

N° 314

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2016

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relative à la **prévention** et à la **lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs,***

Par M. Alain FOUCHÉ,

Sénateur

---

(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 Nicolaj, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-François Rapin, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspert, Paul Vergès.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** 3109, 3307, 3314 et T.A. 651

**Sénat :** 281, 315 et 316 (2015-2016)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
AVANT-PROPOS .....	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	9
<b>I. LA SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS TERRESTRES FACE À LA MENACE TERRORISTE .....</b>	<b>9</b>
A. LES ENJEUX.....	9
B. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION .....	10
1. <i>Le renforcement des moyens juridiques des services internes de sécurité de la SNCF et de             la RATP .....</i>	10
2. <i>L'accroissement concomitant des contrôles effectués sur ces services.....</i>	11
3. <i>L'adaptation du cadre juridique applicable aux forces de l'ordre dans les transports             terrestres .....</i>	12
4. <i>La définition d'un régime d'enquêtes administratives pour éviter l'occupation de postes             sensibles par des personnes radicalisées.....</i>	12
5. <i>La question de la création d'une redevance de sûreté .....</i>	13
6. <i>Le rôle des polices municipales .....</i>	13
<b>II. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LES TRANSPORTS .....</b>	<b>14</b>
A. LES ENJEUX.....	14
1. <i>Une pratique banalisée.....</i>	14
2. <i>Un enjeu économique majeur .....</i>	15
3. <i>La nécessité d'un renforcement de l'efficacité des contrôles .....</i>	15
B. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION .....	17
1. <i>Les principales mesures de la proposition de loi .....</i>	17
2. <i>La position de votre commission.....</i>	18
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>19</b>
• <b>TITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION ET À LA LUTTE         CONTRE LES ATTEINTES GRAVES À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET LE         TERRORISME DANS LES TRANSPORTS PUBLICS DE VOYAGEURS .....</b>	<b>19</b>
• <i>Article 2 (articles L. 2251-6 à L. 2251-8 [nouveaux] et L. 2252-2 [nouveau] du code         des transports) Contrôle des agents des services internes de sécurité de la SNCF et         de la RATP .....</i>	19
• <i>Article 3 (articles L. 2251-3 et L. 2251-3-1 [nouveau] du code des transports)         Extension des cas de dispense de la tenue pour les agents des services internes de         sécurité de la SNCF et de la RATP.....</i>	20
• <i>Article 3 bis (article L. 114-2 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)         Enquêtes administratives préalables au recrutement ou à l'affectation du personnel.....</i>	21

• Article 6 quinquies <b>Rapport sur le coût de la sûreté</b> .....	21
• TITRE II <b>DISPOSITIONS RELATIVES À LA POLICE DU TRANSPORT PUBLIC DE VOYAGEURS</b> .....	22
• Article 9 (article L. 2241-2-1 [nouveau] du code des transports, article L. 113 et article L. 166 F [nouveau] du livre des procédures fiscales) <b>Droit de communication de données relatives aux contrevenants auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale</b> .....	22
• Article 12 (article L. 2241-1 du code des transports, L. 511-1 et L. 512-8 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) <b>Rôle de la police municipale dans la police des transports</b> .....	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	25

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 20 janvier 2016, a examiné le rapport pour avis d'Alain Fouché sur la proposition de loi n° 281 (2015-2016) relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.

Elle a adopté les douze amendements présentés par le rapporteur.

Parmi eux, **sept amendements** sont issus d'un travail commun réalisé avec notre collègue François Bonhomme, de la commission des lois, visant à intégrer au présent texte les recommandations du rapport d'information réalisé de façon conjointe sur la sécurité dans les transports terrestres face à la menace terroriste :

- à l'article 2, trois amendements prévoyant un **contrôle adapté du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) sur les agents des services internes de la SNCF et de la RATP** (contrôle des formations, transmission au CNAPS du bilan annuel des contrôles opérés par les forces de l'ordre sur ces agents, application du code de déontologie défini par le CNAPS) ;

- à l'article 3, un amendement **sécurisant l'extension des possibilités de travailler en civil offertes à ces agents** ;

- à l'article 3 bis, un amendement étendant à l'ensemble des opérateurs de transport collectif de personnes le dispositif d'enquêtes administratives préalables au recrutement ou à l'affectation de certains personnels ;

- après l'article 6, un amendement créant un **article additionnel autorisant la transmission en temps réel aux forces de l'ordre des images filmées par les opérateurs de transport** ;

- à l'article 12, un amendement supprimant l'attribution aux policiers municipaux d'un rôle en matière de constatation de la fraude et prévoyant la **possibilité de transférer la compétence de police des transports, entendue comme le pouvoir de réglementer cette activité, au président de l'intercommunalité** lorsque celle-ci est compétente en matière de transports.

Sur le volet consacré à la sécurité, votre commission a également adopté deux amendements présentés par le rapporteur en son nom propre :

- après l'article 1<sup>er</sup>, un amendement créant un article additionnel **autorisant l'utilisation de caméras-piéton à titre expérimental par les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP ;**

- un amendement de **suppression** de l'article 6 *quinquies*, qui prévoyait un rapport du Gouvernement au Parlement sur le coût de la sûreté et la création d'une **redevance de sûreté**.

Sur le volet consacré à la fraude, votre commission a adopté **trois amendements pour améliorer, à l'article 9, le dispositif de communication aux opérateurs de transport, par les administrations publiques et les organismes de sécurité sociale, des données relatives aux contrevenants.**

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi, sous réserve de ces douze amendements.

Mesdames, Messieurs,

La tentative d'attentat réalisée dans le Thalys le 21 août 2015 a rappelé l'actualité et la gravité de la menace terroriste, tout en soulignant la vulnérabilité structurelle des infrastructures de transport terrestre face à une telle menace.

La présente proposition de loi, qui vise en partie à y répondre, a été déposée à l'Assemblée nationale le 7 octobre 2015 par nos collègues Bruno Le Roux et Gilles Savary. Elle y a été examinée en commission le 8 décembre 2015, puis en séance les 16 et 17 décembre 2015. Au cours de cet examen, 15 articles additionnels ont été intégrés au texte, initialement composé de 9 articles.

Au Sénat, votre rapporteur avait demandé, le 3 septembre 2015, la création d'une commission d'enquête sur la mise en place de moyens de contrôle dans les gares françaises. Il est cependant apparu plus adapté de mettre en place une mission d'information, conjointe à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et à la commission des lois, afin d'approfondir cette question dans des délais resserrés, permettant d'en intégrer les préconisations dans la présente proposition de loi.

Ce travail, réalisé en commun avec notre collègue François Bonhomme, de la commission des lois, a abouti à la publication d'un rapport d'information<sup>1</sup>, comportant 15 préconisations concrètes destinées à améliorer effectivement la sécurité des transports terrestres face à la menace terroriste.

---

<sup>1</sup> Renforcer la sécurité des transports terrestres face à la menace terroriste, rapport d'information n° 291 fait par Alain Fouché et François Bonhomme au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois, Sénat, 2015-2016.

En tant que rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie pour avis, votre rapporteur s'est attaché, avec François Bonhomme, rapporteur de la commission des lois, saisie au fond, à **inclure les recommandations d'ordre législatif de ce rapport d'information dans le présent texte**, soit en y insérant des articles additionnels, soit en cherchant à sécuriser des dispositifs déjà prévus par les députés. À cet effet, ils ont présenté aux deux commissions des amendements identiques.

Votre commission a également examiné **le volet de la proposition de loi consacré à la fraude**, qui constitue un enjeu économique non négligeable pour les opérateurs et les autorités organisatrices de transport. Sans préjuger des améliorations du texte réalisées par la commission des lois, elle a émis un avis favorable à ces dispositions, permettant de lever certains obstacles juridiques à l'amélioration effective de la lutte contre la fraude.

