251-3 du code des transports), selon un régime assez comparable aux activités privées de sécurité. Toutefois, certaines professions de sécurité privée sont autorisées à travailler en civil de manière plus générale, comme les convoyeurs de fonds (art. L. 613-8 du code de la sécurité intérieure).

• *Les prérogatives plus limitées des agents de sécurité des services internes de sécurité de la SNCF ou de la RATP pour contrôler les bagages*

Une différence majeure existe cependant entre les agents de sécurité privée relevant du code de la sécurité intérieure et les agents de sécurité de la SNCF ou de la RATP.

¹ En réalité, la portée pratique de ce principe d'intervention sur la voie publique est limitée pour la SUGE et le GPSR.

En effet, en application de l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, les agents de sécurité privée en charge d'une mission de surveillance des biens ou des personnes peuvent être autorisés, après avoir été spécialement **habilités** à cet effet et **agréés** par le représentant de l'État, à procéder à une **inspection visuelle des bagages** et à leur **fouille**, avec l'accord du propriétaire. En cas de circonstances particulières liées à des menaces graves pour la sécurité publique, constatées par un arrêté du préfet qui précise la durée et les lieux ou catégories de lieux concernés, ces agents peuvent également procéder à des **palpations de sécurité**, sous réserve, cependant, du **consentement** « *exprès* » de la personne¹.

En matière de sécurité portuaire et aéroportuaire, les articles L. 5332-6 et L. 6342-4 du code des transports prévoient des prérogatives équivalentes de contrôle, au bénéfice des personnes privées. Toutefois, ces mesures préventives sont conduites dans ces deux cas sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes.

En revanche, **aucune de ces possibilités n'est ouverte aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.**

Tableau comparatif du cadre d'exercice de l'activité de sécurité privée dans le code de la sécurité intérieure et pour les services internes de sécurité relevant du code des transports

Droit commun du code de la sécurité intérieure	Services internes de sécurité relevant du code des transports
<i>Définition de la fonction de protection</i>	
L. 611-1 1° : « la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles »	L. 2251-1 : « veiller à la sécurité des personnes et des biens, protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et veiller au bon fonctionnement du service »
<i>Cumul d'activité</i>	
Interdiction du cumul d'activité : L. 612-2	Renvoi à l'article L. 612-2 du code de la sécurité intérieure par l'article L. 2251-1 du code des transports
<i>Interdiction de s'immiscer dans un conflit du travail</i>	
L. 612-4 du code de la sécurité intérieure	Renvoi à l'article L. 612-4 du code de la sécurité intérieure par l'article L. 2251-1 du code des transports

¹ L'article L. 613-3 du code de la sécurité intérieure prévoit également la possibilité temporaire pour les agents exerçant une mission de surveillance ou les membres du service d'ordre affecté à une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant au moins 300 spectateurs de disposer de pouvoirs comparables, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, pour effectuer des palpations de sécurité.

Droit commun du code de la sécurité intérieure	Services internes de sécurité relevant du code des transports
<i>Exercice de l'activité sur la voie publique</i>	
Exercice à titre exceptionnel sur la voie publique : L. 613-1	Autorisation d'exercice de principe sur la voie publique : L. 2251-1
<i>Conditions de moralité</i>	
L. 612-20 : Absence de condamnation au bulletin n° 2 Traitement automatisé : pas de mention de comportement contraire aux bonnes mœurs etc. Pas d'arrêté d'expulsion non abrogé ou d'interdiction du territoire français non entièrement exécutée ; Aptitude professionnelle	L. 2251-2 : Absence de condamnation au bulletin n° 2 Traitement automatisé : pas de mention de comportement contraire aux bonnes mœurs etc. Pas d'arrêté d'expulsion non abrogé ou d'interdiction du territoire français non entièrement exécutée ;
<i>Tenue et armement</i>	
Tenue : aucune confusion autorisée avec un service de l'État (L. 613-4) Possibilité d'exercer les fonctions en civil pour certaines professions, dans des cas particuliers ou à titre exceptionnel (L. 613-4)	Tenue : aucune confusion autorisée avec un service de l'État (L. 2251-3) Possibilité d'exercer les fonctions en civil, à titre exceptionnel
Armement autorisé : L. 613-5	Armement autorisé : L. 2251-4
Inspection visuelle, fouille avec le consentement des personnes et palpations de sécurité en cas de circonstances exceptionnelles et après consentement des personnes, possibles sous conditions (habilitation spéciale et agrément) (L. 613-2)	Interdit
<i>Sanctions pénales</i>	
Articles L. 617-1 à L. 617-16	L. 2252-1 du code des transports Même sanctions pénales

Source : mission d'information conjointe à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et à la commission des lois du Sénat

b) Un pouvoir de verbalisation à la portée limitée pour les agents de la SNCF et de la RATP

• L'attribution d'un pouvoir restreint de verbalisation, en application de l'article 28 du code de procédure pénale

L'article 28 du code de procédure pénale prévoit que des lois spéciales peuvent attribuer des pouvoirs limités de police judiciaire aux « fonctionnaires et agents des administrations et services publics ».

Ces pouvoirs sont reconnus aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP mais également à d'autres agents de ces deux établissements publics, comme les contrôleurs par exemple.

Les pouvoirs des agents de la SNCF ou de la RATP sont définis à l'article 23 de la loi du 15 juillet 1845 modifiée par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et codifié par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 au sein de l'article L. 2241-1 du code des transports. Ce pouvoir est prévu pour :

- les fonctionnaires ou agents de l'État assermentés missionnés à cette fin et placés sous l'autorité du ministre chargé des transports ;

- les agents assermentés missionnés de l'établissement public de sécurité ferroviaire ;

- les agents assermentés missionnés du gestionnaire d'infrastructures de transport ferroviaire et guidé ;

- les agents assermentés de l'exploitant du service de transport.

Ainsi, les agents des services internes de sécurité de la SNCF ou de la RATP disposent, en tant qu'agents de ces entreprises, de prérogatives supérieures à celles des agents de sécurité privée, en particulier **le pouvoir de constater toutes les infractions à la police du transport ferroviaire ou guidé**.

Dans ce cadre, ils sont autorisés à « *recueillir ou relever* » l'identité et l'adresse des personnes ayant commis l'infraction, selon les modalités prévues par l'article 529-4 du code de procédure pénale.

L'agent habilité à **relever** l'identité¹ peut solliciter la présentation d'une pièce d'identité, alors que l'agent habilité à **recueillir** l'identité ne peut se contenter que d'éléments déclaratifs.

En cas de refus de décliner son identité ou d'impossibilité d'en justifier, le contrevenant peut être retenu par l'agent, si l'officier de police judiciaire (OPJ) territorialement compétent à qui l'agent a immédiatement rendu compte lui a ordonné de lui présenter la personne pour procéder à une **vérification d'identité** en application de l'article 72-3 du code de procédure pénale. Si l'article L. 2241-2 du code des transports prévoit que la personne a l'obligation de demeurer à la disposition de l'agent pendant le temps nécessaire pour contacter l'OPJ, **aucune conséquence ne s'attache à la violation de cette obligation** : en effet, si les agents assermentés disposent des pouvoirs de droit commun de l'article 73 du code de procédure pénale, permettant de retenir une personne, cette mesure ne s'applique qu'en cas de **flagrant délit ou crime** et non en cas de contravention. Or, c'est le plus souvent à l'occasion d'une fraude que la personne voit son identité contrôlée par les agents.

¹ Pour **relever** l'identité des personnes, les agents doivent avoir été **agréés** par le procureur de la République et **assermentés**.

En cas de vérification d'identité, la personne ne peut être retenue plus de **quatre heures** par l'OPJ. En cas de refus persistant ou de réponses manifestement inexactes, le procureur de la République ou le juge d'instruction peut ordonner la prise d'empreintes ou de photographies, qui seront détruites dans un délai de six mois si aucune procédure ne suit cette opération.

La procédure de vérification d'identité diligentée par un OPJ en cas de refus de décliner l'identité ou l'adresse est très rarement mise en œuvre, en raison de la lourdeur de la procédure et de ses effets pratiques très limités pour la personne qui en fait l'objet.

Enfin, l'article L. 2242-5 du code des transports sanctionne de 3 750 euros d'amende le fait de déclarer intentionnellement une fausse adresse ou une fausse identité mais il existe peu de condamnations sur ce fondement, au regard justement de la difficulté à obtenir ces éléments.

Condamnations prononcées et inscrites au casier judiciaire national au titre de l'article L. 2242-5 du code des transports

Déclaration intentionnelle de fausse adresse ou identité auprès d'un agent assermenté habilité à constater les infractions à la police du transport public ferroviaire, guidé ou routier.	année	Condamnations	Condamnations à une peine d'emprisonnement	Condamnations à une peine d'emprisonnement ferme ou en partie ferme	Quantum moyen en mois de l'emprisonnement ferme	Montant moyen de l'amende ferme
	2009	6	0	0	-	217 €
	2010	11	1	1	-	400 €
	2011	8	1	0	-	280 €
	2012	10	1	1	-	275 €
	2013	18	2	2	-	235 €

Source : direction des affaires criminelles et des grâces

Enfin, en application de l'article L. 2241-6 du code des transports, les agents de la SNCF ou de la RATP ont la possibilité d'enjoindre, voire de contraindre une personne contrevenant aux dispositions tarifaires ou à la sécurité des personnes de descendre « *au premier point d'arrêt suivant la constatation des faits* » ou de « *quitter sans délai les espaces gares ou stations gérés par l'exploitant* ». Pour ce faire, ils peuvent requérir la force publique. Ils doivent informer un officier de police judiciaire territorialement compétent.

c) La possibilité récente pour le service de sécurité interne de la SNCF d'intervenir dans les trains internationaux, sans être armés

Jusqu'à l'adoption de l'article L. 2251-1-1 du code des transports, les agents de la SNCF ne pouvaient pas intervenir au sein des sociétés ferroviaires assurant les liaisons internationales qui ne relèvent pas de la SNCF. En vertu de cette disposition, la SNCF peut désormais conclure des

conventions aux fins de réaliser des prestations de sûreté pour ces sociétés (voir *supra*).

En application de ces dispositions, un tel contrat a été conclu avec Thalys et des contacts sont actuellement en cours avec d'autres sociétés, en particulier Eurostar ou Thello.

Toutefois, même dans ce cadre, les personnels des services internes de sécurité de la SNCF ne pourront pas être armés en dehors du territoire français.

4. Le cadre juridique permettant la mise en œuvre de la vidéoprotection sur la voie publique par une personne privée

Sur la voie publique, des moyens de vidéoprotection peuvent être mis en œuvre par les autorités publiques, afin notamment de **prévenir des actes de terrorisme**, en application de l'article L. 223-1 du code de la sécurité intérieure.

Cet article ouvre également cette possibilité pour les personnes morales, pour le même motif que celui de prévenir les actes de terrorisme, mais uniquement « *pour la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations* ». En effet, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure* a censuré les dispositions qui avaient pour objet d'élargir le champ couvert par ces caméras à la **voie publique** et qui auraient permis à des **personnes privées de visionner et d'exploiter** les images ainsi captées, en estimant que la « *délégation de police administrative générale à une personne privée* » violait l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, relatif à la nécessité d'une force publique.

Par ailleurs, les opérateurs privés peuvent mettre en œuvre des dispositifs de vidéoprotection dans les « *lieux et établissements ouverts au public (...) particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol* » en application de l'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure.

La mise en place d'un tel système est soumise à une **autorisation préalable du préfet**¹, qui statue après avis de la commission départementale de vidéoprotection.

Dans ce cadre, les agents privés des opérateurs ayant mis en place ces dispositifs peuvent les exploiter en temps réel. En effet, **les lieux ouverts au public ne sont pas assimilés à la voie publique**, dont la surveillance reste de la seule compétence des autorités publiques.

En application de l'article L. 223-2 du même code, le représentant de l'État peut également **prescrire à des opérateurs**, en particulier les gestionnaires d'infrastructures, les autorités et personnes exploitant des

¹ En application de l'article L. 252-1 du code de la sécurité intérieure.

transports collectifs relevant de l'activité de transports terrestres ou de l'activité aéroportuaire ainsi qu'aux opérateurs d'importance vitale, la mise en place de systèmes de vidéoprotection, sous peine d'amende en cas de non-respect de ces obligations¹.

Enfin, si la décision du représentant de l'État doit, en principe, être précédée d'une consultation de la commission départementale de vidéoprotection si elle porte sur une installation de vidéoprotection filmant la voie publique ou des lieux et établissements ouverts au public (art. L. 223-3), diverses dispositions permettent de s'en dispenser pour la mettre en place pendant une durée temporaire de **quatre mois**, en cas d'urgence ou de sensibilité particulière de la structure surveillée au bénéfice d'une autorité publique ou d'un exploitant privé.

Par ailleurs, les communes peuvent être sollicitées par le préfet pour la mise en place d'un tel système de vidéoprotection, les modalités liées au financement et à la maintenance étant décidées par convention (art. L. 223-9 du code de la sécurité intérieure).

II. DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES NE REMETTANT PAS EN CAUSE L'ÉCONOMIE ACTUELLE DU TRANSPORT FERROVIAIRE

A. L'IMPOSSIBILITÉ D'UNE REPRODUCTION À L'IDENTIQUE DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ AÉROPORTUAIRE

Si vos rapporteurs se sont attachés à l'examen des vulnérabilités spécifiques aux transports ferroviaires et guidés, ils en appellent à la construction d'une **réponse globale** face à la menace terroriste actuelle, sans laquelle celle-ci ne pourra être enrayée. En particulier, l'action des services de renseignement sera déterminante dans ce domaine.

En ce qui concerne les réseaux ferrés, vos rapporteurs relèvent **qu'aucune mesure ne permettra d'écarter définitivement la menace terroriste dans les transports ferroviaires ou guidés, sauf à changer radicalement de modèle de transport et de société**, ce qui n'est pas envisageable aujourd'hui. C'est dans cet état d'esprit qu'ils ont réfléchi à des recommandations réalistes, permettant d'améliorer de façon significative et à un coût raisonnable la sécurité dans les gares et les transports.

