

L'extension des pouvoirs des agents de sécurité dans les transports

Dans le contexte des Jeux olympiques de Paris et de la forte augmentation des déplacements, l'application du « continuum de sécurité » devient une préoccupation centrale, pour les autorités. Elle se traduit par une extension des pouvoirs des agents de sécurité dans les transports, qui alarme les défenseurs des droits de l'Homme quant à la protection des droits fondamentaux (1).

Manon COCHEREL, Louise RICQUE, Miléna AMENKAR, étudiantes en droit, université Paris-Nanterre (contribution dans le cadre du travail sur le continuum de sécurité de l'Euclid, Enseignement universitaire-Clinique du droit, coordonné pour la LDH par Mathilde NILSSON, juriste)

Au cœur de la stratégie globale de maintien de l'ordre de l'exécutif, le « continuum de sécurité » a pour objectif « l'articulation des interventions respectives des forces de sécurité de l'Etat, des polices municipales, et des acteurs privés de la sécurité »⁽²⁾. Ce continuum soulève des questions relatives aux libertés des citoyens, car il est vecteur de la mise en place progressive d'une surveillance constante des déplacements et interactions des personnes, dans l'espace public. Cette surveillance et une coordination accrue avec des sociétés de sécurité privée et des agents de sécurité, dont les méthodes sont souvent similaires à celles des forces de l'ordre, se combinent. Cela contribue à la confusion sur le rôle et les limites de ce secteur, dont les pouvoirs ne cessent de s'étendre.

La liberté d'aller et venir mise à mal

Dans ce contexte, la proposition de loi du Sénat du 13 février 2024⁽³⁾, motivée par une prétendue « dégradation des conditions de sûreté dans les transports » et invoquant le « risque terroriste prégnant », lié à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, vise une fois de plus à élargir les pouvoirs des agents des services

internes de sécurité de transports et à renforcer le continuum de sécurité. Le texte adopté par le Sénat comporte plusieurs dispositions inquiétantes, notamment celle instituant les nouvelles interdictions d'entrée en gare à l'égard des personnes dont le comportement semblerait troubler l'ordre public ou lorsqu'elles refuseraient une inspection visuelle, la fouille de bagages ou encore des palpations de sécurité.

(1) Avis du Défenseur des droits sur la proposition de loi relative à la sécurité globale, 21 décembre 2020, 20-13, p. 8, demandant à clarifier le sens du « continuum » (https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20331); avis de la CNCDH du 26 novembre 2020, A-20-16, s'inquiétant d'une « confusion croissante avec la Police nationale » (p. 4) (www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-04/A%20-%202020%20-%2016%20-%20PPL%20S%C3%A9curit%C3%A9%20globale%2C%20nov%202020.pdf), et www.ldh-france.org/nous-demandons-une-censure-de-la-loi-securite-globale/.

(2) Lettre de mission du Premier ministre, 19 mars 2018, reproduite dans le rapport de la mission parlementaire « D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale », A.Thourrot et J.-M. Fauvergue, septembre 2018.

(3) Proposition de loi relative au renforcement de la sûreté dans les transports, adoptée par le Sénat en première lecture le 13 février 2024 (voir <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-235.html>).

(4) Groupe de protection et de sécurité des réseaux.

(5) Article L2241-6 du Code des transports.

(6) Voir l'examen des articles de la proposition de loi du Sénat (www.senat.fr/rap/l23-318/l23-3185.html).

Le texte faciliterait ainsi les palpations de sécurité par les agents des services internes de sécurité dans les transports, tels que la SNCF sûreté ferroviaire et les agents du GPSR⁽⁴⁾, alors que la législation actuelle ne les autorise que sur le fondement d'un arrêté préfectoral édicté en cas de menaces graves à la sécurité publique⁽⁵⁾. Ils pourraient se fonder uniquement sur des « éléments objectifs laissant penser qu'une personne pourrait détenir des objets susceptibles de présenter un risque pour la sécurité des voyageurs [...] », ouvrant la voie à l'arbitraire des agents et à des abus potentiels, notamment des contrôles au faciès. Cette mesure confie dès lors aux agents, en dehors de toute autorisation préfectorale, un pouvoir d'appréciation non seulement autonome mais également permanent et très large pour décider de la mise en œuvre des palpations de sécurité⁽⁶⁾.