Le présent avis se limite néanmoins à l'examen des mesures les plus significatives, tant dans le domaine de la lutte contre le terrorisme que dans celui de la lutte contre la fraude.

**Réunie en commission le 20 janvier 2016, votre commission a émis un avis favorable à la proposition de loi, sous réserve des amendements qu'elle a adoptés pour en améliorer le dispositif.**



---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LA SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS TERRESTRES FACE À LA MENACE TERRORISTE

#### A. LES ENJEUX

Votre rapporteur a détaillé les enjeux de la sécurisation des transports terrestres face à la menace terroriste dans un rapport d'information<sup>1</sup> réalisé conjointement avec notre collègue François Bonhomme, de la commission des lois. Ce rapport formule quinze recommandations concrètes destinées à y contribuer.

#### **Les quinze propositions du rapport d'information sur la sécurité des transports terrestres face à la menace terroriste**

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

---

<sup>1</sup> Renforcer la sécurité des transports terrestres face à la menace terroriste, rapport d'information n° 291 fait par Alain Fouché et François Bonhomme au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des lois, Sénat, 2015-2016.

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'officier de police judiciaire 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

## **B. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

### **1. Le renforcement des moyens juridiques des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP**

Le texte issu de l'Assemblée nationale renforce les moyens juridiques des services internes de sécurité de la SNCF (la « Sûreté générale » ou SUGE) et de la RATP (le groupe de protection et de sécurisation des réseaux ou GPSR), dont le régime est défini aux articles L. 2251-1 à L. 2252-1 du code des transports.

**L'article 1<sup>er</sup>** les autorise à procéder à **l'inspection visuelle et, avec l'accord du propriétaire, à la fouille des bagages**, ainsi que, en cas de circonstances particulières liées à des menaces graves pour la sécurité publique, et avec le consentement exprès des personnes, à des **palpations de sécurité**. Cette mesure figure parmi les propositions du rapport d'information (proposition n° 7) et permet un alignement des pouvoirs de ces agents sur ceux des sociétés de sécurité privées, régies par le code de la sécurité intérieure.

Pour assurer l'efficacité de cette disposition, **l'article 13** autorise par ailleurs les agents de la SUGE et du GPSR à **interdire l'accès au train aux voyageurs qui refuseraient de se soumettre à ces contrôles**, comme l'avait également recommandé le rapport d'information (proposition n° 8).

---

En outre, **l'article 3** élargit leurs **possibilités d'exercer en civil**, aujourd'hui limitées à des cas exceptionnels. Cette mesure a aussi été préconisée dans le rapport d'information (proposition n° 9). Votre commission a néanmoins **adopté un amendement**, également présenté par le rapporteur François Bonhomme devant la commission des lois, visant à sécuriser ce dispositif.

Votre commission a complété cet ensemble de mesures en adoptant **un amendement du rapporteur** créant un article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>, pour autoriser **l'utilisation à titre expérimental, par les agents de la SUGE et du GPSR, de caméras-piéton**. L'objectif poursuivi est de sécuriser leurs interventions et de dissuader les réactions violentes à leur égard, en enregistrant des éléments de preuve par une caméra accrochée à la boutonnière.

Cette expérimentation, limitée à trois ans, comporte plusieurs garanties :

- le renvoi aux dispositions du code de la sécurité intérieure sur la vidéoprotection,
- la limitation de l'enregistrement à la seule durée de l'intervention, et dans des conditions permettant aux personnes filmées d'en être informées,
- son interdiction hors des lieux dans lesquels interviennent les agents de la SUGE et du GPSR (à savoir les gares, les stations de métro et les matériels roulants),
- l'interdiction, pour les agents qui enregistrent les images, d'y avoir accès.

Une évaluation du dispositif est prévue au bout de deux ans, pour mesurer l'opportunité de son maintien.

L'entrée en vigueur du dispositif est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2017, afin de laisser à la SNCF et à la RATP le temps de s'y préparer (équipement et formations). Ce délai permet aussi d'éviter que les agents des services internes de sécurité de ces opérateurs soient équipés de telles caméras avant même que l'expérimentation actuellement menée dans ce domaine au sein de la police et de la gendarmerie soit généralisée.

## **2. L'accroissement concomitant des contrôles effectués sur ces services**

En parallèle de ces extensions de compétence, la proposition de loi prévoit **un renforcement des contrôles effectués sur ces agents**. **L'article 2** instaure en effet un contrôle des forces de l'ordre sur ces agents, pour le compte du représentant de l'État dans le département, ou, à Paris, du préfet de police. Il les soumet également à un **code de déontologie spécifique**, et crée des **obligations en matière de formation continue**.

Votre commission a adopté **trois amendements visant à rapprocher les modalités de contrôle de ces agents de celles applicables aux agents des sociétés de sécurité privées**, conformément à la proposition n° 10 du rapport d'information.

### **3. L'adaptation du cadre juridique applicable aux forces de l'ordre dans les transports terrestres**

L'article 6 de la proposition de loi ouvre la possibilité aux forces de l'ordre de réaliser un **contrôle préventif des bagages dans les emprises immobilières des opérateurs de transport ou dans leurs véhicules**, comme cela est déjà autorisé à l'article 78-2-4 du code de procédure pénale pour les véhicules présents sur la voie publique. Cette mesure figure également parmi les recommandations du rapport d'information (proposition n° 11).

L'article 5 vise quant à lui à adapter les règles de compétence territoriale des procureurs de la République à la spécificité des transports ferroviaires, en donnant compétence au procureur de la République relevant du lieu de la gare de départ sur l'ensemble du trajet effectué par un train.

Votre commission est favorable à ces mesures destinées à faciliter l'intervention des forces de l'ordre et de la justice dans les transports terrestres.

Dans le prolongement de ces mesures, elle a adopté **l'amendement du rapporteur**, aussi déposé par François Bonhomme devant la commission des lois, créant un **article additionnel après l'article 6**. Cet article traduit une recommandation du rapport d'information (la proposition n° 4), en autorisant **la transmission en temps réel aux forces de l'ordre des images filmées par les opérateurs dans les gares, les stations de métro et les matériels roulants**. Cette transmission serait strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des services de police et de gendarmerie et ferait l'objet d'une convention entre l'opérateur, l'autorité organisatrice de transport et le représentant de l'État dans le département.

### **4. La définition d'un régime d'enquêtes administratives pour éviter l'occupation de postes sensibles par des personnes radicalisées**

L'article 3 *bis* de la proposition de loi prévoit que le recrutement ou l'affectation de personnels peuvent être précédés, au sein du groupe public ferroviaire (SNCF, SNCF Mobilités et SNCF Réseau) et de la RATP, d'enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des intéressés n'est pas incompatible avec l'exercice de leurs missions.

Il s'agit là aussi d'une piste de réflexion avancée dans le rapport d'information (proposition n° 14). Votre commission a adopté **l'amendement**

---

**du rapporteur**, aussi présenté par François Bonhomme devant la commission des lois, qui **étend cette possibilité à l'ensemble des opérateurs de transport, y compris en province**, et permet à l'employeur, une fois la personne recrutée, de **demandeur une enquête administrative si son comportement évolue**.

### 5. La question de la création d'une redevance de sûreté

L'article 6 *quinquies* de la proposition de loi prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évaluation du coût de la sûreté dans les transports collectifs et sur l'opportunité de créer une redevance de sûreté.

Outre qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une telle mesure dans la loi pour que le Gouvernement ou le Parlement se saisisse de ce sujet, votre rapporteur est opposé à la création d'une nouvelle taxe, qui pourrait avoir une répercussion sur le prix des billets et, par conséquent, écarter certains usagers des modes de transport collectifs.

En conséquence, votre commission a adopté un amendement visant à supprimer cet article.