En l'occurrence, en l'état actuel de la menace, il ne semble **pas envisageable d'appliquer de façon systématique aux transports ferrés le système de sécurité aéroportuaire**, composé d'un contrôle minutieux de l'ensemble des passagers et des bagages au moyen de portiques d'inspection-filtrage.

¹ Article L. 223-7 du code de la sécurité intérieure.

Il convient de rappeler que les trafics observés sur les réseaux ferrés et guidés (près de 102,6 milliards de voyageurs-kilomètre¹ assurés par an) sont beaucoup plus importants que le trafic aérien (14 milliards de voyageurs-kilomètre²). L'architecture du système de sécurité aérien a en outre pu être intégrée dès le stade de la conception des aéroports, au sein desquels des espaces étendus lui sont consacrés.

A l'inverse, **l'espace contraint** des gares et les stations de métro rend impossible, à l'heure actuelle, l'installation systématique de portiques d'inspection-filtrage à chaque point d'entrée d'un quai, celui-ci étant souvent doté de plusieurs accès. Même avec des travaux de rénovation, il n'est pas certain que l'ensemble des quais puissent en être pourvus, en particulier sur le réseau de métro ou de RER, sauf à agrandir considérablement l'emprise des gares, ce qui semble tout aussi irréaliste, compte tenu de la rareté de l'espace foncier disponible en centre-ville.

Conditionner l'accès à un train ou métro au passage dans un portique aurait en outre pour conséquence **d'allonger de façon considérable le temps de trajet en train ou en métro**, et par conséquent de réduire l'intérêt de ces modes de transport par rapport à d'autres, qu'ils soient collectifs (le bus ou l'avion) ou individuels (le recours à la voiture ou au deux-roues).

D'après certaines estimations, l'installation de portiques allongerait d'une heure environ les trajets réalisés en TGV. Sur le réseau Transilien, les difficultés aujourd'hui rencontrées durant les heures de pointe rendent cette mesure peu réaliste. Son acceptabilité sociale est d'autant plus compromise qu'au-delà de cet aspect temporel, les inconvénients pratiques d'un passage sous un portique ne sont pas négligeables. Ils obligent en effet les usagers à sortir leurs appareils électroniques de leurs sacs, voire à enlever leurs chaussures ou leurs manteaux dans des endroits ouverts et froids.

Rien ne garantit par ailleurs que cette mesure permette effectivement d'éradiquer la menace terroriste dans les transports. Outre qu'elle n'est pas infaillible, elle pourrait simplement avoir pour effet de **déplacer le risque** soit à l'intérieur de la gare, si ces portiques engendrent d'importantes **files d'attente**³, soit sur les **autres modes de transport** (bus, embouteillages routiers, etc.).

Ainsi, aux yeux de vos rapporteurs, le choix effectué par la ministre de l'écologie, Ségolène Royal, de ne réserver l'installation de **portiques de sécurité** qu'à l'entrée de certains services ferroviaires, comme le **Thalys**, ne fera que **déplacer le risque vers les autres services ferroviaires ou guidés**, par exemple sur le réseau Transilien.

¹ Unité correspondant au transport d'un voyageur sur un kilomètre.

² Données 2013 extraites de l'édition 2015 des « Chiffres clés du transport » du Commissariat général au développement durable (CGEDD).

³ L'attentat du 29 décembre 2013 perpétré à la gare de Volgograd, en Russie, au cours duquel une femme kamikaze s'est fait exploser dans la file d'attente des portiques de sécurité, a fait 17 morts et des dizaines de blessés.

L'**efficacité** de cette mesure semble par ailleurs **d'autant plus limitée que les autres gares desservies** par le Thalys, en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne, n'ont **pas prévu de se doter de dispositifs similaires**. Ainsi, une personne ayant l'intention de commettre un attentat pourrait toujours, malgré cette mesure, monter dans un train Thalys à Bruxelles avec une arme, comme cela a été le cas le 21 août dernier.

Il existe d'ailleurs peu d'exemples de pays étrangers ayant mis en place de tels portiques, exceptée l'Espagne. Mais ce pays en a réservé l'usage aux trains à grande vitesse, ce qui ne permet pas de traiter la menace existant sur les trains de banlieue, où ont justement eu lieu les attentats d'Atocha.

Vos rapporteurs considèrent, en définitive, que l'installation de portiques de sécurité fixes est une mesure **coûteuse**, pour une efficacité **limitée** en matière de prévention de la menace.

D'après le ministère des transports, leur coût est en effet estimé à **2,5 millions d'euros par an et par quai**, soit un total de **7,5 millions d'euros par an**¹. Ce montant comprend la location des portiques, les prestations assurées par une société de sécurité privée pour effectuer ces contrôles, les prestations d'une autre société assurant l'accueil des voyageurs à l'entrée du quai et leur orientation vers l'un des portiques, ainsi que la mobilisation de personnels de la SUGE pour intervenir en cas d'incident.

Vos rapporteurs proposent en revanche l'équipement des services ferroviaires et guidés en **portiques de sécurité déplaçables**, dont la **rotation serait assurée sur l'ensemble des réseaux, de façon aléatoire pour l'utilisateur**. Ainsi, ce ne serait plus telle ou telle liaison ferroviaire qui serait « sécurisée » de façon permanente, mais l'ensemble des lignes des réseaux ferroviaires et de métro qui pourraient faire l'objet d'un tel contrôle de façon inopinée. La création de cet aléa installerait un **climat d'incertitude** pour les auteurs d'attentats, puisqu'il ne serait pas possible de savoir à l'avance quels services de transports seraient contrôlés.

Cette mesure a l'avantage d'être beaucoup **moins coûteuse**, pour une **efficacité supérieure**, si l'on considère que c'est bien l'ensemble des réseaux ferroviaires ou guidés qui doivent être protégés. Elle semble en outre **plus acceptable pour les usagers**, puisque ce ne serait pas les mêmes personnes qui seraient contrôlées à chaque fois. La présence d'un nombre important de portiques déplaçables pour ces opérations ciblées permettrait enfin de garantir une certaine **fluidité dans le contrôle des passagers**.

Proposition n° 1 : Réaliser, de façon aléatoire, des opérations d'inspection-filtrage au moyen de portiques déplaçables déployés sur l'ensemble des réseaux ferroviaires et guidés

¹ Deux quais ont été équipés à la gare du Nord et un quai à la gare de Lille Europe.

B. L'IDENTIFICATION DES VOYAGEURS, UNE QUESTION LIÉE MOINS À LA SÉCURITÉ QU'À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

1. La difficulté d'imposer un titre d'identité obligatoire sur la voie publique

Le choix d'imposer le port obligatoire d'une carte d'identité a été écarté à plusieurs reprises par le législateur, aussi bien par la loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, que par la loi n° 86-1004 du 3 septembre 1986 relative aux contrôles et vérifications d'identité. Une telle mesure avait été précédemment adoptée par le régime de Vichy, puis supprimée en 1955.

Par ailleurs, dans la mesure où les agents de la SNCF ou de la RATP ne peuvent pas solliciter la présentation d'une pièce d'identité, rendre obligatoire le port d'un titre d'identité ne garantit pas que celui-ci sera davantage présenté, à la demande des agents. En cas de refus ou d'impossibilité de justifier de l'identité, les agents de la SNCF ou de la RATP - comme d'ailleurs les agents de police non OPJ - ne pourront qu'appliquer la procédure actuelle, consistant à demander à un OPJ de procéder à une vérification d'identité.

En outre, l'existence d'un délit spécifique fondé sur l'absence d'un titre d'identité ne permettrait en soi aucun moyen de coercition supplémentaire au bénéfice des agents privés.

Enfin, une telle mesure pourrait être considérée comme portant une atteinte au **principe constitutionnel d'aller et venir**, dans la mesure où cette liberté serait conditionnée par le fait de disposer d'un document particulier, attestant l'identité de la personne sans que les avantages escomptés en matière de protection de l'ordre public, qui est également un principe constitutionnel, ne soient avérés puisqu'en tout état de cause, les agents de sécurité ne pourront pas contrôler effectivement l'identité de la personne.

Sans doute, l'obligation de disposer d'un titre d'identité existe en Espagne, mais cette obligation ne permet toutefois pas de fonder une mesure de vérification de l'identité plus coercitive que celle qui existe en France. Par ailleurs, il n'existe aucune obligation de détenir un titre d'identité, en Allemagne comme aux États-Unis, sans que cela entraîne des difficultés particulières en matière de sécurité.

2. Les billets nominatifs, un choix commercial des exploitants

Le choix de **billets nominatifs** par une société de transport - ce qui est une pratique déjà observée dans le transport aérien mais aussi dans le transport de personnes par autocar -, permet aux contrôleurs privés de ces sociétés de contrôler que la personne qui souhaite embarquer est bien le titulaire du billet.

Ces contrôles ne s'exercent pas pour des raisons de sécurité, mais pour des raisons **commerciales**, en particulier **la lutte contre la fraude**. Le refus de présenter une pièce d'identité par le voyageur entraîne la rupture du contrat et permet donc de refuser l'accès au moyen de transport.

Créer des billets nominatifs pourrait se justifier pour lutter contre la fraude mais ne présente **aucun apport particulier en matière de sécurité** : en effet, pour cela, la société devrait contrôler les noms au regard d'un fichier, ce qu'elle ne peut pas faire, dans la mesure où cela consisterait à déléguer des prérogatives de puissance publique à des personnes privées ou à les faire participer à des missions régaliennes, ce que le Conseil constitutionnel a censuré dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure* précitée.

Enfin, le choix de billets nominatifs comporte des limites pratiques : dans le métro ou dans les trains de banlieue, une telle mesure nécessiterait d'importantes modifications pratiques et techniques pour les exploitants comme pour les usagers, même si le recours fréquent à des abonnements s'apparente de fait à un voyage avec un titre nominatif.

Le choix de billets nominatifs ne s'inscrit donc pas dans le cadre de la présente mission ; il relève d'abord des opérateurs, qui peuvent le mettre en œuvre de manière **contractuelle**, sans modification législative.

C. LES EFFORTS À POURSUIVRE POUR IDENTIFIER LES SITUATIONS À RISQUE

1. Améliorer la coordination des acteurs

Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs ont souligné les **difficultés liées à la coordination des différents acteurs de la sécurité dans les transports terrestres**, qu'ils soient étatiques ou privés.

En effet, comme évoqué *supra*, la sécurisation des gares et des trains implique un très grand nombre d'acteurs, dépendant de plusieurs ministères - intérieur, défense, transports et finances -, rendant la coordination d'autant plus nécessaire.

Or, cette coordination est effectuée à plusieurs niveaux et par plusieurs acteurs, selon des modalités variables, puisqu'un service coordonne parfois l'action, alors même que d'autres acteurs concluent des

conventions particulières, parfois très précises, avec certains opérateurs pour lutter contre certaines menaces.

Si le système semble bien fonctionner, une multiplication d'acteurs a pour effet d'engendrer d'importants coûts de coordination, nécessitant des échanges de personnels, des réunions, des arbitrages éventuels en cas de désaccords, *etc.*

Il serait donc préférable que **le service national de la police ferroviaire assure seul la coordination de la sécurité ferroviaire, à l'échelle nationale**. Bien sûr, au regard des spécificités liées à la région parisienne et au poids qu'elle représente, il serait indispensable de prévoir une représentation adéquate de la SDRPT au sein du SNPF, en disposant par exemple qu'un représentant du SDRPT assure les fonctions d'adjoint du chef du SNPF. En tout état de cause, le rôle opérationnel de la SDRPT serait maintenu, voire renforcé, sur le ressort de l'Île-de-France.

Par ailleurs, un recentrage du SNPF sur sa mission de coordination lui permettrait de mettre pleinement en œuvre les nouvelles possibilités qui lui ont été accordées en matière de renseignement.

En effet, en application du décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, **l'unité judiciaire du SNPR** a été désignée comme un service relevant du « deuxième cercle » du renseignement et peut ainsi demander, dans le cadre de la police administrative, la mise en œuvre de plusieurs techniques de renseignement : l'accès administratif aux données de connexion, la localisation de terminaux en temps réel sur sollicitation du réseau, la pose et le retrait de balise permettant de localiser en temps réel une personne, un véhicule ou un objet et la possibilité de demander des interceptions de sécurité – cette possibilité s'étendant désormais à l'entourage de la personne concernée par l'autorisation.

En conséquence, les effectifs opérationnels actuellement employés par le SNPF – la brigade centrale des chemins de fer – pourraient renforcer la SDRPT. Le dispositif local resterait quant à lui inchangé.

<p>Proposition n° 2 : Attribuer la coordination de l'action de la sécurisation des réseaux au SNPF, en concentrant le rôle de la SDRPT sur ses missions opérationnelles</p>
--

2. Développer et améliorer la vidéoprotection

Plusieurs éléments pourraient permettre de renforcer l'efficacité de la vidéoprotection.

En premier lieu, il convient d'encourager le déploiement des caméras et l'équipement des salles de contrôles, afin de permettre un contrôle étroit des gares, des quais et des couloirs de correspondances.

En second lieu, il peut être observé que les caméras déployées au sein des trains, des bus ou des wagons ne sont que de simples **enregistreurs** et ne sont pas reliés en temps réel à un dispositif en permettant l'exploitation, visant à détecter immédiatement une situation anormale.

Or, certaines sociétés de transports de bus ou de tramways organisent **la transmission en temps réel des données captées** dans le tramway, le métro ou le bus vers un poste de commande centralisé, permettant à des agents privés d'intervenir en cas d'incident.

L'attentat raté du Thalys d'août dernier montre **l'intérêt d'une exploitation en temps réel des images captées** en cas d'incident. Il semble donc nécessaire de systématiser cette possibilité, même s'il apparaît que dans certains cas il existe des obstacles techniques qui pourraient être levés progressivement, à l'occasion du remplacement du matériel.

Proposition n° 3 : Développer la transmission en temps réel des données enregistrées par les caméras à bord des matériels roulants, afin de permettre leur exploitation par un centre de traitement à terre

Par ailleurs, il convient de prévoir la possibilité de transmettre ces données en temps réel aux forces de l'ordre.

Ainsi, pour assurer la **protection des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation**, l'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitat a prévu la possibilité de transmettre, en cas d'incident et sous condition, les images en temps réel captées par un système de vidéoprotection mis en œuvre par une personne privée vers les forces de l'ordre.