En facilitant les palpations de sécurité et en envisageant une interdiction d'entrée en gare en cas de refus de ces palpations, la proposition de loi serait également constitutive d'atteintes significatives à la liberté d'aller et venir. L'extension de ces pouvoirs soulève d'ailleurs des doutes sérieux concernant leur conformité à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a



© CLAUDE TRUONG-NGOC

Le manque de formation adéquate et de contrôle rigoureux des agents privés est un danger majeur. Contrairement aux forces de l'ordre étatiques, ils disposent d'une formation plus rapide et superficielle. Les agents de sécurité de la RATP et de la SNCF, en particulier, ont des prérogatives toujours plus larges, sans formation adaptée.

posé expressément l'exigence d'un encadrement strict de l'application de ce type de mesures, de manière à concilier l'objectif à valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public avec la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée⁽⁷⁾.

« Droit de poursuite sur la voie publique »

Le texte accorde aux agents de sûreté de la SNCF et de la RATP un « droit de poursuite » lorsqu'un usager, ayant commis une infraction à l'intérieur d'une gare ou d'un véhicule, se rend sur la voie publique : leur sphère d'action s'élargit. La loi « sécurité globale » de 2021 prévoyait déjà de permettre aux agents privés d'agir sur la voie publique : le Conseil constitutionnel avait cependant émis une réserve d'interprétation, limitant ces espaces aux abords du lieu gardé⁽⁸⁾, car l'article 12 de la DDHC⁽⁹⁾ de 1789 réserve les pouvoirs de police sur la voie publique à la « force publique ». Là encore, l'assimilation à la police nationale censée agir « pour l'avantage de tous » (article 12 précité) pose la question de la constitutionnalité de ces pouvoirs dévolus à des agents qui ne sont pas redevables de leurs actions devant l'autorité judiciaire. Le texte prévoit également de pérenniser l'utilisation des caméras-piétons pour les agents de sécurité et les contrôleurs, et permet leur utilisation sur la voie publique dans le cadre du nouveau « droit de poursuite ». Conjuguées à l'utilisation de systèmes de captation sonore que pourraient déclencher les conducteurs d'autobus et autocars en cas de danger, et à la multipli-

cation des caméras de vidéoprotection⁽¹⁰⁾ (dont l'efficacité n'a jamais été réellement évaluée)⁽¹¹⁾, ces mesures témoignent d'une surveillance permanente des déplacements et interactions des personnes dans l'espace public. Pourtant, tous les systèmes de vidéoprotection sont assimilés à des traitements de données à caractère personnel et leur exploitation devrait être très restreinte.

D'autres mesures ont pour objectif de réprimer plus lourdement les délits dans les transports, comme la création d'un délit d'« incivilité d'habitude », pour sanctionner

(7) Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, M. Rouchdi B. et autre.

(8) CC 2021-817 DC 20 mai 2021, § 59 : la mission « ne saurait, sans méconnaître les exigences de l'article 12 de la Déclaration de 1789, s'exercer au-delà des abords immédiats des biens dont les agents privés de sécurité ont la garde ».

(9) Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

(10) Le rapport annexé à la loi Lopmi 2024-22 du 24 janvier 2023 annonce un triplement du cofinancement de ces caméras avec les collectivités territoriales, au cours des cinq ans à venir.

(11) Cour des comptes, rapport sur les polices municipales, octobre 2020, p. 69 et s. (www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20201020-rapport-polices-municipales_o.pdf). La Cour a recommandé d'évaluer de façon urgente « l'efficacité du PVPP [plan de vidéoprotection pour Paris] dans la prévention de la délinquance et l'éclaircissement des délits », cf. référé du 2 décembre 2021 (www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-02/20220210-refere-S2021-2194-plan-vidioprotection-prefecture-police-Paris.pdf).