### 6. Le rôle des polices municipales

L'article 12 de la proposition de loi autorise les policiers municipaux à constater les infractions relatives à la police des transports et les contraventions prévues par les règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport et à la sécurité de l'exploitation des systèmes de transport.

Votre commission a adopté un amendement du rapporteur pour supprimer ces dispositions, considérant qu'il ne relevait pas du rôle des policiers municipaux de constater ces infractions, et les remplacer par une disposition prévoyant la **possibilité de transférer au président de l'intercommunalité le pouvoir de réglementer la police des transports**, lorsque l'intercommunalité est compétente en matière de transports.

## II. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LES TRANSPORTS

### A. LES ENJEUX

#### 1. Une pratique banalisée

Le taux de la **fraude constatée** dans les transports publics urbains en France se situerait, selon le rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2015, entre 2 et 3 %.

Mais ce taux de fraude apparent, défini comme le rapport entre le nombre de voyageurs en infraction et celui des personnes contrôlées, est très nettement inférieur au **taux de fraude réel**, difficile à évaluer puisque largement invisible, correspondant à la part des voyageurs en infraction sur le total des usagers.

Au sein du groupe public ferroviaire, ce phénomène touche en particulier les trains sans réservation obligatoire : SNCF Mobilités estime que **près de 10 % des usagers des TER** et **8 % des usagers du Transilien<sup>1</sup>** voyageraient sans titre de transport valide, ce chiffre se limitant à 3 % pour les TGV. En province, 55 % des clients de l'opérateur Keolis utiliseraient occasionnellement ses services de transport sans payer<sup>2</sup>.

La conjoncture économique actuelle est loin d'expliquer à elle seule ce phénomène, qui traverse toutes les classes d'âge et catégories sociales. Son ampleur, considérée comme sans égale en Europe, n'a d'ailleurs pas diminué, malgré le développement des abonnements à tarif préférentiel et des tarifs sociaux<sup>3</sup>.

Outre les actes occasionnels liés aux circonstances (panne de distributeur de billets, attente trop longue aux guichets...), la fraude relève aussi de comportements plus réguliers et parfaitement intentionnels. Ces attitudes « réfléchies » sont adoptées soit à titre de contestation par des usagers qui estiment le service rendu insuffisant ou trop coûteux<sup>4</sup>, soit au terme d'un véritable calcul économique. En effet, compte tenu du faible risque d'être contrôlé et contraint d'acquitter une amende dissuasive, la fraude finit par apparaître comme une stratégie rentable, désormais facilitée

---

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

<sup>2</sup> Étude commandée par Keolis en 2011 à l'institut OpinionWay.

<sup>3</sup> À titre d'illustration, la RATP offre un forfait « Gratuité Transport » aux Franciliens bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation spécifique de solidarité et de la couverture maladie universelle complémentaire.

<sup>4</sup> Il peut être rappelé ici que le prix des billets acquitté par les usagers ne couvre qu'une partie du coût réel de la prestation. D'après l'Union des transports publics et ferroviaires, le taux de couverture moyen des dépenses d'exploitation par les recettes commerciales est passé de 44 % en 2000 à 35 % en 2010.

---

par la géolocalisation des contrôleurs sur les réseaux sociaux et par le développement de « mutuelles » de fraudeurs sur internet, qui promettent à leurs adhérents de rembourser leurs contraventions en échange d'une faible cotisation annuelle.

## 2. Un enjeu économique majeur

Dans un contexte budgétaire contraint, la lutte contre la fraude est devenue un enjeu important. En seuls termes de manque à gagner sur les recettes des opérateurs de transport, le coût total de la fraude est évalué à **500 millions d'euros par an**, dont 340 millions d'euros pour SNCF Mobilités<sup>1</sup> et 110 millions d'euros pour la RATP.

Mais la lutte contre la fraude constitue aussi un enjeu en matière d'égalité entre les usagers, puisque le phénomène de fraude crée un fort sentiment d'injustice parmi les voyageurs en règle.

## 3. La nécessité d'un renforcement de l'efficacité des contrôles

Plusieurs orientations sont possibles pour lutter contre la fraude dans les transports.

Il appartient tout d'abord aux opérateurs et autorités organisatrices de transport de se mobiliser pour mieux la prévenir et la sanctionner la fraude. Ainsi, la Cour des comptes recommande de « *prendre en compte de façon plus systématique la lutte contre la fraude et l'insécurité dans les conventions passées entre les AOTU [autorités organisatrices de transport urbain] et les opérateurs en y intégrant des objectifs chiffrés de contrôle et de baisse du taux de fraude (AOTU et opérateurs)<sup>2</sup> ».*

L'accroissement des contrôles, qui passe notamment par un renforcement des effectifs des contrôleurs, constitue un premier élément de réponse. Leur nombre peut en effet apparaître faible au regard de l'accroissement du nombre de voyageurs.

Pour augmenter le nombre de personnes en mesure de constater de telles infractions, SNCF Mobilités expérimente cette année l'assermentation, sur la base du volontariat, d'une partie des agents d'escale (agents en gare pour l'information et l'aide aux voyageurs), qui n'avaient jusqu'à présent pas les moyens de réagir en cas de constatation d'une fraude manifeste.

D'autres méthodes de vérification peuvent aussi être déployées. SNCF Mobilités a par exemple installé depuis le début de l'année 2016 des portes d'embarquement à lecteurs optiques sur les quais de plusieurs gares,

---

<sup>1</sup> Environ 127 millions d'euros sur les lignes à réservation obligatoire, 100 millions d'euros pour les TER, 63 millions d'euros sur le réseau Transilien et 50 millions d'euros pour les trains Intercités en 2014.

<sup>2</sup> Rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2015.

dont Paris-Montparnasse et Marseille-Saint-Charles. D'ici la fin de l'année 2017, l'un des quatre types de portillons actuellement expérimentés devrait être choisi et déployé dans une quinzaine d'autres gares.

L'augmentation des amendes peut aussi être un élément dissuasif. SNCF Mobilités a ainsi doublé, depuis mars 2015, le « montant de régularisation » exigé auprès des voyageurs sans titre de transport sur des trajets de plus de 150 kilomètres, en le faisant passer de 25 à 50 euros. Ce montant a été porté à 88 euros, au lieu de 63 euros, lorsque le paiement n'est pas effectué immédiatement.

Mais l'efficacité des contrôles ne pourra être renforcée que par une amélioration du cadre juridique existant.

Lorsqu'une infraction est constatée, les agents de contrôle sont tenus, en application de l'article 529-3 du code de procédure pénale, de proposer une transaction aux contrevenants. Celle-ci se traduit « *par le versement à l'exploitant [...] d'une indemnité forfaitaire et, le cas échéant, de la somme due au titre du transport<sup>1</sup>* ». Lorsque ces sommes ne sont pas versées immédiatement, l'agent de contrôle établit un procès-verbal de constatation d'infraction. S'ouvre alors un délai de deux mois, permettant au contrevenant de réaliser la transaction proposée<sup>2</sup>.

**Mais le taux moyen de recouvrement des contraventions ainsi établies ne dépasserait pas 10 % en moyenne<sup>3</sup>, souvent en raison de fausses déclarations d'adresse ou d'identité des contrevenants.** En effet, si les agents assermentés sont, aux termes de l'article 529-4 du code de procédure pénale, habilités à relever l'identité et l'adresse des contrevenants, leur seul recours « *si le contrevenant refuse ou se trouve dans l'impossibilité de justifier de son identité* » est d'en rendre compte à un officier de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale territorialement compétent « *qui peut alors ordonner sans délai de lui présenter sur-le-champ le contrevenant* ». À défaut de cet ordre, le contrôleur « *ne peut retenir le contrevenant* ».