Article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitat

La transmission aux services chargés du maintien de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes est autorisée sur décision de la majorité des copropriétaires dans les conditions fixées à l'article 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et, dans les immeubles sociaux, du gestionnaire. Les images susceptibles d'être transmises ne doivent concerner ni l'entrée des habitations privées, ni la voie publique.

Cette transmission s'effectue¹ en temps réel et est strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale.

Une convention préalablement conclue entre le gestionnaire de l'immeuble et le représentant de l'État dans le département précise les conditions et modalités de ce transfert. Cette convention prévoit l'information par affichage sur place de l'existence du système de prise d'images et de la possibilité de leur transmission aux forces de l'ordre.

Lorsque la convention a pour objet de permettre la transmission des images aux services de police municipale, elle est en outre signée par le maire.

Cette convention est transmise à la commission départementale de vidéoprotection mentionnée à l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui apprécie la pertinence des garanties prévues et en demande, le cas échéant, le renforcement au représentant de l'État dans le département.

Ne sont pas soumis au présent article les systèmes utilisés dans des traitements automatisés ou contenus dans des fichiers structurés selon des critères permettant d'identifier, directement ou indirectement, des personnes physiques, qui sont soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

La transmission d'images collectées par un opérateur privé aux forces de l'ordre nécessite un fondement législatif ; en effet, cette possibilité dépasse le cadre de l'autorisation accordée à une personne privée pour mettre en place un système de vidéoprotection.

Ainsi, pour organiser la transmission vers les forces de l'ordre d'images collectées au sein des lieux ouverts au public que sont les moyens de transports ou les gares, une procédure analogue à celle de l'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitat pourrait être adoptée.

Proposition n° 4 : Autoriser la transmission en temps réel aux forces de l'ordre d'images collectées dans les moyens de transport et les gares, en cas d'incident, selon des modalités et des garanties comparables aux dispositions de l'article L. 126-1-1 du code de la construction et de l'habitat

Enfin, la possibilité d'enregistrer le **son** à l'aide de caméras de vidéoprotection, qui est un progrès technique, envisagé notamment pour permettre de détecter plus facilement des situations anormales², pourrait aussi se traduire par la collecte de conversations, ce qui nécessiterait alors **d'encadrer par la loi cette nouvelle possibilité**, comme la CNIL l'a souligné dans son rapport annuel d'activité pour l'année 2014, en observant que « *de nombreux dispositifs vidéo sont aujourd'hui composés de caméras permettant un enregistrement du son. Or, cette possibilité n'est ni prévue, ni interdite par le code*

¹ A l'initiative de l'opérateur privé.

² Permettant par exemple de détecter une détonation ou une explosion.

de la sécurité intérieure bien qu'elle pose des questions au regard de la protection de la vie privée des personnes situées dans leur champ de visualisation et donc, d'enregistrement sonore »¹.

Cette question dépasse l'objet du présent rapport. Dans son rapport 2015, la CNIL indique toutefois que le Gouvernement étudie la possibilité d'encadrer juridiquement l'enregistrement d'images et de sons sur la voie publique, dans le cadre de la mise en place de « caméras boutonnères » destinées aux forces de l'ordre².

D'une manière générale, il semble essentiel de **privilégier la vidéoprotection active**, c'est-à-dire faisant l'objet d'une surveillance en temps réel, plutôt que d'installer des caméras afin d'enregistrer les événements qui surviennent. La mise en œuvre de dispositifs techniques permettant d'alerter l'attention d'un opérateur vers un moniteur en cas de situation considérée comme anormale (forte hausse du bruit ambiant par exemple) permettrait de limiter l'accroissement des moyens humains.

3. Exploiter les possibilités offertes par les nouvelles technologies

Plusieurs technologies sont en cours de développement ou d'expérimentation afin de prévenir plus efficacement les actes terroristes. Si elles ne sauraient constituer une réponse globale à cette menace, elles pourraient contribuer fortement à accélérer l'identification de situations à risques. C'est la raison pour laquelle les opérateurs de transport, les industriels et les différents services de l'État concernés y accordent une attention particulière.

Dans le domaine de la **vidéoprotection active**, outre les dispositifs déjà existants visant à faciliter le travail d'analyse des images, plusieurs techniques sont en cours d'expérimentation :

- un logiciel visant à faciliter la recherche d'individus, dans les enregistrements vidéo, à partir d'un **avatar numérique** rappelant le signalement de la personne recherchée, par exemple pour reconstituer le parcours du propriétaire d'un bagage abandonné ;

- des logiciels **d'analyse comportementale** reliés aux caméras de protection, visant à identifier de potentiels risques en mesurant les différentiels de température du corps des individus, du niveau sonore de leurs voix ou en repérant les comportements brusques. Ces dispositifs sont actuellement en cours d'expérimentation sur le domaine ferroviaire, avec l'accord de la CNIL. Cette technologie est néanmoins confrontée au fait que les différentes variations identifiées peuvent être observées sur un certain nombre de personnes en situation de stress (par exemple parce qu'elles sont en retard), sans que cela s'accompagne d'un réel risque pour la sûreté. Leur

¹ CNIL, rapport annuel pour l'année 2013, p. 60.

² Rapport d'activité pour l'année 2014, p. 77.

acceptabilité sociale devrait aussi être mesurée, en raison de leur caractère intrusif.

Pour la **détection de substances explosives**, la Gare du Nord et la Gare de Lyon expérimentent actuellement un dispositif de détection de traces d'explosifs sur la peau, les vêtements, les objets transportés, les sacs, les véhicules et toute autre surface par **ionisation**. Des techniques similaires ont également été testées par les services de la Commission européenne, avec des résultats très prometteurs pour des dispositifs très discrets.

Enfin, la Gare du Nord et la Gare de Lyon testent un système de cloche à bagages, pour raccourcir les délais de levée de doute en cas de signalement d'un **colis abandonné**. Les alertes de ce type se sont en effet multipliées en 2015, entraînant des difficultés d'exploitation évidentes pour les opérateurs de transport.

L'augmentation des cas de signalement de bagages abandonnés en 2015

	2013	2014	2015
1 ^{er} semestre	351	308	805
2 ^{ème} semestre	462	526	-
TOTAL	813	834	-

Source : direction générale de la gendarmerie nationale

Ces différents projets n'en sont qu'à une phase expérimentale, et leur efficacité ou intérêt pour traiter les problématiques du domaine ferroviaire devront être confirmés. Vos rapporteurs incitent les différents acteurs concernés à poursuivre leurs efforts de recherche, l'objectif étant de développer des instruments très fiables sans être intrusifs.

Le développement de ces technologies innovantes ne doit pas faire perdre de vue l'intérêt des moyens technologiques existants qui ont fait leurs preuves, comme les **drones** utilisés pour la surveillance du réseau. Enfin, le recours à des **équipes cynophiles**, bien que coûteux, reste l'un des moyens de détection d'explosifs les plus efficaces aujourd'hui. Les moyens déployés dans ce domaine doivent donc être au minimum conservés, voire augmentés.

4. Développer le rôle des polices municipales et intercommunales

Le faible nombre de polices municipales des transports peut s'expliquer par l'inadéquation d'un exercice de la compétence transports à l'échelle d'une commune : en effet, les réseaux de transports urbains existent le plus souvent à l'échelle d'une **intercommunalité**.

En conséquence, comme l'avaient d'ailleurs suggéré nos collègues François Pillet et René Vandierendonck dans leur rapport relatif aux polices municipales¹, il serait souhaitable de **transférer au président de l'intercommunalité les pouvoirs de police spéciale correspondant aux compétences exercées par l'intercommunalité.**

L'article 17 de la proposition de loi visant à créer des polices territoriales et portant diverses dispositions relatives à leur organisation et à leur fonctionnement², en cours d'examen à l'Assemblée nationale, et que vos rapporteurs suggèrent de reprendre dans le cadre du présent rapport, vise précisément à **attribuer de plein droit la compétence relative à la police des transports au président de l'intercommunalité** lorsque l'intercommunalité est compétente en matière de transports.

Proposition n° 5 : Transférer de plein droit la compétence relative à la police des transports au président de l'intercommunalité lorsque l'intercommunalité est compétente en matière de transports urbains

5. Renforcer les moyens octroyés à la sûreté

Vos rapporteurs se félicitent du renforcement annoncé des moyens octroyés à la sûreté, car un renforcement de la présence humaine sera de nature à accroître le climat d'incertitude, et donc de dissuader les auteurs d'actes malveillants. La SUGE devrait ainsi recruter des agents supplémentaires. À la RATP, un renforcement des effectifs du GPSR de 100 personnes est programmé dans les deux années à venir, tandis que la présence des personnels sur le réseau des bus de nuit devrait être renforcée grâce au recrutement de 100 personnes supplémentaires.

Le lieu d'affectation de ces agents demeure une condition importante de l'efficacité de ces unités. Il apparaît nécessaire notamment que la SUGE soit présente dans les gares mais également à bord des trains.

Dans la mesure où les contrôleurs et conducteurs sont les agents les plus exposés au risque terroriste, ce type de formations devraient également leur être proposées afin qu'ils puissent, d'une part, alerter les autorités compétentes de comportements suspects, et, d'autre part, connaître la conduite à tenir en cas d'attentat.

Sans devenir des agents de sûreté, il est important de leur redonner un sentiment de sécurité et de confiance en leur offrant la possibilité de se

¹ Rapport d'information n° 782 (2011-2012) de MM. François Pillet et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois. Le rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-782-notice.html>

² Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/creation_polices_territoriales.asp

former aux techniques de défense basiques, ainsi qu'en mettant à leur disposition un protocole d'intervention.

Enfin, seule la présence de contrôleurs dans les trains, en nombre suffisant, permettra le contrôle effectif de l'étiquetage des bagages, réduisant ainsi le risque de colis abandonnés.

6. Favoriser la participation des usagers

Comme l'a indiqué à plusieurs reprises Stéphane Volant, secrétaire général de la SNCF en charge de la tutelle de la direction de la sûreté, « *la sûreté est l'affaire de tous* ». En signalant un bagage abandonné ou un comportement anormal, chaque usager des transports peut contribuer à l'identification d'un risque potentiel en temps réel, facilitant ainsi, le cas échéant, le déploiement des forces de sécurité concernées dans les plus brefs délais.

C'est dans cet esprit que le groupe public ferroviaire a récemment développé le numéro d'appel d'urgence 31 17 et, depuis peu, le 31 177 (par sms)¹. Si le premier est désormais davantage utilisé depuis la tentative d'attentat du Thalys, il gagnerait à être mieux connu de l'ensemble des usagers, à travers des campagnes de communication par exemple.

La vigilance des usagers, en général élevée dans la période suivant un attentat, a tendance à se réduire au fil du temps. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs insistent sur l'importance de campagnes de sensibilisation régulières, faisant appel à la vigilance des usagers.

Il est regrettable que ces numéros ne soient pas mentionnés sur les billets et abonnements ou dans les informations portées à l'attention des voyageurs lors de leur commande.

Proposition n° 6 : Mener régulièrement des campagnes de sensibilisation auprès des usagers pour les inciter à signaler tout comportement anormal (abandon de bagage par exemple), au moyen des lignes téléphoniques dédiées (31 17 pour les appels et 31 177 pour les sms, sur le réseau ferroviaire)

Se pose également la question de savoir s'il ne serait pas pertinent de développer **un dispositif similaire pour la RATP**, qui dispose aujourd'hui d'un seul numéro commercial.

¹ Cf. *supra*.

D. DES AMÉLIORATIONS INDISPENSABLES DU CADRE JURIDIQUE DU CONTRÔLE

1. Conforter les moyens juridiques de la SUGE et du GPRS

Si les services internes de sécurité que sont la SUGE et le GPRS disposent de prérogatives comparables, parfois même plus importantes que les sociétés privées soumises aux dispositions du code de la sécurité intérieure, **ils ne disposent pas de la prérogative essentielle consistant à pouvoir opérer des contrôles des bagages et**, en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, à **des palpations de sécurité** sur autorisation de la personne contrôlée.

Cette possibilité serait toutefois de nature à renforcer effectivement la sécurité dans les transports.

Proposition n° 7 : Permettre aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP d'opérer des contrôles des bagages ou des personnes, selon les modalités prévues par l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure

Pour donner la pleine efficacité à ces mesures de contrôle préventif, vos rapporteurs suggèrent de prévoir que les personnes refusant de se faire contrôler se voient refuser l'accès au train.

Proposition n° 8 : Sur le modèle de l'article L. 2241-3 du code des transports, prévoir que le refus de se soumettre aux contrôles justifie un refus d'accès au train

Enfin, vos rapporteurs observent que les dispositions de l'article L. 2251-3 du code des transports, ne permettent aux agents des services internes de sécurité de ne travailler en civil que dans des cas « exceptionnels ».

Il serait pourtant nécessaire d'élargir les possibilités de dispense du port de tenue professionnelle, en supprimant cette mention. En effet, le travail en tenue civile permettrait de développer l'efficacité de ces unités.

Proposition n° 9 : Étendre les possibilités de travailler en tenue civile pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP

En revanche, si vos rapporteurs mesurent **l'intérêt de permettre aux agents de sécurité privée de pouvoir disposer d'un armement sans être en tenue professionnelle**, les risques de méprises¹, en cas de mauvaise coordination avec les forces de l'ordre, doivent être soigneusement pris en compte, par le biais d'une coordination efficace.

Actuellement, l'encadrement de cette possibilité pour les agents de la SNCF et de la RATP, par l'article 6 du décret n° 2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens et pris pour l'application des articles 11-1 et 11-3 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, est strict. Cet article ne le prévoit que si les agents effectuent une **mission de sécurisation des emprises immobilières non accessibles au public** et sont exposés dans ce cadre à des **risques particulièrement élevés**.

Dans ce cas, cet article prévoit un certain nombre de conditions, notamment le fait pour l'agent d'être **autorisé préalablement par le représentant de l'État dans le département** et sous réserve de la rédaction **d'un ordre de mission** par le responsable du service interne de sécurité, porté à la connaissance du procureur de la République ainsi que des services de la police et de la gendarmerie nationales territorialement compétents, avant le début de la mission.