(12) LCP-Assemblée nationale : « Transports : une proposition de loi pour « renforcer la sûreté » dans les trains et les gares », examinée en commission.

(13) La loi n° 2016-339 de 2017 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 avait déjà considérablement élargi les pouvoirs des agents RATP-SNCF.

les fraudeurs et les infractions comportementales régulières à la police des transports. Le texte prévoit une amende pouvant aller jusqu'à 7500 euros et une peine de six mois d'emprisonnement pour les usagers commettant la même infraction à cinq reprises, ou dix infractions différentes. Il couvre de nombreuses infractions : du vapotage à la fraude, en passant par l'absence d'étiquetage de son bagage et la mendicité. Ces personnes pourront encourir une nouvelle peine complémentaire d'« interdiction de paraître », spécifique aux transports publics (pour une durée de trois ans maximum). Enfin, une amende de 2500 euros sera créée lorsqu'un bagage oublié par négligence provoque une perturbation du trafic⁽¹²⁾. Cet élargissement de l'éventail des infractions sanctionnées reflète une approche plus répressive.

Les risques de l'externalisation de la sécurité

Les pouvoirs des agents de la SNCF et de la RATP se sont étendus au fil des années⁽¹³⁾, leur conférant des responsabilités qui rappellent celles de la police nationale. Leur fonction inclut des prérogatives spécifiques telles que la vérification des bagages, les fouilles de sécurité ou encore le port d'armes. Ils peuvent utiliser des outils technologiques tels que les caméras-piétons et la surveillance vidéo, pour prévenir et gérer les incidents. En collaboration avec les forces de l'ordre et les autorités locales, ces agents sont acteurs à part entière du « continuum de sécurité ». L'extension de leurs pouvoirs soulève des questions sur les libertés indi-

« L'externalisation des missions de sécurité vient abîmer une conception de l'Etat de droit fondée sur la revendication de l'exercice de la violence légitime par des agents assermentés. Des entreprises privées peuvent ainsi exercer un pouvoir coercitif sur des populations, sans cadre réglementaire ni contrôle approprié fournis par les institutions étatiques. »

viduelles et la protection de la vie privée. Cette forme d'externalisation des tâches de sécurité, qui relève de la délégation de missions de maintien de l'ordre public à des entreprises privées, soulève diverses préoccupations. A l'instar d'autres secteurs stratégiques historiquement au cœur des fonctions régaliennes, cette tendance à l'externalisation du maintien de l'ordre entraîne une déresponsabilisation de l'Etat, et vient surtout abîmer une conception de l'Etat de droit fondée sur la revendication de l'exercice de la violence légitime par des agents assermentés, et non par des acteurs privés. Cela conduit ainsi à des situations où des entreprises privées exercent un pouvoir coercitif sur des populations, sans cadre réglementaire ni contrôle approprié fournis par les institutions étatiques.

L'une des principales inquiétudes concerne l'atteinte aux libertés publiques. En conférant à des agents privés des pouvoirs répressifs, comme celui d'effectuer des palpations de sécurité ou de restreindre l'accès à certains lieux, il y a un risque réel de violation des droits fondamentaux. Ces interventions, souvent justifiées par des « éléments objectifs » difficilement définissables, peuvent mener à des abus. La possibilité pour des agents de sécurité privée de décider, sans encadrement judiciaire strict, qui peut accéder à un lieu public constitue une atteinte directe à la liberté d'aller et venir. Ensuite,

l'externalisation entraîne un flou juridique et des responsabilités diffuses : la multiplication des acteurs dans le domaine de la sécurité complique la détermination des responsabilités, tandis que les frontières entre les compétences des agents privés et celles des forces de l'ordre deviennent floues (ou s'atténuent fortement).