La phase « contentieuse » de recouvrement des contraventions n'est pas plus satisfaisante. À défaut de paiement ou de protestation dans le délai de deux mois ouvert pour réaliser la transaction, le procès-verbal d'infraction est adressé par l'exploitant au ministère public et le contrevenant devient redevable de plein droit d'une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire

---

<sup>1</sup> Article 529-4 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Lorsque la transaction n'est pas effectuée immédiatement mais dans ce délai de deux mois, le montant des frais de constitution du dossier est ajouté aux sommes dues, en application de l'article 529-4 du code de procédure pénale. Ces frais ne peuvent dépasser 38 euros, en application de l'article 80-7 du décret du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local.

<sup>3</sup> Source : groupe public ferroviaire.



par le ministère public<sup>1</sup>. Le bénéfice des sommes revient alors au Trésor Public.

Ce dernier ne parviendrait cependant à ne recouvrer que 3 % des procès-verbaux qui lui sont transmis<sup>2</sup>. Comme l'indiquaient déjà en 2006 les conclusions du rapport d'une mission sur la fraude dans les transports publics ferroviaires, « *le faible taux de recouvrement des pénalités consécutives aux infractions tarifaires de voyageurs constitue à la fois un manque à gagner pour les entreprises concernées et le Trésor public, une décrédibilisation des contrôles et des contrôleurs et une mise en cause de l'ordre public*<sup>3</sup> ».

Enfin, puisque 60 % des procès-verbaux établis par l'opérateur ferroviaire impliqueraient des multirécidivistes, la question de la redéfinition du champ d'application et de la répression de la « fraude d'habitude », délit actuellement constitué au terme de dix contraventions, est posée.

## **B. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

### **1. Les principales mesures de la proposition de loi**

**L'article 8 assouplit les conditions de caractérisation du délit de fraude d'habitude**, puni par l'article L. 2242-6 du code des transports de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende, puisque cinq contraventions, et non dix, suffiront pour le qualifier (sur une période inférieure ou égale à douze mois).

**L'article 8 bis** punit de deux mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende **le fait, pour un contrevenant incapable de justifier son identité, de ne pas rester à la disposition du contrôleur**, dans l'attente de la décision de l'officier de police judiciaire.

**L'article 8 ter** punit de six mois d'emprisonnement ou de 45 000 € d'amende, ou d'une combinaison des deux, **les appels de fonds des mutuelles de fraudeurs**.

**L'article 9** instaure, pour les exploitants de transport, un **droit de communication de données relatives aux contrevenants** auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale, pour faciliter la recherche et la vérification de leur adresse. Les informations

---

<sup>1</sup> Article 529-5 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement, Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale de l'administration (IGA), Conseil général de l'environnement et du développement durable, juillet 2013.

<sup>3</sup> Mission sur « la fraude dans les transports publics ferroviaires », rapport du 27 septembre 2006, établi par Jean-Pierre Musso (IGA), Jean Gourba (IGPN), Yann Boaretto (IGF), Sylvie Ceccaldi Guébel (IGSJ), Marc d'Aubrèby (IGPC) et Daniel Fédou (ICPC).

concernées sont les nom, prénom, date et lieu de naissance ainsi que l'adresse du domicile, et ne pourront être communiquées à des tiers, sauf à l'autorité judiciaire en cas d'usurpation d'identité. Cette communication s'effectuera par l'intermédiaire d'une personne morale unique, commune à l'ensemble des exploitants, avec un nombre limité d'agents susceptibles d'avoir accès à ces informations.

**L'article 9 bis allonge de deux à trois mois le délai laissé aux opérateurs pour recouvrer les sommes dues au titre de la transaction auprès des contrevenants.**

**L'article 10 précise que l'action publique est éteinte lors du paiement de l'ensemble des sommes dues au titre de la transaction, et non seulement lors du paiement de l'indemnité forfaitaire.**

**L'article 13 augmente la peine applicable en cas de déclaration de fausse adresse ou identité à deux mois d'emprisonnement, en plus des 3 750 € d'amende.**

## **2. La position de votre commission**

Votre commission soutient l'ensemble de ces mesures destinées à lutter contre la fraude, et s'en est remise à l'expertise de la commission des lois pour l'examen de leur dispositif juridique. Elle a toutefois adopté **trois amendements du rapporteur à l'article 9, destinés à améliorer le dispositif proposé.**

---

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup>

#### DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION ET À LA LUTTE CONTRE LES ATTEINTES GRAVES À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET LE TERRORISME DANS LES TRANSPORTS PUBLICS DE VOYAGEURS

##### *Article 2*

(articles L. 2251-6 à L. 2251-8 [nouveaux] et L. 2252-2 [nouveau] du code des transports)

#### **Contrôle des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP**

**Objet : cet article soumet les agents de la SUGE et du GPSR à un contrôle effectué par les forces de l'ordre, à un code de déontologie et à des obligations de formation continue.**

Aujourd'hui, les agents de la SUGE et du GPSR ne font l'objet que d'un contrôle interne, effectué par l'opérateur.

Dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, le présent article insère plusieurs articles dans le code des transports, pour soumettre ces agents :

- à un **contrôle effectué par les commissaires de police, les officiers de police et les officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale des services désignés par arrêté du ministère de l'intérieur, pour le compte du représentant de l'État dans le département, ou, à Paris, du préfet de police.** Les actions entreprises dans ce cadre font l'objet d'un bilan annuel transmis au Défenseur des droits ;

- à un **code de déontologie spécifique**, établi par décret en Conseil d'État ;

- à des **obligations en matière de formation continue**, « *en vue de maintenir ou de parfaire leur qualification professionnelle, leur connaissance des règles déontologiques et leur adaptation aux fonctions qu'ils sont conduits à exercer.* »

Votre commission a adopté **trois amendements du rapporteur visant à rapprocher les modalités de contrôle de ces agents de celles applicables aux agents des sociétés de sécurité privées**, conformément à la proposition n° 10 du rapport d'information :

- en soumettant les formations de ces agents au contrôle du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) (amendement DEVDUR.7) ;

- en prévoyant la transmission au CNAPS du bilan des actions de contrôle effectuées par les forces de l'ordre (amendement DEVDUR.8) ;

- en rendant le code de déontologie établi par le CNAPS pour l'ensemble des activités de sécurité privées applicable aux agents de la SUGE et du GPSR, au lieu de prévoir un code de déontologie spécifique dans le code des transports (DEVDUR.9).

**Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

*Article 3*

(articles L. 2251-3 et L. 2251-3-1 [nouveau] du code des transports)

**Extension des cas de dispense de la tenue pour les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP**

**Objet : cet article élargit la possibilité, pour les agents de la SUGE et du GPSR, d'intervenir en civil.**

L'article L. 2251-3 du code des transports dispose aujourd'hui que les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP peuvent être dispensés du port de la tenue dans des « cas exceptionnels », fixés par voie réglementaire.

Les députés ont supprimé cette référence à des cas exceptionnels, en précisant qu'un arrêté du représentant de l'État dans le département (ou du préfet de police, à Paris) détermine les agents concernés, la durée et les lieux ou catégories de lieux de la dispense.

Votre commission approuve cette mesure, qui figure parmi les préconisations du rapport d'information sur la sécurité dans les transports terrestres face à la menace terroriste. Elle a **adopté l'amendement DEVDUR.10 du rapporteur** pour en sécuriser le dispositif.

Cet amendement oblige les agents de la SUGE et du GPSR à faire apparaître, lorsqu'ils interviennent, un **moyen d'identification**, pour éviter les risques de méprise entre forces de l'ordre et agents intervenant en civil.

Il remplace également la référence à l'arrêté du représentant de l'État dans le département par l'affirmation suivant laquelle les conditions d'application de l'article sont fixées par voie réglementaire.

**Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

*Article 3 bis*

(article L. 114-2 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

**Enquêtes administratives préalables au recrutement ou à l'affectation du personnel**

**Objet : cet article autorise le groupe public ferroviaire et la RATP à faire précéder le recrutement ou l'affectation de certains personnels à des enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec leur mission.**

Le présent article autorise le groupe public ferroviaire et la RATP à faire **précéder le recrutement ou l'affectation du personnel à des enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec leur mission.** Un décret en Conseil d'État déterminera la liste des fonctions concernées et les modalités d'application de l'article. L'objectif de ces enquêtes est d'éviter l'occupation de postes sensibles par des personnes identifiées comme dangereuses.

Votre commission est favorable à cette mesure, qui figurait aussi dans les préconisations du rapport d'information (proposition n° 14). Elle a adopté **l'amendement DEVDUR.11** du rapporteur, aussi présenté par François Bonhomme devant la commission des lois, afin **d'élargir cette possibilité à l'ensemble des opérateurs de transport, y compris en province.**

Cet amendement prévoit aussi le cas où une personne affectée à un poste sensible changerait de comportement. Dans ce cas, une enquête administrative pourra être menée à la demande de l'employeur, et celui-ci sera avisé sans délai du résultat de l'enquête.

**Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

*Article 6 quinquies***Rapport sur le coût de la sûreté**

**Objet : cet article prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évaluation du coût de la sûreté dans les transports collectifs et sur l'opportunité de créer une redevance de sûreté.**

Pour les raisons évoquées plus haut, votre commission a adopté l'amendement DEVDUR.12 visant à supprimer cet article.

**Votre commission a émis un avis favorable à la suppression de cet article.**

## TITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES À LA POLICE DU TRANSPORT PUBLIC DE VOYAGEURS

#### *Article 9*

(article L. 2241-2-1 [nouveau] du code des transports, article L. 113 et article L. 166 F [nouveau] du livre des procédures fiscales)

#### **Droit de communication de données relatives aux contrevenants auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale**

**Objet : cet article instaure, pour les exploitants de transport, un droit de communication de données relatives aux contrevenants auprès des administrations publiques et les organismes de sécurité sociale, pour faciliter la recherche et la vérification de leur adresse.**

L'objectif de cette mesure est d'améliorer l'efficacité des contrôles, en rendant plus fiables les informations relevées auprès des contrevenants, par une vérification de la concordance de leurs nom, prénom, adresse, date et lieu de naissance. Cette communication s'effectuera par l'intermédiaire d'une personne morale unique, commune à l'ensemble des exploitants, avec un nombre limité d'agents susceptibles d'avoir accès à ces informations, et les informations concernées ne pourront être utilisées que dans le cadre du recouvrement des sommes dues au titre de la transaction.

Le I du présent article insère à cet effet un nouvel article L. 2241-2-1 dans le chapitre I<sup>er</sup> « Recherche, constatation et poursuite des infractions » du titre IV « Police du transport ferroviaire ou guidé » du livre II « Interopérabilité, sécurité, sûreté des transports ferroviaires ou guidés » de la deuxième partie du code des transports consacrée au transport ferroviaire ou guidé. Mais en application de l'article L. 3114-1 du même code, les dispositions de ce chapitre **seront applicables aux services de transport public routier de personnes réguliers et à la demande.**

Pour rendre plus claire l'application de cette mesure à l'ensemble des exploitants de services de transport (ferroviaires, guidés ou routiers), votre commission a adopté l'amendement rédactionnel DEVDUR.3 du

rapporteur, qui remplace les termes d'« exploitants des systèmes de transport ferroviaire ou guidé » par le terme plus générique d'« exploitant du service de transport », déjà employé à l'article L. 2241-1 du code.

Elle a également adopté l'amendement DEVDUR.4 de coordination, qui rappelle qu'à l'occasion d'une transaction, les contrevenants sont tenus de s'acquitter non seulement de l'indemnité forfaitaire et des frais de dossier, mais aussi de la somme due au titre du transport.

Enfin, au II, qui précise que l'obligation de secret professionnel ne fait pas obstacle à la transmission de ces données aux exploitants de service de transport par l'administration fiscale, votre commission a adopté l'amendement DEVDUR.5, qui précise que ces informations sont d'abord transmises à la personne morale visée au I et qu'elles sont ensuite transmises aux agents des opérateurs chargés du recouvrement, et non aux contrôleurs eux-mêmes.

**Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

#### *Article 12*

(articles L. 2241-1 du code des transports, L. 511-1 et L. 512-8 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

#### **Rôle de la police municipale dans la police des transports**

**Objet : cet article autorise les policiers municipaux à constater les infractions relatives à la police des transports et en organise les modalités.**

Le présent article autorise les agents de police municipale à constater les infractions relatives à la police des transports et les contraventions prévues par les règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport et à la sécurité de l'exploitation des systèmes de transport et prévoit les modalités de leur intervention hors du périmètre de la commune, lorsque le réseau de transport s'étend sur plusieurs communes.

Votre commission a adopté l'amendement DEVDUR.13 du rapporteur qui supprime ces dispositions, considérant qu'il ne relevait pas du rôle des policiers municipaux de constater ces infractions, et les remplace par une disposition permettant le **transfert au président de l'intercommunalité du pouvoir de réglementer la police des transports**. L'objectif est de faciliter, à l'échelle de l'intercommunalité, l'homogénéisation de la réglementation relative aux transports.

**Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**





---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie en commission le 20 janvier 2016, la commission a examiné le rapport pour avis sur la prévention et la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous examinons le rapport pour avis d'Alain Fouché sur la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. Nous examinerons ensuite les 400 amendements de séance sur lesquels nous devons encore nous prononcer du projet de loi relatif à la biodiversité.

Le rapport d'information d'Alain Fouché et François Bonhomme sur la sécurité dans les gares éclairera les travaux de ce matin ; leurs quinze propositions pourront être reprises dans la proposition de loi. Les amendements du rapporteur seront soumis à la commission des lois, saisie au fond.

**M. Alain Fouché, rapporteur pour avis.** – Cette proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale le 7 octobre 2015, par les députés Bruno Le Roux et Gilles Savary. Elle y a été examinée en commission le 8 décembre et en séance publique les 16 et 17 décembre. Ces délais très courts s'expliquent par la volonté d'agir sans tarder dans la lutte contre le terrorisme. La procédure accélérée ayant été déclarée, une commission mixte paritaire pourra être réunie le cas échéant dès la fin de l'examen du texte au Sénat.

La proposition de loi comporte deux volets sans lien entre eux : la lutte contre le terrorisme et les atteintes graves à la sécurité publique, et la lutte contre la fraude.

Nous nous sommes penchés sur le premier volet la semaine dernière, lors de l'examen du rapport d'information réalisé avec François Bonhomme de la commission des lois. Je proposerai plusieurs amendements mettant en œuvre ses recommandations. François Bonhomme déposera les mêmes devant la commission des lois.

Le texte issu de l'Assemblée nationale renforce les moyens des services internes de sécurité de la SNCF – la Surveillance générale (Suge) – et de la RATP – le groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) – en autorisant, à l'article 1<sup>er</sup>, la fouille des bagages et la palpation. L'article 3 élargit la possibilité d'agir en civil aux services internes de sécurité. Je m'en félicite. Nous vous proposerons un amendement de réécriture à l'article 3 pour en sécuriser le dispositif.

L'article 2 soumet ces agents au contrôle des forces de l'ordre et à un code de déontologie spécifique. Il faut aller plus loin dans le rapprochement du régime de ces agents de celui applicable aux sociétés de sécurité privées, défini par le code de la sécurité intérieure et des transports. Nous vous proposerons de voter la transmission au Conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps) du bilan des actions de contrôle effectuées par la Suge et le GPSR, et l'application à leurs agents du code de déontologie du Cnaps pour les activités de sécurité privées. La formation de ces agents sera également soumise au contrôle de l'instance.

Des dispositions facilitent l'action des forces de l'ordre et de la justice dans les transports. Nous sommes favorables à l'article 6, qui permet aux forces de l'ordre de réaliser un contrôle préventif des bagages dans les emprises des opérateurs de transport et dans les matériels roulants.