L'extension du port de l'arme aux zones accessibles au public en dispense de tenue professionnelle nécessite donc au moins les mêmes conditions de forme, en particulier l'information préalable du procureur de la République et des services de police et de gendarmerie compétents.

2. Renforcer les contrôles des membres des services internes de sécurité

Le contrôle des services internes de sécurité de la SNCF ou de la RATP s'effectue actuellement principalement selon des procédures internes à l'entreprise². Il peut être d'ailleurs observé que la rédaction de l'article 23 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer imposait un agrément préalable par la préfecture, avant l'assermentation des agents, qui n'a pas été repris lors de l'entrée en vigueur du nouveau code des transports à compter du 1^{er} décembre 2010.

Aucun contrôle n'est actuellement effectué par le **conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)**, qui a pour fonction de contrôler les sociétés de sécurité privée relevant des dispositions du code de la sécurité intérieure.

¹ Une équipe de la SUGE ou du GPSR en civil et armée pourrait être assimilée à un groupe terroriste par les forces de l'ordre intervenant sur le même réseau sans avoir été avertis de leur présence.

² Même si une enquête de moralité précède le recrutement de ces agents (voir supra p. 16-17).

La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) n° 2011-267 du 14 mars 2011 a profondément modifié les modalités de contrôle et de régulation des activités de sécurité privée en créant le **Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)**.

Ce dernier, sorte d'ordre professionnel des professions de sécurité privée, assure une **triple mission**. Il a d'abord une fonction de **police administrative**, en délivrant, suspendant et retirant au nom de l'État les autorisations d'exercice pour les entreprises, les agréments des dirigeants et des gérants et les cartes professionnelles des agents. Il a ensuite une mission **disciplinaire** et de **contrôle**. À cet égard, il a élaboré une charte de déontologie à la destination des acteurs du secteur. Enfin, il assure une fonction de **conseil et d'assistance**.

La création du CNAPS a constitué une étape essentielle dans l'amélioration des contrôles sur les activités privées de sécurité.

Source : Rapport pour avis n° 522 (2013-2014) de M. Alain Richard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 13 mai 2014, pp. 12-13.

Au regard de la proximité des prérogatives des services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP et des dispositions du code de la sécurité intérieure, il est justifié de rapprocher les contrôles dont ils font l'objet des contrôles opérés sur les services de sécurité privée.

Il peut être relevé que la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs, qui sera prochainement examinée par le Sénat, renvoie fréquemment à des dispositions du code de la sécurité intérieure, voire transpose pour les services internes de sécurité des dispositions existantes du code de la sécurité intérieure.

Par ailleurs, les services internes de sécurité de la SNCF et de la SUGE sont soumis au contrôle du **Défenseur des droits**, en application de l'article L. 141-1 du code de la sécurité intérieure, comme tous les acteurs de la sécurité privée. Celui-ci a d'ailleurs relevé qu'il était nécessaire de **modifier la nature du contrôle exercé sur ces personnels**, dans la mesure notamment où leur seraient attribuées des compétences nouvelles en matière d'inspection visuelle, de fouille des bagages ou de palpations de sécurité, en créant un **contrôle externe à la SNCF ou à la RATP**.

Par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre la fraude, l'article 9 de la proposition de loi précitée permet aux agents de sécurité privée d'avoir accès aux fichiers des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel. Dans l'hypothèse où cette disposition serait maintenue, il semblerait nécessaire de l'assortir d'un **contrôle strict des conditions dans lesquelles elle serait mise en œuvre**.

Enfin, le renforcement des possibilités d'armement et l'extension des missions pouvant être effectuées en tenue civile est également une justification du changement de nature du contrôle devant être opéré sur ces agents.

En conséquence, sans placer ces personnels sous l'autorité directe du CNAPS, l'extension de son contrôle sur les services internes de sécurité permettrait de mettre en œuvre le contrôle externe recommandé par le Défenseur des droits.

L'article 2 de la proposition de loi précitée transpose des dispositions de l'article L. 616-1 du code de la sécurité intérieure permettant aux commissaires de police, officiers de police et officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale de contrôler les agents des services de sécurité privée. Cette disposition ne va cependant pas au bout de la logique du code de la sécurité intérieure qui prévoit un contrôle par le CNAPS. Sans celui-ci, il est difficile d'appréhender dans quel cadre ce contrôle par les forces de l'ordre s'effectuera.

Sans doute, certaines dispositions relatives au contrôle exercé par le CNAPS seraient redondantes avec les dispositions actuellement en vigueur, mais l'expérience du CNAPS permettrait de donner à ce contrôle une réelle portée.

Proposition n° 10 : Étendre, en l'adaptant, le contrôle exercé par le CNAPS aux services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP

3. Compléter le cadre juridique du contrôle préventif par les forces de l'ordre

Sur le modèle et selon le même mécanisme que l'article 78-2-4 du code de procédure pénale, qui permet un **contrôle préventif** des véhicules pour prévenir une menace grave à l'ordre public, il pourrait être proposé **d'autoriser la fouille des bagages**, selon les mêmes modalités, c'est-à-dire avec l'accord du voyageur, ou à défaut de cet accord, avec l'autorisation du procureur de la République.

Proposition n° 11 : Définir un mode de contrôle préventif des bagages, selon des modalités comparables au contrôle préventif des véhicules prévu à l'article 78-2-4 du code de procédure pénale

Cette disposition s'inscrirait dans le cadre de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 *Loi*

pour la sécurité intérieure. En effet, dans cette décision, le Conseil constitutionnel a admis la possibilité de tels contrôles, pour prévenir des atteintes « graves » à la sécurité des personnes et des biens.

4. Améliorer les liens avec les services judiciaires

Le contrôle d'identité préventif, qui nécessite certes l'existence d'éléments justifiant ce contrôle, contribue à créer un climat d'incertitude pour des terroristes transitant par une gare ou ayant décidé d'y préparer un attentat.

Au regard du cadre juridique d'intervention, qui ne permet pas de marges de manœuvre supplémentaires importantes, la voie d'une **amélioration** et d'une **simplification** des procédures permettrait de renforcer l'efficacité de l'ensemble, en rendant plus effective la possibilité pour les agents habilités à relever l'identité d'une personne de surmonter un éventuel refus de celle-ci de fournir son nom ou son adresse.

En effet, comme il a été rappelé *supra*, la **vérification d'identité**, effectuée par un OPJ, est peu mise en œuvre, au regard de la lourdeur de la procédure et de sa portée pratique limitée.

L'amélioration du taux de réponse des OPJ n'est pas conditionnée à des évolutions législatives – qui apparaissent relativement limitées pour simplifier cette procédure – mais bien au fait que les OPJ répondent plus largement aux sollicitations des personnels de contrôle de la SNCF ou de la RATP.

En outre, le lien entre l'OPJ et le parquet pourrait être **amélioré**, en prévoyant en particulier la possibilité d'un échange en **visio-conférence**, permettant au magistrat du parquet d'apprécier une situation donnée.

Proposition n° 12 : Étudier la possibilité de mettre en place un lien de visio-conférence entre l'OPJ et le parquet, permettant au magistrat de mieux appréhender la situation

E. L'EXISTENCE DE MARGES DE PROGRÈS POUR PRÉVENIR LES RISQUES

1. Améliorer la sécurisation du réseau de la RATP

Chaque nuit, près de 300 personnes en situation de précarité restent à l'intérieur des stations de métro même après la fermeture du réseau, car elles n'ont pas d'autre possibilité d'hébergement.

En effet, si l'article L. 2241-6 du code des transports prévoit que « toute personne qui contrevient aux dispositions tarifaires ou 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 peut se voir enjoindre par les agents mentionnés au I de l'article L. 2241-1 [...] de quitter sans délai les espaces, gares ou stations gérés par l'exploitant du réseau de transport public », il précise que « cette mesure ne peut être prise à l'encontre d'une personne vulnérable, en raison notamment de son âge ou de son état de santé. »

La présence de ces personnes dans les stations de métro après leur fermeture est donc tolérée pour des raisons sociales.

Si cette pratique est motivée par des intentions louables, elle pourrait constituer un risque pour la sûreté du réseau de métro. Un individu se faisant passer pour une personne en détresse pourrait en profiter pour s'introduire sur le réseau, qui n'est pas surveillé la nuit, et procéder à des actes de sabotage par exemple ou y installer des explosifs.

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs appellent à une réflexion sur la façon d'héberger convenablement ces personnes hors du réseau de métro pour que celui-ci soit effectivement inaccessible la nuit, lorsqu'il n'est pas surveillé. En attendant, il est indispensable de réfléchir à une meilleure sécurisation du réseau de la RATP.

Proposition n° 13 : Réfléchir à la sécurisation effective du réseau de la RATP lors de la fermeture des stations de métro

2. Apporter une réponse à la question de la radicalisation des personnels

Les attentats du 13 novembre 2015, perpétrés par des individus radicalisés, ont alerté l'opinion publique sur la présence de personnes radicalisées, susceptibles de passer à l'acte, au sein des personnels d'entreprises comme le groupe public ferroviaire ou la RATP. Il peut s'agir, par exemple, de personnels masculins qui refusent d'être dirigés par des personnels féminins ou de leur succéder dans une cabine de conduite de matériels roulants.

Ces comportements n'ont pas leur place dans des entreprises publiques en charge d'un service public de transport, où les principes de neutralité et de laïcité doivent s'appliquer.

Pour y remédier, la RATP a inséré, depuis 2005, une clause de laïcité et de neutralité dans les contrats de travail des salariés et dans les règlements intérieurs de l'entreprise. Ainsi, l'ensemble des agents de la RATP, qu'ils soient statutaires ou contractuels, s'engagent à l'occasion de la signature de leur contrat de travail, à respecter l'engagement ainsi libellé :

« Vous vous engagez à adopter, dans l'exercice de vos fonctions, un comportement et des attitudes visant au respect de la liberté et de la dignité de chacun. En outre, la RATP étant une entreprise de Service Public qui répond au principe de neutralité, vous vous engagez à proscrire toute attitude ou port de signe ostentatoire pouvant révéler une appartenance à une religion ou à une philosophie quelconque ». Des guides de la laïcité ont par ailleurs été mis à disposition des managers, à la RATP comme au sein du groupe public ferroviaire. Vos rapporteurs appellent à **la plus grande fermeté dans l'application de ces mesures**, que ce soit au sein des services internes de sécurité comme dans les autres services.

Le risque de complicité d'un agent de la SUGE ou du GPSR avec une entreprise terroriste est diminué par les conditions strictes de recrutement de ces agents. Le contrôle accru du CNAPS sur ces entités pourrait également être une garantie supplémentaire.

Pour les autres services, une attention particulière doit être portée à certains postes sensibles, permettant par exemple aux agents d'avoir accès à des informations déterminantes pour la sécurité du réseau, afin de regarder s'ils devraient disposer d'une habilitation supplémentaire à celle dont ils peuvent éventuellement déjà bénéficier.

À la suite des attentats perpétrés en novembre 2015, M. Guillaume Pépy, président du directoire de la SNCF, a en effet alerté les pouvoirs publics sur la nécessité de donner un cadre légal lui permettant de réaffecter les agents faisant l'objet d'un signalement pour radicalisation.

Proposition n° 14 : Réfléchir à l'opportunité de conditionner l'accès à certains postes sensibles des opérateurs de transport à des habilitations spécifiques pour éviter le risque de complicité d'un agent avec une entreprise terroriste

3. Prendre en compte la sûreté dès l'aménagement des gares et de leurs espaces limitrophes

La sûreté dans les transports peut aussi être améliorée lors de la conception des espaces, quand les gares sont aménagées ou lorsque de nouvelles gares sont construites. Ainsi, des espaces mieux éclairés, avec une signalisation claire des parcours participent de la prévention des actes terroristes. De la même façon, l'instauration de zones de sécurité interdites aux voitures autour des gares pourrait limiter l'intrusion rapide de personnes lourdement armées ou le passage en force de voitures chargées d'explosifs.

Ces problématiques sont davantage prises en compte depuis une vingtaine d'années. Ainsi, la SDRPT a apporté son expertise sur

l'agencement des infrastructures des stations et gares dans le cadre du projet de réseau de transport du Grand Paris.

La même préoccupation doit être déployée dans les matériels roulants comme sur le réseau. Sur ce dernier, les problématiques de sûreté et de sécurité restent assez proches, la dégradation du réseau pouvant aggraver l'impact d'une attaque terroriste, en augmentant par exemple la probabilité de déclencher le déraillement d'un train.

Proposition n° 15 : Prendre en compte la problématique de la sûreté dès la conception ou durant les travaux d'aménagements des espaces destinés à recevoir du public

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 JANVIER 2016

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – À la suite des événements intervenus au mois d'août dans le Thalys, notre collègue Alain Fouché a souhaité la création d'une commission d'enquête sur la question de la sécurité dans les gares. D'un commun accord avec Philippe Bas, nous avons proposé, sur ce sujet à la lisière des compétences de nos deux commissions, qu'un binôme, composé d'Alain Fouché, de la commission de l'aménagement du territoire, et de François Bonhomme, de la commission des lois, fasse un travail commun. Ils nous présentent ce matin leur rapport. Nous préparons ainsi l'examen prochain d'une proposition de loi issue de l'Assemblée nationale sur la sécurité dans les transports ; nos travaux de commission en seront facilités sur ce texte qui pourra servir de véhicule aux propositions formulées ce matin.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Je me réjouis de la qualité de ce très bon rapport réalisé conjointement et j'en félicite les rapporteurs.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Merci. Nous avons très bien travaillé ensemble. La tentative d'attentat du Thalys du 21 août dernier a montré l'actualité et la gravité de la menace terroriste, malheureusement confirmée depuis par les attentats du 13 novembre, et a attiré notre attention sur la vulnérabilité particulière des infrastructures de transport terrestre – gares, stations de métro, réseaux ferrés ou guidés. Avec plusieurs collègues, j'avais demandé la création d'une commission d'enquête ; une mission d'information conjointe à nos deux commissions nous a permis de gagner du temps.