Trop faible formation des agents privés

Le manque de formation adéquate et de contrôle rigoureux des agents privés est un autre danger majeur. Contrairement aux forces de l'ordre étatiques, ils disposent d'une formation plus rapide et superficielle. Les agents de sécurité de la RATP et

« La possibilité pour des agents de sécurité privée de décider, sans encadrement judiciaire strict, qui peut accéder à un lieu public constitue une atteinte directe à la liberté d'aller et venir. »

de la SNCF, en particulier, ont des prérogatives toujours plus larges, sans formation adaptée. Les agents de la SNCF bénéficient d'une formation de seulement huit mois, tandis que ceux de la RATP n'ont que quinze semaines. Cette durée limitée ne permet pas de garantir une préparation adéquate aux missions sensibles qui leur sont confiées, telles que les palpations de sécurité, les inspections visuelles et les fouilles de bagages. La loi sécurité globale a même supprimé l'exigence d'habilitation spéciale pour les palpations de sécurité, en prévision des JO. Ces missions s'apparentent de plus en plus à celles des forces de l'ordre.

Cela peut conduire à des interventions

inappropriées ou excessives, particulièrement si ces agents sont investis de pouvoirs accrus sans une supervision adéquate. La formation insuffisante des agents privés, combinée avec un contrôle laxiste, augmente le risque de recours excessif à la force et de violation des droits des citoyens, d'autant qu'ils ne sont pas soumis à l'obligation du port d'un matricule visible, rendant contrôles et plaintes plus difficiles encore.

En filigrane, l'extension des pouvoirs de contrôle de la police aux agents de sécurité soulève la crainte des potentielles mêmes dérives – abus de pouvoir, violences injustifiées, ciblage accru des personnes racisées. Cela dans un contexte où les méthodes de maintien de l'ordre à la française sont régulièrement dénoncées par nombre d'acteurs associatifs et politiques comme excessivement violentes, inefficaces et contraires aux droits fondamentaux.

La normalisation des restrictions des libertés

L'axiome selon lequel « la sécurité est la première des libertés »⁽¹⁴⁾, politiquement avancé pour justifier les limitations aux libertés individuelles, va à l'encontre du droit à la sûreté, consacré à l'article 2 de la DDHC, qui protège le citoyen des atteintes par l'Etat à sa vie privée comme à sa liberté⁽¹⁵⁾. Renforcée par le déclenchement de l'état d'urgence, cette formule érige la sécurité au rang de liberté à part entière, contrairement à l'opposition philosophique traditionnelle entre liberté et sécurité. La proposition de loi visant à renforcer la sûreté dans les transports peut être examinée à travers le prisme des inquiétudes quant à la normalisation des mesures d'exception et à la dérive vers des politiques sécuritaires excessives, au détriment des droits et libertés fondamentales. La protection des citoyens est utilisée comme prétexte pour instaurer une surveillance accrue et étendre la présence des forces répressives dans les espaces publics, notamment dans les transports en commun. Face à cette situation, il est crucial pour les individus de connaître et comprendre leurs droits⁽¹⁶⁾ lorsqu'ils interagissent avec les agents de sécurité de la RATP et de la SNCF. Pour répondre à ce besoin, la LDH et la Clinique du droit de Nanterre (Euclid) ont collaboré pour créer un guide détaillé⁽¹⁷⁾, afin d'informer les personnes sur les pouvoirs de ces agents. ●

(14) Anne-Laure Maduraud : « La sécurité est la première des libertés » : pour en finir avec une ancienne réactionnaire », in revue *Délibérée* 2018/1, n° 3, p. 86-89 (www.cairn.info/revue-deliberee-2018-1-page-86.htm).

(15) Henri Leclerc, « De la sûreté personnelle au droit à la sécurité », in *Journal du droit des jeunes* 2006/5, n° 255, p. 7-10 (www.cairn.info/revue-journal-du-droit-des-jeunes-2006-5-page-7.htm?contenu=resume).

(16) Voir déjà, sur les agents de sécurité privée : www.ldh-france.org/defendre-vos-droits/vos-droits/face-aux-agents-de-securite-privee-2/.

(17) Ce guide est consultable et téléchargeable sur le site de l'Euclid : <https://ufr-dsp.parisnanterre.fr/formations/euclid>.