L'article 3 *bis* répond au risque créé par l'occupation de postes sensibles par des personnels radicalisés en prévoyant que le recrutement ou l'affectation de ces personnels pourront être précédés, à la SNCF et à la RATP, d'enquêtes administratives pour vérifier que le comportement des candidats n'est pas incompatible avec l'exercice de leurs missions. Nous vous proposerons d'étendre cette possibilité à l'ensemble des opérateurs de transport public et d'autoriser l'employeur à demander une enquête administrative si le comportement de personnes en poste évolue.

L'article 12 prévoit l'intervention des polices municipales dans les transports, ce qui ne relève pas nécessairement de leur rôle. Je proposerai de prévoir le transfert des pouvoirs de police des transports au président de l'intercommunalité lorsque celle-ci est compétente en matière de transports, l'objectif étant l'homogénéisation de la réglementation relative au transport sur l'ensemble du périmètre de l'intercommunalité. Un maire pourra néanmoins s'opposer à ce transfert du pouvoir de réglementer.

Je proposerai un article additionnel autorisant la transmission en temps réel des images filmées par les opérateurs aux forces de l'ordre.

Enfin, une dernière mesure en mon nom propre : l'autorisation, à titre expérimental, de caméras-piéton pour les agents de la Suge et du GPSR, activables en intervention. Cet outil, déjà utilisé à titre expérimental par la police et la gendarmerie, sécurise leur action, en dissuadant les contrevenants d'adopter un comportement violent.

Je suis défavorable à l'instauration d'une redevance sur la sûreté. Outre que je suis opposé à la création d'une nouvelle taxe, cette augmentation du prix du billet écarterait un certain nombre d'usagers des transports en commun. Des mesures concrètes sont possibles pour améliorer la sûreté à un coût maîtrisé. Je proposerai la suppression de l'article 6 *quinquies* prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur ce sujet.

---

Le second volet de cette proposition de loi concerne la lutte contre la fraude dans les transports - elle peut sembler relative au regard de l'importance de la lutte contre le terrorisme, mais reste importante pour les opérateurs et les autorités organisatrices de transport en cette période budgétaire contrainte. Le manque à gagner dû à la fraude est estimé à 500 millions d'euros pour l'ensemble des opérateurs de transport, dont au moins 300 millions pour la SNCF et 100 millions pour la RATP. Si une présence accrue des contrôleurs et l'augmentation du nombre de contrôles répondent en partie à ce phénomène, il ne sera endigué que si l'efficacité de ces contrôles est renforcée. Les contrôleurs sont désarmés lorsque les contrevenants leur donnent une fausse identité ou une fausse adresse ; le taux de recouvrement des amendes n'est que de 10 %.

L'article 9 autorise les exploitants des services de transport ferroviaires et guidés à obtenir les données relatives aux contrevenants, tels que leur nom et adresse auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale. Je proposerai quelques modifications rédactionnelles et de coordination.

Les députés ont prévu, à l'article 8 *bis*, de sanctionner le fait, pour un fraudeur incapable de justifier de son identité, de ne pas rester à la disposition du contrôleur dans l'attente de la décision de l'officier de police judiciaire.

L'article 13 augmente la peine applicable en cas de déclaration de fausse adresse ou identité, à deux mois d'emprisonnement, en plus des 3 750 euros d'amende déjà existants.

L'article 8 de la proposition de loi assouplit les conditions de caractérisation du délit de fraude d'habitude, puisque cinq contraventions et non plus dix suffiront, sur une période d'un an.

Les appels à souscription des mutuelles de fraudeurs, qui remboursent les contraventions contre une faible cotisation annuelle, sont interdits à l'article 8 *ter*.

Je m'en remets à l'expertise de la commission des lois et de son rapporteur quant à l'économie générale de cette proposition de loi et me limiterai à vous proposer les modifications déjà évoquées à l'article 9.

Les députés ont inséré un article additionnel, l'article 11, prévoyant des dérogations au droit commun pour le prêt de main d'œuvre à but non lucratif entre les agents de la SNCF, de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau. C'est un cavalier législatif relatif à l'organisation interne du groupe public ferroviaire, sans incidence directe sur la lutte contre les incivilités ou le terrorisme.

En conclusion, vous l'avez compris, ma priorité a été d'intégrer les propositions de notre rapport d'information, ainsi que de contribuer à l'amélioration du volet consacré à la fraude.

**M. Jean-Claude Leroy.** – Je félicite notre collègue pour son rapport. Certaines mesures sont consensuelles. Cette proposition de loi a connu une évolution notable à l'Assemblée nationale afin de prendre en compte au-delà des enjeux récents, la fraude, qui coûte 500 millions d'euros, dont 100 millions à la RATP. L'orientation de la proposition de loi vers la lutte contre le terrorisme n'en fait pas un texte de circonstance. Elle a de nombreux précédents. La proposition de loi est passée de neuf articles à vingt-quatre. Un troisième titre a été créé par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale pour traiter des violences et comportements sexistes.

Les deux volets de ce projet sont corrélés puisque la fraude contribue à l'insécurité vécue ou ressentie quotidiennement par les voyageurs ou les agents. La moitié des agressions de contrôleurs sont le fait de fraudeurs. Les moyens de sécurité ont déjà été renforcés – par exemple, 510 caméras ont été installées gare du Nord à Paris. La proposition de loi s'appuie donc sur les dispositifs existants pour traiter non pas seulement de l'Île-de-France, mais de l'ensemble des réseaux de transport en commun. Elle renforce les moyens de contrôle et leur efficacité afin d'améliorer la sécurité des voyageurs, même si le risque zéro n'existe pas. On se heurte par ailleurs au flux important de voyageurs, dont 201 millions transitent par la gare du Nord, soit vingt fois plus que dans les aéroports.

Les propositions sont mesurées. Elles placent la sécurité sous la responsabilité de la police et de la gendarmerie, sans confusion, et prévoient la possibilité de diligenter une enquête administrative pour s'assurer de la compatibilité entre le comportement des agents et leur poste. Sur ce dernier point, le contrôle *a posteriori* est un motif de légère divergence. Le passage des conditions de caractérisation du délit de fraude d'habitude à cinq infractions est important, tout comme la constitution du délit de manquement à l'obligation de rester à la disposition du contrôleur et la lutte contre les mutuelles de fraudeurs. Le groupe socialiste est favorable à cette proposition de loi.

**M. Louis Nègre.** – Je me félicite de la qualité du rapport et de la proposition de loi, qui était fortement attendue par les opérateurs et les élus, autorités de la mobilité. La lutte contre la fraude est l'axe principal de la politique du Groupement des autorités responsables de transport (Gart), que je préside. Si les opérateurs demandent la réduction de dix à cinq infractions le nombre nécessaire pour caractériser le délit de fraude d'habitude, le Gart, gauche et droite confondues, préfère que l'on descende à trois. Actuellement, dans notre pays, on a le droit de frauder dix fois par réseau, et au 1<sup>er</sup> janvier, le compte est remis à zéro. Réduire le nombre d'infractions à cinq n'a pas de sens. Chacun d'entre nous peut se tromper une fois, deux fois, mais à partir de trois fois, comment croire que c'est involontaire ? Le message envoyé par cette proposition de loi n'est pas satisfaisant. Je l'ai dit au Comité national de sécurité dans les transports.

Dès qu'on prend l'avion, des agents privés ouvrent les bagages. Cette mesure de sécurité n'est pas attentatoire aux libertés individuelles. Il est souhaitable que les forces de l'ordre y soient autorisées.

L'estimation du Gart de 500 millions d'euros de coût pour la fraude dans les transports n'a pas été démentie. Le président de la SNCF lui-même dit que les contrôleurs baissent les bras devant la situation actuelle, qui envoie un message civique contraire à nos valeurs. Lutter contre la fraude améliore le civisme et apporte une reconnaissance à ceux qui paient.