Le député Gilles Savary a déposé début octobre une proposition de loi sur le même sujet, qui sera discutée la semaine prochaine par nos commissions et la semaine suivante en séance ; nous devons aller vite pour procéder aux auditions nécessaires et intégrer certaines propositions par la voie d'amendements. Le sujet de cette proposition de loi est cependant plus large que la lutte contre le terrorisme : il comprend notamment un volet important consacré à la fraude, que le rapport ne traite pas.

Avec François Bonhomme, co-rapporteur au nom de la commission des lois, nous avons entendu l'ensemble des acteurs concernés : forces de l'ordre, services de renseignement, services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, mais aussi syndicats et experts européens. Pour obtenir des éléments de comparaison, nous avons organisé une table-ronde avec les représentants des ambassades des pays voisins – Allemagne, Luxembourg, Belgique et Espagne – et avec les États-Unis, à laquelle plusieurs d'entre vous

ont participé. Ainsi, nous avons dressé un état des lieux de la protection des gares, des stations de métro et des réseaux ferrés face à la menace terroriste, et une liste de préconisations.

Chacun connaît la vulnérabilité structurelle des gares et des stations de métro, lieux ouverts, accessibles par de multiples voies et moyens de transport, qui concentrent des flux importants de population : elles constituent une cible privilégiée pour les terroristes ; leur protection est difficile, car l'impératif de grande accessibilité et de fluidité de la circulation empêche un contrôle systématique des usagers. L'étendue des réseaux rend également complexe la protection de toutes les installations et ouvrages d'art sensibles qui s'y trouvent.

M. François Bonhomme, rapporteur. – La protection de ces espaces relève d'une multitude d'acteurs, parmi lesquels il n'est pas toujours aisé de se retrouver. La gendarmerie assure cette mission sur les territoires relevant de sa compétence, sans dispositif particulier, alors que la police dispose, à l'échelle nationale, d'un service national de la police ferroviaire (SNPF) qui dépend de la direction centrale de la police aux frontières. Ce service assure des missions opérationnelles – avec la brigade centrale des chemins de fer – et un rôle de coordination. En Île-de-France, la sous-direction régionale de la police des transports, service de la préfecture de police, assume ces deux tâches. Ce dispositif est complété par l'intervention de compagnies républicaines de sécurité, de militaires dans le cadre du plan Vigipirate, ainsi que de douaniers. Dans de rares endroits, les polices municipales interviennent aussi.

À ces forces régaliennes s'ajoutent les propres services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, autorisés depuis longtemps par la loi - « Sûreté générale » ou SUGE à la SNCF, et « Groupe de protection et de sécurisation des réseaux » (GPSR) à la RATP, le terme de sûreté étant préféré à celui de sécurité. Dotés de 2 800 agents à la SNCF et de 1 000 agents à la RATP, ces services assurent, dans le cadre d'une mission de prévention, la sécurité des personnes - usagers et employés - et des biens, et s'appuient sur un réseau important de vidéo-protection de 12 000 caméras en gare et de 21 000 dans les trains. Les opérateurs peuvent aussi recourir à des sociétés privées de sécurité, par exemple dans les gares.

La coordination de ces acteurs est effectuée à plusieurs niveaux, ce qui la rend peu lisible. Outre le service national de police ferroviaire (SNPF) et la sous-direction régionale de la police des transports en Île-de-France, cette mission relève d'une autre unité de la police nationale, créée en 2010 : l'unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun. Cette organisation pourrait être améliorée avec une entité unique de coordination.

L'ensemble de ces agents intervient dans un cadre juridique contraint : les forces de l'ordre ne peuvent procéder à des contrôles d'identité que dans quelques cas très particuliers ; la fouille des bagages, assimilable à une perquisition, ne peut avoir lieu sans le consentement de la personne. Les

services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP sont des services privés, non pas régis par le code de la sécurité intérieure, mais par celui des transports, aux règles différentes : leurs agents ne peuvent procéder à une inspection visuelle, à une fouille des bagages ou à des palpations de sécurité, contrairement aux vigiles des sociétés de sécurité privées ; cela pose problème. Nos recommandations visent à améliorer effectivement la sécurité dans les gares.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Face à la menace terroriste, incontrôlable, nous devons faire preuve d’humilité et en appeler à une réponse globale, qui dépasse le cadre de ce rapport. En particulier, l’action des services de renseignement est et sera déterminante.

Aucune mesure n’écartera définitivement la menace pour les réseaux ferrés et guidés, sauf à changer radicalement de modèle de transport et de société – ce qui n’est pas envisageable en l’état actuel de la menace. Ainsi, personne ne juge réaliste l’hypothèse d’une reproduction à l’identique du système de sécurité aéroportuaire, conçu pour un trafic beaucoup plus faible de passagers et intégré au stade même de la conception des aéroports. L’espace contraint des gares et des stations de métro et les flux de passagers qu’elles drainent rendent l’installation de portiques sur l’ensemble des quais physiquement impossible. Elle allongerait de façon considérable le temps de trajet des usagers, en les détournant de ces modes de transport. Enfin, rien ne garantit son efficacité absolue. Elle pourrait même déplacer le risque terroriste sur les files d’attente créées par ces nouveaux contrôles. En Russie, une femme kamikaze s’est fait exploser dans la file d’attente de portiques de sécurité en 2013 dans une gare, tuant 17 personnes.

L’installation de portiques pour sécuriser les trains Thalys, demandée par la ministre de l’écologie, Ségolène Royal, n’est donc pas satisfaisante. Elle ne sert à rien si nos voisins belge et allemand ne font pas de même – l’auteur de l’attaque du Thalys était monté à Bruxelles ; elle laisserait entière la question de la protection des autres services ferroviaires : les TGV, mais surtout, les trains de banlieue. Cette mesure serait très coûteuse – 2,5 millions d’euros par an et par quai, car il faut le matériel et le personnel permanents nécessaires – pour une efficacité limitée.

Nous préconisons des contrôles aléatoires avec des portiques déplaçables, déployés sur l’ensemble du réseau, sans que les usagers en soient préalablement informés. Cette mesure contribuerait à sécuriser l’ensemble des réseaux, y compris les trains de banlieue et les métros, à un coût raisonnable : elle créerait un climat d’incertitude pour les personnes souhaitant commettre des actes de terrorisme, en particulier celles qui agissent de façon coordonnée. Elle serait plus acceptable pour les usagers : ce ne sont pas les mêmes personnes qui seraient contrôlées à chaque fois.

Pour mieux identifier les situations à risque, nous proposons d’unifier la coordination des différentes entités au sein du SNPF, pour que la

sous-direction régionale de la police des transports se concentre sur ses missions opérationnelles.

Nous prônons un développement de la vidéo-protection et de ses possibilités d'exploitation. Aujourd'hui, les données filmées par les caméras à bord des matériels roulants - wagons ou rames de métro - ne sont pas transmises en temps réel mais simplement enregistrées. Nous avons visité le centre de la gare du Nord où sont surveillées toutes les gares parisiennes : le personnel est certes devant les écrans, mais n'a pas accès aux images filmées dans les wagons. Autorisons cette transmission, en cas d'incident, aux forces de l'ordre. Les nouvelles technologies, puissant levier d'identification des situations à risque, font l'objet de plusieurs expérimentations. Des caméras piétons, accrochées sur la veste du personnel, appelleraient les usagers à la prudence et auraient un effet direct.

Pour faciliter l'intervention des polices municipales dans les transports, nous proposons de transférer de plein droit au président de l'intercommunalité les attributions lui permettant de réglementer l'activité de transport urbain, lorsque l'intercommunalité est compétente en la matière, notamment la police spéciale des transports.

Pour encourager les usagers, acteurs-clés, à signaler tout comportement anormal via les lignes téléphoniques dédiées - le 31 17 sur le réseau ferroviaire - des campagnes de sensibilisation doivent être régulièrement lancées.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Comme l'ont relevé nos collègues députés, il fallait conforter les moyens juridiques de la SUGE et du GPSR, en les autorisant à effectuer des contrôles des bagages ou des personnes, comme leurs homologues des sociétés de sécurité privées. Ils doivent pouvoir interdire à un passager refusant de se soumettre à ces contrôles d'accéder au train, et travailler en civil plus fréquemment. L'extension de ces prérogatives nécessitera néanmoins un contrôle accru sur ces agents – contrôle existant déjà pour les agents des sociétés de sécurité privée, par l'intermédiaire du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), créé en 2011. Nous proposons un contrôle similaire mais adapté à leurs spécificités.

Nous préconisons d'autoriser les forces de l'ordre à contrôler les bagages à titre préventif, par une disposition législative spécifique, sur le modèle des fouilles préventives des véhicules ordonnées par les officiers de police judiciaire pour prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens, prévue à l'article 78-2-4 du code de procédure pénale.

Plusieurs pistes pourraient prévenir en amont les risques d'attaque terroriste. Le réseau de métro est accessible la nuit aux personnes précaires, alors qu'il est fermé et n'est pas surveillé. Malgré l'intention louable, cette situation pose un problème de sûreté du réseau. Un individu se faisant passer pour une personne en détresse pourrait en profiter pour s'introduire sur le réseau et procéder à des actes de sabotage ou y installer des explosifs. Une

réflexion sur ce sujet est nécessaire. Étudions aussi la radicalisation de certains membres du personnel des opérateurs, occupant des postes sensibles. Il serait opportun de conditionner l'accès à ces postes à des habilitations spécifiques, pour éviter le risque de complicité d'un agent avec une entreprise terroriste. La notion de sécurité doit être intégrée dès la conception de nouvelles gares ou lors des travaux d'aménagement de stations de métro : l'organisation de ces espaces peut être déterminante pour faciliter, ensuite, leur sécurisation.

Nos propositions sont réalistes et pragmatiques. Elles ne remettent pas en cause l'économie actuelle du transport ferroviaire, fondée sur des flux importants et une grande facilité de circulation. Nous espérons qu'elles recueilleront votre approbation. Certaines d'entre elles pourront être introduites dans la proposition de loi de Gilles Savary que nous examinerons la semaine prochaine. La sécurité dans les gares est un sujet complexe mais avec de vraies marges de progrès. Notre ambition a consisté à les faire apparaître et à tenter d'y apporter des solutions.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Hervé Maurey et moi-même félicitons les rapporteurs qui ont commencé leur travail en novembre et nous présentent dès début janvier un rapport dont chacun constate l'exhaustivité dans l'analyse de la situation, l'organisation et l'expertise juridique, jusque dans les propositions. Cette méthode de travail s'est révélée très efficace. Comme le veut l'usage, nous nous prononcerons uniquement sur la publication du rapport.

M. Claude Bérit-Débat. – Dans la proposition 5, vous souhaitez transférer de plein droit la compétence de police des transports au président de l'intercommunalité lorsque celle-ci est compétente, ce qui va au-delà de la sécurité dans les gares. Les autorités organisatrices de transports (AOT) diffèrent selon la taille de l'agglomération... L'impact d'un transfert obligatoire de la compétence des AOT au président de l'intercommunalité m'interpelle, alors que j'aurais approuvé un transfert facultatif.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Nous aurons l'occasion d'en débattre lors de l'examen de la proposition de loi.

M. Alain Vasselle. – Monsieur Fouché, vous soulignez la difficulté à assurer le contrôle à la fois dans les gares et dans les trains. De combien de contrôleurs dispose la SNCF ? L'un d'entre eux ne pourrait-il pas être affecté à la vidéosurveillance dans les trains pour constater les faits délictueux ? À la gare du Nord, la surveillance est réalisée 24 heures sur 24, avec des agents présents sur place. Tous les trains de banlieue et les TGV sont-ils équipés de caméras dans tous les wagons ? À défaut, la SNCF a-t-elle un programme d'équipement ?

M. Louis Nègre. – Ce rapport, sur un sujet très sensible, est important, et nous pouvons nous accorder sur ses préconisations. Oui à une entité unique de coordination, au lieu des usines à gaz, spécialité française. Simplifions le système actuel. Mais ce travail arrive trop tard, la priorité devrait

être accordée au renseignement. L'État doit se donner les moyens nécessaires. Sous l'impulsion de Christian Estrosi, la métropole Nice Côte d'Azur développe la vidéo-protection, avec de très bons résultats dans le tramway. Le nouveau président de la région a aussi décidé d'installer des caméras dans tous les trains régionaux.

Le maire que je suis a donné une caméra piéton à tous les officiers de la police municipale ; c'est l'arme non létale la plus efficace pour calmer tout le monde, y compris les automobilistes ! Bien sûr, cela ne suffit pas face aux kalachnikovs dans les quartiers nord...

Je suis d'accord avec le refus d'accès au train en cas de non-soumission au contrôle, le contrôle par des agents en civil, les fouilles préventives. Pourquoi ne pas donner des habilitations spécifiques lorsqu'on voit que certaines personnes sous le coup d'une fiche S occupent des postes sensibles ? 350 000 personnes travaillent dans les transports : qui contrôler, par qui ? Le ministère de l'intérieur n'y arrivera pas, il faut des mesures simples et pragmatiques. L'État doit dire quel type de personnel doit être contrôlé.

Je suis moins réservé que vous sur l'utilité du contrôle par des portiques. Je les ai vus fonctionner en Chine, pays confronté au même problème d'attentats terroristes, avec parfois trois contrôles successifs dans les métros. Cela a nécessité de modifier l'organisation de la gare, sous maîtrise d'œuvre française, dont le nombre d'entrées a été dû être réduit de dix à une seule.

La surveillance en temps réel soulève des difficultés : elle se traduit par des centaines de murs d'images, qui supposent du personnel pour les faire fonctionner et entraîneront des coûts supplémentaires. Les avez-vous évalués ? Qui paiera ? À défaut, c'est nous, élus, en tant qu'autorités organisatrices de transport, qui paierons.

Le transfert de la police des transports à l'intercommunalité me pose problème : c'est un transfert de charges supplémentaires et je pensais que les pouvoirs de police étaient régaliens. On transfère déjà la responsabilité de la police nationale aux maires. Dans mon département, on attend longtemps lorsqu'on compose le 17. Mieux vaut appeler la police municipale, pour obtenir une réponse rapide, et c'est moi, le maire de Cagnes-sur-Mer, qui paie ! En cas de transfert, l'intercommunalité devra se doter de moyens financiers supplémentaires. Ce n'est pas mon collègue Rémy Pointereau qui me contredira sur les transferts de charges ! Si vous transférez les pouvoirs de police, vous déshabillez le maire, et il n'existera plus.