Je suis moins optimiste que le rapporteur sur la capacité de la proposition de loi à faire poursuivre les contrevenants sans pièce d'identité. L'officier de police judiciaire bloquera-t-il un train, fera-t-il descendre sur le quai le délinquant, avant qu'il ne s'enfuie ? J'ai besoin de précisions concrètes. Le texte de la proposition de loi de M. Savary ne contenait rien concernant la lutte contre les fraudeurs. Lorsque nous avons dénoncé les mutuelles de voyageurs au Conseil national des transports, le ministre en a découvert l'existence. J'approuve leur intégration dans le texte.

Je suis totalement favorable aux caméras-piéton contre la petite délinquance. Je suis en revanche réservé sur l'article 6 *ter* qui dispose que « les exploitants sont tenus d'assurer la sûreté des personnes et des biens transportés ». Il s'agit d'un pouvoir régalién, dont le transfert pose un problème intellectuel et juridique. Vérifions au moins s'il est possible.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je suis déjà intervenu sur le sujet lors de la présentation du rapport de nos collègues : à mes yeux, le transfert des pouvoirs de police aux intercommunalités prévu par l'amendement n° 13 doit être rendu facultatif.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je n'ai rien à ajouter, au nom du groupe, à l'intervention précise de mon collègue Jean-Claude Leroy.

**Mme Chantal Jouanno.** – Ce texte est particulièrement attendu en Île-de-France, où nous avons commencé le regroupement des services de sécurité dans les transports sous une même autorité.

La question, soulevée par Louis Nègre, de la répartition des pouvoirs entre les autorités publiques et les opérateurs, et parmi les opérateurs n'est pas tranchée. Au-delà des préoccupations d'opportunité et d'efficacité, le transfert de pouvoirs de police aux intercommunalités n'est pas anodin.

Le recouvrement des amendes ne dépasse pas 10 % en Île-de-France. Je souhaite bon courage aux officiers de police judiciaire qui seront chargés de vérifier l'identité des contrevenants ! En plus de cela, la vérification d'identité ne garantit pas le recouvrement effectif. La lutte contre la fraude reste très largement un vain mot.

**Mme Odette Herviaux.** – La lutte contre la fraude est nécessaire, mais attention à ne pas aller trop loin. Si le cadre sécuritaire se rapproche

trop de celui du transport aérien, les pertes de temps occasionnées par les contrôles détourneront les usagers de la SNCF vers l'avion.

Les conditions de mise en œuvre des contrôles sont décourageantes. Les fraudeurs ne sont pas toujours ceux qu'on croit, et il arrive que des contrevenants fassent un véritable esclandre.

**M. Jean-François Rapin.** – S'il incombe désormais aux exploitants d'assurer la sécurité dans les transports dont ils ont la charge, le coût des délégations de service public risque d'augmenter fortement.

### **Examen des amendements**

#### *Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 1 prévoit l'utilisation à titre expérimental, par les agents des services internes de la sécurité de la SNCF et de la RATP, la Suge et le GPSR, de caméras-piéton, afin de sécuriser leurs interventions en dissuadant les comportements violents à leur égard : accrochée à la boutonnière, cette caméra peut enregistrer des éléments de preuve le cas échéant.

Limitée à trois ans, l'expérimentation est assortie de plusieurs garanties : le renvoi aux dispositions du code de la sécurité intérieure sur la vidéoprotection, la limitation de l'enregistrement à la seule durée de l'intervention, et dans des conditions permettant aux personnes filmées d'en être informées, et enfin son interdiction hors des lieux dans lesquels interviennent les agents de la Suge et du GPSR (les gares et les matériels roulants).

Une clause de revoyure est prévue au bout de deux ans, afin d'évaluer l'opportunité du maintien de cette mesure.

**M. Gérard Cornu.** – Il est écrit dans l'amendement que les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP « peuvent procéder à l'enregistrement ». Si c'est facultatif, je ne vois pas la nécessité de fixer une date de mise en place du dispositif.

**M. Louis Nègre.** – C'est facultatif parce que l'opportunité de mettre en place un tel dispositif doit être appréciée au regard du contexte. La SNCF ayant 160 000 agents, l'équipement de tous présenterait un coût considérable.

J'ai pu éprouver l'efficacité de la caméra-piéton dans ma commune de Cagnes-sur-mer, où la police municipale en est équipée. C'est la meilleure arme contre la petite délinquance. Le contrevenant peut voir qu'il est filmé grâce au voyant rouge. Cet amendement, qui apporte des garanties d'encadrement du dispositif, me semble bienvenu.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Il s'agit d'une évolution légale très importante. Je comprends les dispositions de l'amendement destinées à laisser le temps aux opérateurs de s'organiser : un tel dispositif n'est pas applicable partout. Nous voterons en faveur de l'amendement.

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Le lancement du dispositif a été fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour attendre la fin de l’expérimentation menée par la police et la gendarmerie. Quant au caractère facultatif, il s’explique principalement par des préoccupations de coût. On peut envisager une expérimentation dans les grandes gares comme la gare du Nord.

*L’amendement n° 1 est adopté.*

### **Article 2**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L’amendement n° 7 soumet les formations des personnels de la Suge et du GPSR au contrôle du Conseil national des activités privées de sécurité (Cnaps), afin de rapprocher le cadre juridique de leur intervention de celui qui s’applique aux sociétés de sécurité privée. Mon collègue François Bonhomme a déposé un amendement identique auprès de la commission des lois.

*L’amendement n° 7 est adopté.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Dans la même logique, l’amendement n° 8, qui sera lui aussi présenté en commission des lois, prévoit la transmission au Cnaps, en plus du Défenseur des droits du bilan, des contrôles opérés par les forces de l’ordre sur les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

*L’amendement n° 8 est adopté.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L’amendement n° 9 applique le code de déontologie édicté par le Cnaps aux services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, une disposition qui sera aussi présentée à la commission des lois.

*L’amendement n° 9 est adopté.*

### **Article 3**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L’amendement n° 10, identique à celui de François Bonhomme déposé en commission des lois, réécrit entièrement l’article 3 qui élargit l’exercice des fonctions des agents des services internes de sécurité en tenue civile. À l’instar de ce qui est prévu pour les policiers en civil, l’amendement propose qu’en intervention, les agents portent un signe distinctif (brassard ou carte professionnelle apparente) pour éviter toute confusion avec les forces de l’ordre.

*L’amendement n° 10 est adopté.*

### **Article 3 bis**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Egalement présenté en commission des lois, l’amendement n° 11 réécrit le dispositif de vérification administrative, notamment pour éviter que des postes sensibles soient pourvus par des personnes en voie de radicalisation. Il étend le dispositif à l’ensemble du transport collectif et traite la question des personnes dont le comportement évoluerait après leur recrutement ou leur affectation.

L'enquête serait menée à l'initiative de l'employeur, qui serait averti de son résultat par l'autorité administrative.

**M. Louis Nègre.** - Compte tenu des événements récents, c'est un amendement intéressant. L'extension du dispositif à tout le transport collectif répond à un souhait des autorités organisatrices. L'information de l'employeur est bienvenue : on avait parfois des surprises, y compris en découvrant que des agents avaient perdu leur permis de conduire ! Enfin, je me félicite que l'enquête puisse être menée à l'initiative de l'employeur.

**M. Jean-Jacques Filleul.** - Je ne m'oppose pas à cet amendement, qui porte sur un sujet important. Notre groupe s'abstiendra.

*L'amendement n° 11 est adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 6**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** - L'amendement n° 12 transcrit une recommandation du rapport de la mission d'information commune au développement durable et à la commission des lois, autorisant la transmission en temps réel d'images de vidéoprotection aux forces de l'ordre par les opérateurs privés. Un amendement identique sera présenté par François Bonhomme à la commission des lois.

*L'amendement n° 12 est adopté.*

#### **Article 6 quinquies**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** - L'amendement n° 6 supprime l'article 6 *quinquies* prévoyant la présentation d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité de créer une redevance de sûreté. Nous ne sommes pas favorables à une nouvelle taxe, et toute augmentation du prix des billets risquerait d'écarter les usagers des modes de transport collectifs. Des mesures concrètes pour l'amélioration de la sûreté dans les transports peuvent être mises en œuvre à un coût maîtrisé, comme François Bonhomme et moi-même l'avons démontré dans notre rapport d'information.

**M. Hervé Maurey, président.** - Nous ne sommes favorables ni à une nouvelle taxe, ni à un rapport.

**M. Louis Nègre.** - La SNCF est en mesure de dégager des moyens en interne, d'autant que son président a annoncé d'importants efforts de compétitivité et de productivité.

**M. Claude Bérit-Débat.** - Peut-on prévoir une série de mesures, notamment des équipements, sans accorder de moyens supplémentaires ? Même si des efforts de productivité sont consentis, il serait regrettable qu'un manque de moyens remette en cause la mise en œuvre des mesures votées. Je m'abstiendrai.

**M. Jean-Jacques Filleul.** - Notre groupe s'abstiendra pour les raisons que vient d'évoquer Claude Bérit-Débat.



**M. Louis Nègre.** – Lors de ses vœux, la semaine dernière, le président de la SNCF a annoncé une augmentation des capacités de réaction de l'entreprise pour répondre à la situation actuelle. Cela montre que cette institution possède les ressources nécessaires.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous allons entendre des représentants de la SNCF dans le cadre du bilan de la mise en œuvre de la réforme ferroviaire.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je n'ai pas la même analyse des propos tenus par le président de la SNCF !

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – La SNCF peut dégager des ressources grâce à une meilleure organisation et surtout une remise à plat de la gestion scandaleuse de son parc immobilier.

**M. Claude Bérit-Débat.** – C'est un investissement. Il ne faut pas confondre le compte de gestion et le bilan ; la SNCF ne va pas vendre une partie de son patrimoine immobilier pour financer ces mesures !

*L'amendement n° 6 est adopté.*

#### **Article 9**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement rédactionnel n° 3 clarifie l'application de la communication de données prévue par l'article 9 aux agents de l'ensemble des exploitants de services de transport, y compris ceux qui exploitent des services de bus.

*L'amendement n° 3 est adopté.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 4 de coordination avec l'article 10 rappelle que la transaction ne se limite pas au versement d'une indemnité forfaitaire mais inclut le versement de la somme due au titre du transport.

*L'amendement n° 4 est adopté.*

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – L'amendement n° 5 précise que l'administration fiscale transmet les données relatives aux contrevenants aux agents de l'exploitant du service de transport chargés du recouvrement des sommes dues au titre de la transaction, et non aux agents ayant constaté l'infraction.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Notre groupe s'abstiendra sur cet amendement.

**M. Louis Nègre.** – Qui veut la fin, veut les moyens !

*L'amendement n° 5 est adopté.*

#### **Article 12**

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Identique à un amendement déposé par François Bonhomme auprès de la commission des lois, l'amendement

n° 13 prévoit la possibilité d'un transfert au président de l'intercommunalité des compétences relatives à la réglementation de l'activité de transport, quand l'intercommunalité est compétente en ce domaine. C'est une disposition analogue à ce qui existe pour l'assainissement ou les déchets. La possibilité est également prévue, pour un maire, de s'opposer à ce transfert en ce qui le concerne.

**M. Claude Bérit-Débat.** - Je suis opposé au transfert automatique. Au lieu de « les maires des communes membres transfèrent au président de cet établissement les attributions lui permettant de réglementer cette activité », il serait préférable d'écrire « peuvent transférer ».

Lorsqu'elles sont autorités organisatrices de transports, les petites communautés d'agglomération de 40 ou 50 000 habitants n'ont pas forcément les moyens d'assurer la police des transports. Évitions d'engendrer des surcoûts : même s'il est prévu de demander l'autorisation aux maires, il faudrait rendre le transfert explicitement facultatif.

**M. Gérard Cornu.** - Je partage cette analyse et cette proposition de reformulation. Il n'est pas sûr que les présidents d'intercommunalités soient toujours demandeurs de ce transfert ; de leur côté, les maires sont vigilants sur le maintien de leurs pouvoirs régaliens. La formulation « peuvent transférer » ne dénature pas le texte.

**M. Louis Nègre.** - Concrètement, de quels pouvoirs le maire est-il démuné en cas de transfert à l'intercommunalité ? Quelle est la réalité du transfert sur le terrain ?

**M. Alain Fouché, rapporteur.** - Il s'agit d'un transfert du pouvoir réglementaire, par exemple celui de fixer les horaires de fermeture des transports. Le III de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales en précise déjà le caractère facultatif : « Dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales ou suivant la date à laquelle les compétences mentionnées aux trois premiers alinéas du I ont été transférées à l'établissement ou au groupement, un ou plusieurs maires peuvent s'opposer, dans chacun de ces domaines, au transfert des pouvoirs de police. À cette fin, ils notifient leur opposition au président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales. Il est alors mis fin au transfert pour les communes dont les maires ont notifié leur opposition.

Si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert de leurs pouvoirs de police, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités territoriales peut renoncer, dans chacun des domaines mentionnés aux trois premiers alinéas du I, à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires des communes membres lui soient transférés de plein droit. Il notifie sa renonciation à chacun des maires des communes membres dans un délai de

---

six mois à compter de la réception de la première notification d'opposition. Dans ce cas, le transfert des pouvoirs de police prend fin à compter de cette notification. »

**M. Hervé Maurey, président.** – La question du transfert des pouvoirs de police a déjà été débattue en 2010, à l'occasion de la réforme des collectivités territoriales : les uns étaient favorables au transfert, les autres estimaient que ces pouvoirs relevaient par essence des maires. Nous étions parvenus à un compromis : les pouvoirs de police peuvent être transférés à l'intercommunalité, mais il suffit qu'un seul maire s'y oppose pour que le président de l'EPCI annule la décision. C'est ce principe qui est appliqué dans l'amendement.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Le cas est différent. Ici je m'oppose au transfert obligatoire de la compétence, qui revient parfois à se délester d'un problème. Cela a notamment été le cas pour le traitement des déchets ménagers ou la mise en place du schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Je suis donc opposé à un transfert obligatoire, surtout dans le cas des petites intercommunalités.

**M. Louis Nègre.** – Je conviens que les petites intercommunalités ont des moyens limités. Cependant, le transfert de la réglementation d'une activité est une chose, celui de son contrôle en est une autre. Quelles sont les conséquences concrètes du transfert ?

**M. Jean-Claude Leroy.** – De fait, les pouvoirs des maires sont réduits par ce transfert. C'est un problème de nature presque constitutionnelle, qui appelle des précautions.

**M. Gérard Cornu.** – Les intercommunalités recherchent généralement le consensus. Pour un maire, il est plus facile de mettre en œuvre une possibilité que de s'opposer au président de l'intercommunalité ou à d'autres maires. Je suis donc favorable à la formulation « peuvent transférer ». De plus, il existe une ambiguïté sur la nature du transfert.

**M. Alain Fouché, rapporteur.** – Le transfert ne porte pas sur la gestion au quotidien de la police, mais sur la réglementation, comme pour les déchets ou l'assainissement. Il devrait faciliter l'homogénéisation de la réglementation.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je reste favorable à la formulation que j'ai évoquée, sous la forme d'un sous-amendement ou, si le rapporteur l'accepte, d'un amendement rectifié.

**M. Hervé Maurey.** – Je mets donc l'amendement ainsi modifié au vote.

*L'amendement n° 13 ainsi modifié est adopté.*