M. François Pillet. – Félicitations pour cet excellent rapport, sérieux et pragmatique, qui se garde bien de laisser entrevoir à nos concitoyens que des ingénieurs autoproclamés ou des experts de comptoir auraient trouvé la solution pour assurer leur sécurité. Dotons-nous des moyens les plus larges, sans faire croire que le risque zéro serait possible.

Les oppositions manifestées à la proposition des rapporteurs de transférer au président de l'intercommunalité les moyens effectifs pour exercer

la compétence transport quand l'intercommunalité dispose de cette compétence procèdent d'une confusion entre les pouvoirs du maire, de la police nationale et d'un organisme fédérateur comme l'intercommunalité. René Vandierendonck et moi-même avons relevé, dans notre rapport d'information sur les polices municipales, l'incongruité de la superposition des pouvoirs des maires, lorsque l'on passe d'une commune à l'autre dans les transports. En cette période propice, j'émetts le vœu que votre rapport proposant un certain nombre de mesures – dont beaucoup sont d'ordre réglementaire – soit davantage entendu que le nôtre et que celui de Jean-Pierre Sueur à la suite de la commission d'enquête sur la lutte contre le djihadisme, qui avait émis 110 propositions en avril, bien avant les événements de novembre, et qui avait fait l'objet d'un vote unanime.

Mme Évelyne Didier. – Réfléchir à ces questions est nécessaire et utile. Évitions cependant les poncifs et les raccourcis, tant pour les citoyens que pour nous. Le rapport montre que le risque zéro n'existe pas, compte tenu de l'emprise du réseau ferroviaire et routier : il est impossible de se rendre totalement maître de ces espaces, même si la situation peut être améliorée par des aménagements, le contrôle, la prévention...

Je souscris à la position de mes collègues sur l'intercommunalité et le partage des compétences : ne ramenons pas au niveau local un sujet qui relève du niveau national voire européen. Les maires ont de moins en moins de moyens et rendent toujours davantage de comptes sur tous les sujets.

Certes, le métro est un refuge pour les SDF, tant le jour que la nuit, que ce soit dans les bouches de métro ou dans les tunnels. Mais ce n'est ni un endroit pour se reposer, ni un lieu de vie, même s'il peut jouer un rôle utile, faute de places d'accueil. Prenons garde à l'accroissement de la place de la sécurité dans le contrôle social ! Voyez la manière dont on traite des syndicalistes revendiquant pour leur travail et leur vie, ou certaines personnes modestes.

M. Hugues Portelli. – Modeste élu local d'une intercommunalité de banlieue de plus de 200 000 habitants, je pense qu'il faut distinguer la gestion du matériel et du personnel en matière de sécurité, qui relève de l'intercommunalité, y compris le centre de supervision urbain (CSU), des pouvoirs de police détenus par le maire comme agent de l'État. Distinguons également les trains de banlieue des trains nationaux et internationaux, dont la sécurité doit relever de l'État, seul compétent, et nullement des collectivités territoriales.

Sur mon territoire, il a fallu attendre un viol dans la gare pour que la SNCF change son mode de vidéosurveillance : auparavant, ses caméras ne surveillaient que les fermetures de portes ! Après cet événement tragique, elle en a installé de nouvelles. Il n'existe aucune coordination entre ce que filment la SNCF, les intercommunalités et l'État. Il faut des mois pour disposer des images de la gare de l'Est, car tout est centralisé ! Les services de la SNCF refusent de

les communiquer, estimant que cela ne relève pas de leur compétence. Les services préfectoraux demandent de flouter et interdisent de filmer dans les zones relevant de la SNCF. Il faudrait coordonner tout cela. Un de mes enfants a été agressé à hauteur de Saint-Michel sur le RER C par un individu dangereux – condamné quelques mois pour agression sur des jeunes femmes. Il a fallu que j'appelle le commissaire de police à Ermont dans le Val d'Oise et que j'attende au téléphone portable pour que l'individu soit enfin arrêté.... à Ermont Eaubonne au bout de 45 minutes de trajet. Telle est la réalité ! Si l'on ne s'y attache pas, on ne changera pas grand-chose.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Merci de cette analyse et de ce témoignage.

M. Alain Richard. – J'approuve la dimension sélective du rapport : il ne faut pas tout faire, mais fixer des priorités. Une mesure prioritaire et réaliste consisterait à aligner les compétences et les droits des polices ferroviaires spécialisées sur la police générale.

Nous rencontrons une difficulté analogue à celle que nous avons éprouvée à propos de la loi sur la sécurité dans les navires : il n'est pas logique que le statut et les prérogatives du personnel de sécurité ne soient pas inclus par le code de sécurité intérieure, comme toutes les professions de sécurité privée – les deux sociétés concernées (SNCF et RATP) ont dû résister.

Il faut sélectionner, pour les portiques comme pour d'autres sujets : le passage à l'acte quasi quotidien d'individus devenant violents peut être indétectable, comme ce jeune qui a agressé un professeur de Marseille portant une kippa. Ne soyons pas naïfs, le renseignement ne changera pas tout. Habilitons le personnel sensible ; mais si l'on recense un million de personnes concernées, comment toutes les radioscooper ? Oui à l'habilitation des bagagistes, sans hésitation, mais l'exiger pour tous les conducteurs de bus serait irréaliste. De même, le visionnage en direct ne peut être que sélectif. L'interconnexion simultanée avec un centre d'analyse demande un autre investissement que l'enregistrement par des caméras dans les wagons, même si les technologies permettent de détecter des gestes ou des comportements inhabituels. Plus on généralise, plus on risque de se heurter à des phénomènes qui ne sont guère maitrisables...

M. Alain Fouché, rapporteur. – Le transfert de plein droit à l'intercommunalité se justifie pour disposer d'une police intercommunale, qui existe déjà, par exemple, pour les déchets.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce n'est pas pareil !

M. Alain Fouché, rapporteur. – Le pouvoir de police communal est mis à mal dans les transports quand on traverse plusieurs communes. Tous les trains de banlieue sont équipés de caméras. Il peut y avoir un système de surveillance tournant dans les wagons.

J'ai voté les passages de la loi Duflot proposant à RFF de vendre des gares ou des terrains délaissés pour créer des logements sociaux. Depuis, pas grand-chose n'a été fait. De nombreux terrains sont délaissés ou proposés à des prix déments aux communes. Cela prive la SNCF de ressources qui pourraient être consacrées à la sécurité.

Monsieur Nègre, on peut faire appel de manière alternative aux caméras piétons, mais cela suppose davantage de moyens de l'État. Tant mieux si le président de la région peut continuer à mettre de l'argent dans l'équipement d'autres wagons !

M. François Bonhomme, rapporteur. – Les opérateurs veulent généraliser la présence de caméras au sein des matériels roulants, mais cela représente une masse considérable de données à traiter. On doit se garder la possibilité de transmettre en temps réel les données pour contrôler. Aux opérateurs de sélectionner et de traiter les données. Transférer les moyens de contrôle de l'aérien vers le ferroviaire serait séduisant mais impossible. Soyons modestes !

Paris compte 300 stations de métro, dans lesquelles 250 à 300 personnes trouvent refuge la nuit, parce qu'elles refusent un hébergement d'urgence. Nous ne pouvons pas les expulser, mais cette vulnérabilité est à prendre en compte et à traiter.

Des moyens sont nécessaires pour réduire l'aléa et le risque lié au transport. Des portiques vont être installés sur les deux quais du Thalys, à destination de la Belgique, de l'Allemagne et du Luxembourg ; ce n'est valable que dans un sens : l'Allemagne n'a pas installé de portiques. Cette mesure coûte 2,5 millions d'euros par quai, alors que le Thalys ne représente que 0,3 % du trafic voyageurs ; elle s'inscrit dans l'attente d'une réponse forte de l'État après les attentats. Il y a 3 000 gares en France, on ne pourrait pas toutes les équiper.

Sélectionnons d'abord les solutions : des contrôles aléatoires, puis des portiques itinérants pour introduire de l'incertitude dans les modalités de contrôle.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Merci pour la concision et la précision de vos réponses.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Il nous reste à autoriser la publication du rapport.

La publication du rapport est décidée.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Merci aux rapporteurs pour ce travail et à tous pour avoir contenu les débats dans le créneau horaire très restreint qui nous était dévolu.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Défenseur des droits

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

Mme Claudine Angeli-Troccaz, adjointe du Défenseur des droits, chargée de la déontologie dans le domaine de la sécurité

Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire

Ministères

Ministère des transports

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) : M. Thierry Guimbaud, directeur des services de transport, Mme Isabelle Gally, responsable du département de la sûreté dans les transports, M. Pierre Brodin, adjoint à la responsable du département de la sûreté dans les transports

Ministère de l'intérieur

Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) : M. Patrick Calvar, directeur

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) : MM. Fabrice Allegri, lieutenant-colonel, Philippe Fin, lieutenant-colonel

Direction générale de la police nationale (DGPN)

- M. Didier Martin, commissaire divisionnaire, chef du service national de la police ferroviaire (SNPF) - Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)

- M. Julien Dufour, commissaire de police, conseiller technique, chef de l'unité de coordination de la sécurité dans les transports en commun

- M. Jean-François Gayraud, commissaire divisionnaire, unité de coordination de la lutte anti-terroriste

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) : MM. Pierre Regnault de la Mothe, sous-directeur des polices administratives, Claude Dumont, chef du bureau des polices administratives

Sous-direction régionale de la police des transports (SDRPT) de la préfecture de police de Paris : M. Jean-Marc Novaro, sous-directeur

Ministère de la justice

M. Benoist Hurel, conseiller politique pénal et action publique

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) : M. Olivier Rabot, chef de bureau de la police judiciaire

Opérateurs de transport

Société nationale des chemins de fer français (SNCF)

M. Stéphane Volant, secrétaire général, en charge de la tutelle de la direction de la sûreté, Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

Régie autonome des transports parisiens (RATP)

MM. Jérôme Harnois, directeur de cabinet de la présidente-directrice générale, Stéphane Gouaud, directeur du département de la sécurité, Mme Magali Four, responsable d'unité au département juridique

Table-ronde avec les syndicats de la SNCF et de la RATP

SNCF

Union interfédérale des transports CGT : M. Dominique Launay, secrétaire général

Fédération UNSA-ferroviaire : M. Serge Delporte, secrétaire adjoint du groupe national sûreté ferroviaire

SUD-Rail : M. Christophe Fargallo, représentant national

CFDT Cheminots : M. Christophe Dard, secrétaire national

RATP

CGT-RATP : M. Olivier Diarra, délégué département

UNSA-RATP : M. Christophe Fièvre, délégué conventionnel

SUD-RATP : M. Franck Barrault, délégué central

CFE-CGC : M. Paul du Chalard, délégué adjoint

CFDT-RATP : M. Guillaume Farfaro, représentant accrédité

Autorités organisatrices de transport

Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif)

Mme Catherine Bardy, directrice de l'exploitation, M. David O'Neill, chef de la division des politiques de services

Groupement des autorités responsables des transports (GART)

M. Louis Nègre, sénateur des Alpes-Maritimes, président

Personnalités qualifiées

M. Dominique Bussereau, député, ancien ministre des transports

M. Gilles Savary, député de la Gironde, auteur de la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs

Association d'usagers

Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT)

M. Jean Lenoir, vice-président

Commission européenne

Direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE)

MM. Robert Missen, chef d'unité Sécurité des transports terrestres et maritimes, Jacques Zachmann

Direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME)

M. Olivier Luyckx, chef d'unité Terrorisme et gestion des crises

Table ronde avec des représentants d'ambassades

Ambassade d'Allemagne

Mme Annegret Korff, fonctionnaire du ministère de l'intérieur attachée à l'ambassade

Ambassade de Belgique

Mme Nathalie Cassiers, ministre-conseiller, chef de mission adjoint

Ambassade d'Espagne

M. Pedro Antonio Vargas, conseiller adjoint d'Intérieur, Mme Elena Perez-Villanueva, conseillère

Ambassade des États-Unis

M. James Duncan, attaché de la *Transportation Security Administration* pour la France, la Suisse et le Luxembourg, Mme Florence Radovic, service économique

Grand-Duché de Luxembourg

Mme Marie-Jeanne Dos Santos, conseiller

Experts internationaux

M. Axel Dyèvre, directeur associé (Compagnie européenne d'intelligence stratégique, CEIS)

M. Olivier Rafowicz, expert militaire

Déplacement à la Maison de la sûreté (SNCF)

M. Stéphane Volant, secrétaire général, en charge de la tutelle de la direction de la sûreté

M. Christian Lambert, directeur de la sûreté

Mme Céline Debove, directrice adjointe de la sûreté

M. Franck Bertin, directeur de la zone de sûreté Paris-Nord

M. Olivier Sanz, chef du département innovations et technologies

M. Vincent Roque, chef du département de la défense-délégué sûreté pour la province

M. Jérémie Zeguerman, directeur des gares de l'Établissement d'Exploitation Voyageurs (EEV) de Paris-Nord

M. Christophe Lebesgue, agent de la SUGE, adjoint de dirigeant de proximité

M. Philippe Labbé, contrôleur

Contributions écrites

Ambassade de Grande-Bretagne

Ministère de la défense (État-major des armées)

Union des transports publics et ferroviaires (UTP)

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE
AVEC LES REPRÉSENTANTS DES AMBASSADES
D'ALLEMAGNE, DE BELGIQUE, D'ESPAGNE, DES ÉTATS-UNIS
ET DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

MERCREDI 25 NOVEMBRE 2015

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mes chers collègues, nous accueillons plusieurs représentants des ambassades d'Allemagne, du Grand-Duché de Luxembourg, de Belgique, d'Espagne et des États-Unis, dans le cadre de cette table ronde organisée au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois.

François Bonhomme et moi avons souhaité, à la suite de la tentative d'attentat d'août dernier dans le Thalys, analyser les moyens d'améliorer la sécurité dans nos gares face à la menace terroriste. L'actualité récente nous a malheureusement confirmé l'importance de cette question.

Mesdames et Messieurs les conseillers d'ambassade, votre présence nous permettra d'obtenir de précieux éléments de droit comparé.

Vos législations nationales vous imposent-elles de disposer d'un document d'identité et, dans l'affirmative, d'être en mesure de le présenter dans les transports en commun ? Les billets de transports sont-ils nominatifs dans vos pays ?

Quels sont les moyens utilisés pour assurer la sécurité au sein des transports en commun dans vos États respectifs ? Vos opérateurs de transport disposent-ils de leurs propres services de sûreté ? Dans l'affirmative, quels sont les moyens juridiques de ces services ?

M. François Bonhomme, rapporteur. – À mon tour, je souhaiterais remercier nos invités de leur présence et leur poser quelques questions complémentaires.

Vos États ont-ils recours à des dispositifs de protection de type portail ou scanner pour assurer la sécurisation des gares et des trains, ou cette protection est-elle plutôt assurée par la présence humaine ou par un recours accru à la vidéosurveillance ?

Des techniques alternatives de type biométrie ou *profiling* sont-elles utilisées ou en cours d'expérimentation ?

Comment la lutte contre la fraude est-elle assurée ?

Mme Annegret Korff, attachée de l'ambassade d'Allemagne en France. – Après la tentative déjouée d'attentat dans le Thalys, l'Allemagne a souligné, au niveau européen, que des mesures de sécurisation devraient être

prises mais qu'elles devraient rester proportionnées afin de ne pas compromettre les principes fondamentaux d'ouverture, d'accessibilité et de facilité d'utilisation des transports.

Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, a annoncé hier que des portiques seraient installés dans les gares accueillant des trains Thalys. L'Allemagne, également desservie par ce type de trains, n'a pas été consultée et ne prévoit pas de mettre en œuvre une telle mesure dans ses gares.

Dans notre pays, la sécurité des transports est majoritairement assurée par la *Bundespolizei*, la police étatique, aussi bien dans le domaine préventif que répressif, pour garantir la sécurité et la liberté des voyageurs.

La *Deutsche Bahn* assure également des missions de sécurité privée à l'aide des quelques 5 000 agents qu'elle emploie.

Depuis 2000, la concertation étroite entre les deux intervenants a été renforcée par la création d'un centre commun de coordination des mesures de sécurité, dont les résultats sont très satisfaisants.

Notre législation n'impose pas aux personnes dotées de la nationalité allemande d'être munies en permanence d'une pièce d'identité ; en cas de contrôle, elles doivent simplement être en mesure de s'identifier rapidement auprès d'un commissariat de police. Le port d'une pièce d'identité est en revanche impératif pour les étrangers.

En cas de menace concrète, la *Bundespolizei* a le droit de contrôler les documents d'identité dans les transports et de fouiller les bagages. Ces contrôles et fouilles ne sont donc pas automatiques ou effectués sans raison précise. La police des chemins de fer est armée, à la différence des agents de sécurité de la *Deutsche Bahn*. Ces derniers ne peuvent pas imposer aux voyageurs de prouver leur identité ni les contraindre à ouvrir leurs bagages.

Il n'existe pas, en Allemagne, de portails ou de scanners dans les gares. En revanche, la plupart d'entre elles sont équipées de dispositifs de vidéosurveillance financés par la *Deutsche Bahn*. Seule la *Bundespolizei* peut avoir accès aux données recueillies qui sont conservées pendant 48 heures.

Des techniques de reconnaissance biométrique ont été tentées il y a quatre ans, mais elles n'ont pas été concluantes.

Le contrôle des titres de transport est effectué exclusivement par les contrôleurs de la *Deutsche Bahn*. La *Bundespolizei* n'est pas autorisée à en réaliser. La lutte contre la fraude n'est pas considérée comme un problème majeur par le ministère de l'intérieur allemand. D'ailleurs, avec les flux migratoires enregistrés depuis le mois de septembre - 5 000 à 10 000 personnes entrent en Allemagne chaque jour - le taux de fraude n'a augmenté que de 1 %.

En Allemagne, un titre de transport donne accès à un train mais pas à une place réservée. Par conséquent, il n'a jamais été jugé nécessaire que les

billets soient nominatifs, même dans les trains à grande vitesse ou dans les trains internationaux.

Mme Marie-Jeanne Dos Santos, conseiller de l'Ambassade du Grand-Duché de Luxembourg en France. – Le Luxembourg a adopté après les attentats de janvier 2015 le plan « VIGILNAT », équivalent du plan Vigipirate français. Depuis le mois d'août, après la tentative déjouée d'attentat, le niveau de menace a été maintenu à 2 sur une échelle pouvant monter jusqu'à 4. Il n'a pas été rehaussé après les attentats du mois de novembre. Le dispositif actuel de sécurité pourrait être plus important si le niveau de menace venait à évoluer.

Tous les résidents du Grand-Duché de Luxembourg doivent s'enregistrer auprès de leur commune et sont tenus de pouvoir prouver rapidement leur identité en cas de contrôle.

Les billets de transports intérieurs ne sont pas nominatifs. Dès lors, la présentation d'une pièce d'identité n'est pas obligatoire pour en acheter.

La ville de Luxembourg, en Europe, est l'une des seules communes où coexistent plusieurs systèmes de rails très différents : tantôt français, tantôt belges, tantôt allemands ou luxembourgeois. Pour ne pas bouleverser la fluidité de circulation des quelques 100 000 frontaliers qui traversent chaque jour nos frontières, aucun portique de sécurité n'a été installé.

Des équipes de sûreté employées par l'entreprise gérant notre système ferroviaire national sont présentes dans certains trains ou certaines gares considérées comme sensibles – par exemple en raison de l'affluence des voyageurs ou, actuellement, du fait de leur proximité avec la frontière française. Ces équipes ne sont pas armées et n'ont pas les moyens juridiques d'effectuer des contrôles de personnes.

Comme en Allemagne, la police – qui est armée – peut contrôler des personnes et des bagages, mais cela n'est pas systématique.

Une réflexion est actuellement menée sur l'opportunité de créer une police spécifique des transports.

Depuis que notre plan de vigilance est au niveau 2, les services des douanes sont également présents dans certains trains ou certaines gares sensibles. Leurs agents ne sont pas armés.

La vidéosurveillance est présente dans la majorité des trains et des autobus.

Aucune technique biométrique n'est en cours d'expérimentation.

La fraude n'est pas un sujet de préoccupation : en effet, la présence du personnel à bord des trains et des autobus entraîne des contrôles systématiques.

Mme Nathalie Cassiers, ministre-conseiller de l'Ambassade de Belgique en France. – Tout citoyen belge doit être en permanence en possession d'un titre d'identité, y compris dans les transports en commun.

Un Comité fédéral pour la sûreté du transport ferroviaire a été créé par un arrêté royal en décembre 2013. Placé sous l'autorité du directeur général du transport terrestre, ce comité est composé de représentants du ministère des transports et du ministère de l'intérieur, de l'administrateur général de la sûreté de l'État, du directeur général de l'administration des douanes, du directeur général de la police administrative et fédérale, du sous-chef d'État-major des renseignements et de la sécurité du ministère de la défense, d'un représentant du ministère des affaires étrangères, de la direction générale de l'environnement et de la SNCB – société nationale des chemins de fer belges.

Ce comité procède à des études de vulnérabilité afin de déterminer si le matériel, les installations et les infrastructures auraient besoin d'un plan de sûreté. Il peut également adresser des avis et coordonner des études, qui ont d'ailleurs conduit à l'élaboration, par la SNCB, d'un plan opérationnel stratégique contre le terrorisme. Le contrat de gestion conclu entre cette société et l'État belge comprend un article spécifique sur la lutte contre le terrorisme. Le plan d'action a classé les gares belges en différentes catégories en fonction de leur taille et des risques liés aux actes de terrorisme, à partir d'indicateurs précis.

Un budget est octroyé annuellement au transport par rail dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La Belgique a mis en œuvre une directive européenne de 2008 sur les infrastructures critiques. Un arrêté royal est en cours d'adoption pour préciser son application aux infrastructures ferroviaires.

La police des chemins de fer, au sein de la direction générale de la police administrative, se compose de services centraux et déconcentrés. Elle est chargée de missions spécialisées de police administrative : accueil dans les gares, interventions sur les quais, assistance policière aux victimes, gestion policière des événements, recherches judiciaires, etc.

Enfin, pour faire écho aux déclarations de la ministre française de l'écologie, j'ignore s'il est prévu d'installer des portiques dans les gares belges, mais il n'en existe pas à l'heure actuelle.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Ségolène Royal a indiqué dans un communiqué de presse que des portiques pourraient être installés à Bruxelles. Qu'en est-il ?

Mme Nathalie Cassiers. – On envisage beaucoup de choses, mais pour ce qui est des portiques, je ne sais pas si une décision a déjà été prise.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Je passe la parole aux représentants espagnols, car nous portons un intérêt tout particulier aux

mesures spécifiques qui ont pu être mises en place suite aux attentats de la gare d'Atocha, en 2004.

Mme Elena Perez-Villanueva, conseillère à l'ambassade d'Espagne. – Hélas, nous avons effectivement une triste expérience en la matière, puisque les attentats de Madrid ont fait 191 morts. Cet événement nous a conduit à renforcer la sécurité à la fois dans les gares et sur les réseaux.

Tout d'abord, en Espagne, le port d'une carte nationale d'identité est obligatoire dès 14 ans, y compris lors des déplacements dans les transports. Les billets ne sont pas nominatifs, sauf dans certaines situations, dans le cadre d'une offre promotionnelle par exemple. C'est souvent le cas pour les trains à grande vitesse. Il faut alors renseigner le nom et le numéro de carte d'identité ou de passeport de la personne qui voyage ; ces informations sont à fournir pour l'ensemble des personnes qui voyagent si elles sont plusieurs. On estime qu'environ 50 % des voyageurs des trains à grande vitesse ont eu recours à une offre promotionnelle ; ce sont autant de voyageurs dont les informations sont « traçables ».

Concernant la législation, la sécurité relève à la fois du code pénal, de la loi sur le secteur des transports, de celle sur la sécurité citoyenne, de la loi sur le transport de matières dangereuses, sur la protection des données et des infrastructures critiques, et également de plans de prévention spécialement élaborés pour les transports en commun. Mais nous n'avons pas légiféré spécifiquement sur la sécurité dans les transports en commun après les tragiques événements de 2004. Par ailleurs, la sécurité est à la fois assurée par les personnels du gestionnaire des infrastructures, ADIF, et de l'opérateur, RENFE, et par des sociétés privées.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Quels sont les différents types de pouvoirs de police dont disposent ces personnels ?

M. Alain Fouché, rapporteur. – Existe-t-il une police ferroviaire ?

Mme Elena Perez-Villanueva. – Une brigade mobile de la police nationale est autorisée à monter armée à bord des trains, mais ce n'est évidemment pas systématique.

Il existe divers types de contrôles, ils sont de divers types. Pour l'accès aux trains à grande vitesse ou longue distance, les bagages sont passés au scanner et un contrôle de routine sélectif est effectué sur les passagers, grâce à un détecteur portable.

Les consignes pour bagages sont également équipées d'un scanner ainsi que de caméras de surveillance. Des caméras ont d'ailleurs été installées dans toutes les gares, et les images peuvent être observées en temps réel dans les centres de sécurité et les centres de coordination et de contrôle, qui gèrent la sûreté.

Nous avons également un système anti-intrusion, qui envoie des signaux au poste de sécurité. Celui-ci conduit plusieurs missions : il analyse les

risques, contrôle les signaux d'alerte et les images de vidéosurveillance, et coordonne la gestion des incidents grâce à une série de protocoles établis. Dans le cas d'une menace terroriste avérée ou d'un colis suspect, le poste suit donc les différentes étapes du protocole et peut, s'il l'estime nécessaire, contacter la police ou la *guardia civile*.

Il existe également des patrouilles mixtes de la police nationale espagnole et de la police aux frontières française dans le cadre des liaisons Irun, Hendaye et Cerbère.

Les personnels des sociétés privées de sécurité ne disposent pas du pouvoir de police judiciaire : ils ne peuvent donc pas procéder à des contrôles d'identité ou à des palpations de sécurité. Les contrôleurs à bord des trains ne peuvent pas non plus obliger un passager à décliner son identité ; seule la police peut exiger cette information d'un voyageur.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Avez-vous mis en place des mesures de sécurité spécifiques pour les trains de banlieue ?

Mme Elena Perez-Villanueva. – C'est très compliqué : les billets ne sont pas nominatifs, il y a énormément de voyageurs... Là encore, une surveillance est opérée par des sociétés privées, qui peuvent, si nécessaire, faire appel à la police. Les gares sont équipées de caméras de vidéosurveillance. Il est difficile d'aller plus loin.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je vous remercie. Je passe maintenant la parole à M. James Duncan, qui représente les Etats-Unis.

M. James Duncan, représentant de la *Transport Security Administration* (TSA). – Je vais m'exprimer ici au nom de la *Transport Security Administration* (TSA), qui est une agence fédérale. Celui-ci collabore d'ailleurs étroitement avec la direction générale de l'aviation civile (DGAC) sur les questions de sécurité aérienne.

La loi fédérale donne à la TSA tout pouvoir sur les infrastructures et réseaux de transport du territoire, que ce soit pour le transport de passagers ou de fret par route, rail, avion ou bateau, ou pour le transport de matières premières, grâce aux oléoducs, par exemple. Nous avons développé une réglementation très complète en ce qui concerne la sécurité aérienne, ce qui a été facilité par le fait que la TSA est à la fois le régulateur et l'opérateur du secteur. Nous disposons d'environ 50 000 agents de sécurité qui contrôlent les passagers et les bagages. Si la TSA dispose de la même autorité en ce qui concerne le transport ferroviaire, nous ne l'avons jamais utilisée dans la même mesure que pour le transport aérien ; par exemple, nous n'avons pas de portiques de sécurité dans les gares.

La TSA n'envisage pas, pour le moment, de développer une réglementation plus stricte pour le transport ferroviaire, même si, depuis l'attaque du Thalys, nous prêtons une attention renforcée à ce secteur. Aujourd'hui, les opérateurs privés mettent en place leurs propres programmes

pour assurer la sécurité des passagers. Il n'existe aucun contrôle de l'identité des voyageurs avant leur montée dans le train et les billets ne sont pas nominatifs. La seule exception concerne les trains internationaux, vers le Canada et le Mexique, pour lesquels les passagers doivent être en possession d'un document d'identité. Pour être tout à fait franc, une des raisons pour lesquelles des contrôles de sécurité stricts n'ont pas été mis en place est que, jusqu'à récemment, le système ferroviaire n'avait jamais été considéré comme une cible potentielle d'attaque terroriste. Nous sommes en train de réévaluer notre position sur ce sujet.

Je le répète, le système ferroviaire reste très ouvert ; il n'y a pas de procédure uniformisée sur l'ensemble du territoire, pas de contrôle systématique, et aucune obligation pour les passagers d'être en mesure de prouver leur identité.

Les programmes de sécurité, dont l'élaboration est laissée aux opérateurs privés, sont contrôlés par la TSA. La mise en œuvre de ces programmes est confiée conjointement aux autorités locales et aux opérateurs.

M. Alain Fouché, rapporteur. - Comment la police intervient-elle dans les trains qui traversent plusieurs Etats ?

M. James Duncan. - AMTRAK, qui est le principal opérateur ferroviaire aux États-Unis, possède son propre service de sécurité à bord des trains. Ils peuvent donc intervenir quel que soit l'État dans lequel se trouve le train. Cependant, la tâche est compliquée par la législation locale, qui s'applique en plus des lois fédérales et qui varie d'un État à l'autre, tant dans son contenu que dans sa mise en œuvre : les forces de police locale et les personnels de sécurité des trains ont donc une compétence conjointe. Il faut savoir que la TSA ne dispose pas d'une « *police du rail* », contrairement à ce qui a été mis en place pour le secteur aérien. Il peut donc y avoir, ponctuellement, une présence policière - et celle-ci est toujours armée, qu'il s'agisse de la police locale ou de la police fédérale -, à bord des trains, mais ce n'est pas systématique.

Nous avons une réglementation spécifique pour les situations d'urgence, notamment pour répondre à des menaces précises, ou dans le cas d'événements d'importance. Ces procédures d'urgence incluent le contrôle aléatoire des passagers et des bagages grâce à des portiques, la présence d'officiers formés à l'analyse comportementale, la mobilisation d'agents de police - en particulier des agents de la police de l'air -, et d'experts en explosifs assistés de chiens. Le programme VIPR (*Visible Intramodal Prevention and Response*) permet donc le déploiement de forces de prévention et d'intervention sur n'importe quelle zone du territoire américain.

Les équipes du programme VIPR mènent par ailleurs, dans le cadre d'un programme annuel, des actions temporaires de contrôle dans les gares et stations de métro.

La TSA a par ailleurs développé un contrôle biométrique des employés des aéroports, en particulier pour les personnes ayant accès à des zones sécurisées, qui sera mis en place à titre expérimental d'ici deux ans. En fonction des résultats, nous envisagerons dans un second temps l'extension de cette mesure au secteur ferroviaire.

M. François Bonhomme. – Vous avez évoqué la présence de *profiler* dans les équipes VIPR. Avez-vous envisagé d'utiliser des contrôles biométriques ?

M. James Duncan. – Aux États-Unis, nous n'aimons pas le terme de *profiler*, il est beaucoup trop controversé. Il est réglementé. Les experts dont j'ai parlé sont formés à la détection objective de certains comportements, qui doivent alerter et déclencher un niveau d'implication des équipes de sécurité plus élevé.

M. François Bonhomme. – Il paraît que la chaleur corporelle d'un individu sur le point de commettre un délit augmente. Pouvoir détecter un tel changement, avec des caméras thermiques notamment, pourrait-il aider les experts comportementaux ?

M. James Duncan. – Ce type de surveillance est très encadré par la Cour Suprême. S'il est utilisable ponctuellement, il n'est pas généralisable.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Vous n'avez pas évoqué la fraude. Est-ce un problème aux États-Unis ?

M. James Duncan. – Nous sommes tout entier tournés vers la sécurité. La fraude est un non-sujet.

M. James Duncan. – Nous nous concentrons essentiellement sur la sécurité. La fraude est un non-sujet. Il existe des caméras de surveillance dans les gares mais elles sont placées sous l'autorité des opérateurs locaux : leur mise en œuvre ne s'effectue pas dans un cadre fédéral, la TSA n'intervient donc pas.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mais l'échelon fédéral peut-il avoir accès aux images enregistrées dans ce cadre ?

M. James Duncan. – En cas d'incident, les agents fédéraux ont un accès immédiat aux images. Le travail s'effectue en étroite collaboration avec les opérateurs locaux.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Merci beaucoup pour ce tour de table. Je propose aux sénateurs qui assistent de poser quelques questions.

M. Louis Nègre. – Je vous remercie tous de votre présence. Vos interventions montrent la diversité profonde qu'il existe, ne serait-ce qu'à l'échelle de l'Europe. On a également le sentiment qu'au Luxembourg par exemple, le degré de vigilance n'est pas aussi élevé que dans les pays voisins.

Aux États-Unis, il a fallu attendre l'attentat manqué du Thalys pour que des contrôles soient effectués à bord des trains. Ces attentats peuvent aussi survenir dans le métro, comme au Japon avec des gaz toxiques. Le risque existe

sur les grandes lignes mais le risque est aussi très fort sur les lignes de métro. J'ai bien compris qu'en Espagne, il fallait disposer d'une carte d'identité dès qu'on était sur la voie publique, mais aux États-Unis, quel document d'identité pouvez-vous demander pour contrôler l'identité. Certains intervenants ont jugé que la fraude dans les transports était marginale, mais quel est son pourcentage ?

M. James Duncan. – Tout dépend du train dans lequel vous circulez. Par exemple, un train entre Washington et New-York fera l'objet de contrôles. Il y en a sans doute moins entre Akron et Minneapolis. Plus le risque de fraude est élevé, plus il y a une probabilité de contrôle. Ce contrôle n'est cependant pas systématique. Quant à la pièce d'identité, il n'y a pas d'obligation de prouver son identité.

M. Louis Nègre. – Si l'on vous contrôle et que vous n'avez pas de billet, comment contrôle-t-on votre identité ?

M. James Duncan. – En réalité, l'identification se fait par le billet. Il n'y a pas d'obligation d'avoir une pièce d'identité. Il y a des milliers de pièces d'identité, au niveau local, mais à moins d'être dans le cadre du programme VIPR, il n'existe aucune obligation de prouver son identité.

Mme Odette Herviaux. – Je voulais également remercier très sincèrement les intervenants ; cela nous permet de disposer d'un certain recul sur le sujet. Il est en effet important de distinguer entre ce qui relève de la sécurité et ce qui relève de la fraude. Il me semble que cette distinction avait été précisée lors de la mise en place de la mission d'information.

M. Alain Fouché, rapporteur. – La mission d'information traite seulement de la question de la sécurité et non de la fraude.

Mme Odette Herviaux. – J'aimerais demander aux intervenants ayant évoqué la mise en place de contrôles, qui donc allongent les délais, une estimation du temps d'avance nécessaire aux voyageurs pour arriver avant l'embarquement. Nous sommes tous attachés au principe d'un transport ferroviaire ouvert mais quand on voit les flux, on imagine mal un contrôle systématique à l'instar de ce qui est fait pour les avions.

Mme Elena Perez-Villanueva. – Je pense que pour les contrôles liés au TGV, il n'existe pas beaucoup d'attente car une gestion des flux a été mise en place et les voyageurs anticipent l'existence de ce contrôle. Ce contrôle n'existe cependant que dans les TGV, le généraliser ne serait pas envisageable.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Dispose-t-on d'une estimation du coût que cela représente ?

Mme Elena Perez-Villanueva. – Je ne sais pas, je peux demander une estimation du coût. Mais ce contrôle intervient sur un nombre limité de lignes, considérées comme sensibles. Il ne serait pas possible de le généraliser.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Ces mesures sont-elles financées par la société de chemin fer exploitant le réseau ?

Mme Elena Perez-Villanueva. – Oui, c'est effectivement le cas.

M. Alain Fouché, rapporteur. – En France, la SNCF nous a indiqué que c'était trop cher.

M. François Bonhomme. – En cas de fraude, comment cela se passe-t-il ?

Mme Elena Perez-Villanueva. – Le fraudeur est passible d'une amende administrative.

M. Pedro Antonio Vargas Camacho, Attaché d'intérieur. – Si un passager n'a pas de billet, on l'identifie et on ouvre un dossier administratif - et non pénal, car nous ne disposons pas d'un délit de fraude habituelle comme en France. Si on ne l'identifie pas, la police effectue cette identification à distance, et si elle ne le peut pas, la police accompagne la personne au commissariat. Les patrouilles de police embarquées peuvent également permettre la lutte contre la fraude.

M. François Bonhomme, rapporteur. – J'ai une question pour tous les intervenants. Les acteurs privés de sécurité peuvent-ils consulter ou avoir accès à des fichiers, notamment celui des personnes recherchées ?

M. Pedro Antonio Vargas Camacho. – En Espagne, ce n'est pas possible pour les agents de sécurité privée. L'équivalent de la CNIL l'interdit formellement.

M. James Duncan. – La TSA travaille en étroite collaboration avec les services de police locaux ; ce sont eux qui disposent des informations et savent qui contacter pour avoir accès à ces fichiers.

Mme Annegret Korff. – Nous avons en Allemagne une législation des plus strictes en matière de fichiers. Les agents de sécurité privée n'ont donc pas accès à ces données, mais comme ils sont intégrés dans le centre de coordination des mesures de sûreté avec la *Bundespolizei*, ils peuvent avoir accès *via* elle aux éléments nécessaires, mais ils n'y ont jamais accès de leur propre initiative.

Mme Marie-Jeanne Dos Santos. – C'est la même chose au Luxembourg.

M. Alain Fouché, rapporteur. – En Belgique ?

Mme Nathalie Cassiers. – Dans le plan de prévention contre le terrorisme, la SNCB doit établir des procédures adaptées pour prendre des mesures en cas de menace terroriste. Le contact avec la police se fait dans ce cadre.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je voudrais revenir sur le Thalys, c'est un sujet d'actualité. La ministre a fait une proposition d'instaurer des portiques de sécurité dans les gares, qui a été favorablement accueilli par la population.

Comment cette mesure va-t-elle être reçue en Belgique ? La Belgique va-t-elle implanter un système équivalent en Belgique ? Je pense que ce serait important que cette mesure soit expérimentée sur le Thalys.

Mme Nathalie Cassiers. – Il existe déjà une coopération entre nos deux pays, par le biais de patrouilles conjointes. On y réfléchit de notre côté, et dans le cadre de cette coopération, il y aura des échanges, cela m'étonnerait que nous fassions des choses très différentes.

Mme Annegret Korff. – Il existe également des gares Thalys en Allemagne. La réaction à la mesure proposée hier n'était pas si positive, surtout parce que nous n'avons pas été informés de la mesure. La population et la presse ont été plutôt critiques. Nous serions tout à fait d'accord pour coopérer là-dessus, mais encore faudrait-il nous solliciter.

M. Jean-Jacques Filleul. – Vous avez raison mais en même temps, il faut réagir vite ; je pense qu'il y a une vraie solidarité entre nos deux pays. Les Pays-Bas sont également concernés.

M. Alain Fouché, rapporteur. – C'est une façon de bousculer les choses pour les faire avancer ; il est vrai que si l'on veut que cette mesure de sécurisation soit efficace, l'ensemble du trajet doit faire l'objet de ce contrôle.

M. François Bonhomme. – La mise en œuvre de cette mesure est annoncée pour le 20 décembre !

Mme Annegret Korff. – Je veux simplement observer que nous avons posé à la France la question de la mise en œuvre de portiques de sécurité une semaine avant l'annonce et qu'il nous a été répondu que ce serait éventuellement fait pour une petite gare en février ou en mars.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Nous vous remercions d'être venus nous donner des informations. Cela nous a permis d'apprendre beaucoup d'éléments. Merci également à nos collègues sénateurs ayant participé à ce débat.

TYPOLOGIE DE LA DÉLINQUANCE DANS LES TRANSPORTS COLLECTIFS DE VOYAGEURS

La délinquance dans les transports en commun se caractérise par la place prépondérante de la **délinquance acquisitive**, c'est-à-dire des vols, suivi des violences aux personnes et plus marginalement des infractions à la législation sur les stupéfiants et à la législation des étrangers.

Cette délinquance se concentre en **région Île-de-France**, avec 60 % des faits constatés au plan national. Environ 70 % des délits sont des **vols à la tire ou des vols simples** et 10 % des vols avec violences. La ville de Paris concentre à elle seule 75 % à 80 % de la délinquance de la région Île-de-France, soit environ la moitié de la délinquance nationale.

Au plan national, pour les trois premiers trimestres de l'année 2015, la délinquance dans les transports en commun se caractérise par **une hausse des violences physiques non crapuleuses** - c'est-à-dire des violences dont l'objet n'est pas le vol - d'environ 3 % par rapport à 2014.

Pour la même période, les violences crapuleuses ont nettement **baissé**, de près de 24 % alors que la baisse de ces violences sur l'ensemble du territoire s'établit à 11 %.

Enfin, les vols sans violence diminuent d'environ 7 %, avec 69 000 faits constatés sur la période considérée, en baisse de 5 000 faits par rapport à 2014.

En zone gendarmerie, l'année 2014 a été marquée par une forte hausse de la délinquance par rapport à 2013, de près de **12 %**, avec 19 390 faits constatés. Au 1^{er} semestre 2015, la tendance s'améliore puisque les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes baissent de 5 % après une hausse quasiment équivalente entre 2013 et 2014 (+ 5,5 %) ainsi que les atteintes aux biens (en baisse de 6 % après une hausse de 6 % entre 2013 et 2014).

La délinquance observée dans ces zones se caractérise par des problématiques particulières, comme **le vol de métaux**.

Environ 3 000 faits de **vol de métaux** sont enregistrés en moyenne chaque année, pour un préjudice de 30 millions d'euros. Ce phénomène a conduit la SNCF et la gendarmerie nationale à conclure plusieurs conventions, en 2011 et en 2014, permettant de faire diminuer de 18 % le nombre de vols en 2014.