

Circulaire du 24 mars 2016 de présentation de la loi n°2016-339 du 22 mars 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

NOR : JUSD1601954C

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel

Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance

Madame la procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris

Pour information

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France

Date d'application : immédiate

J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur la publication au Journal Officiel du 23 mars 2016 de la loi visée en objet, **qui est d'application immédiate**.

Cette loi fait suite à la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 7 octobre 2015 et visant à mieux protéger les transports en commun contre les risques d'attentats et de lutter contre la fraude, les incivilités et la violence au quotidien. L'attaque terroriste à bord du train Thalys survenue le 21 août 2015 et les attentats du 13 novembre 2015 qui ont mis en exergue la grande vulnérabilité des transports publics face à des actions terroristes ont conduit à réorienter cette proposition de loi vers la prévention et la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique et le terrorisme dans les transports publics de voyageurs.

Cette loi vise à renforcer :

- la prévention et la lutte contre les actes terroristes et les atteintes graves à la sécurité publique (I) ;
- la lutte contre la fraude dans les transports collectifs de voyageurs (II).

I - Les dispositions relatives à la prévention et la lutte contre les actes terroristes et les atteintes graves à la sécurité publique

Les transports collectifs de voyageurs constituent une cible privilégiée par les terroristes, qui peuvent aisément se dissimuler parmi la foule des passagers, pour commettre des attentats.

Afin de renforcer la prévention et la lutte contre les actes terroristes et les atteintes graves à la sécurité publique, le titre I de la loi instaure un nouveau pouvoir d'inspection visuelle et de fouille des bagages au bénéfice des forces de l'ordre (A). Il simplifie en outre les règles de compétence territoriale des procureurs de la République en matière de délivrance de réquisitions de contrôles d'identité à bord des trains traversant plusieurs ressorts territoriaux (B). Enfin, il autorise les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens à procéder à des inspections visuelles de bagages et des palpations de sécurité (C).

A. L'inspection visuelle et la fouille des bagages

L'article 9 de la loi modifie tout d'abord les articles 78-2-2 et 78-2-4 du code de procédure pénale afin de permettre aux officiers de police judiciaire, assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints mentionnés au 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 de procéder à l'inspection visuelle des

bagages ou leur fouille, **dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs** :

- soit sur réquisitions écrites du procureur de la République, en application de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale ;
- soit en vue de prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens, en application de l'article 78-2-4 du code de procédure pénale.

Cette nouvelle prérogative complète ainsi les pouvoirs des officiers et agents précités de procéder à des contrôles d'identité et des visites de véhicule sur le fondement des dispositions susvisées et qui demeurent inchangées sur le fond, même si la présentation formelle en a été modifiée¹.

1 - L'inspection visuelle et la fouille des bagages réalisées sur réquisitions écrites du procureur de la République

En application du I 2° du nouvel article 78-2-2, sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite des infractions limitativement énumérées à l'article 78-2-2², les officiers de police judiciaire, assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints mentionnés au 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21, peuvent dorénavant procéder, non seulement à des contrôles d'identité mais également à l'inspection visuelle des bagages ou leur fouille dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs.

Ces réquisitions doivent préciser les **lieux et périodes de temps** dans lesquels les opérations de contrôles d'identité, d'inspection visuelle et de fouilles de bagages pourront être réalisées.

Lors de ces opérations, le III du nouvel article 78-2-2 précise que les propriétaires des bagages concernés ne peuvent être **retenus que le temps strictement nécessaire** au déroulement de l'inspection visuelle ou de la fouille des bagages et que ces opérations doivent avoir lieu **en présence du propriétaire**.

En cas de découverte d'une infraction ou si le propriétaire du bagage le demande, il est établi **un procès-verbal** mentionnant le lieu et les dates et heures de début et de fin de ces opérations. Un exemplaire en est remis à l'intéressé et un autre exemplaire est transmis sans délai au procureur de la République.

Le fait que ces opérations révèlent des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

Enfin, il convient de souligner que l'inspection et la fouille des bagages, comme les visites de véhicules, doivent être réalisées en la **présence effective d'un officier de police judiciaire**. En effet, à la différence des contrôles d'identité prévus à l'article 78-2 alinéa 6, les opérations prévues par les articles 78-2-2 doivent être réalisées par les officiers de police judiciaire, assistés, le cas échéant, des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du CPP. Cette exigence a été rappelée par la Cour de cassation dans un avis du 12 janvier 2016 en matière de visites de véhicules.

¹ Le régime applicable aux visites de véhicules figure désormais dans un paragraphe II de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, auquel renvoient les articles 78-2-3 et 78-2-4 modifiés :

« II. - Pour l'application du 1° du I, les véhicules en circulation ne peuvent être immobilisés que le temps strictement nécessaire au déroulement de la visite qui doit avoir lieu en présence du conducteur. Lorsqu'elle porte sur un véhicule à l'arrêt ou en stationnement, la visite se déroule en présence du conducteur ou du propriétaire du véhicule ou, à défaut, d'une personne requise à cet effet par l'officier ou l'agent de police judiciaire et qui ne relève pas de son autorité administrative. La présence d'une personne extérieure n'est toutefois pas requise si la visite comporte des risques graves pour la sécurité des personnes et des biens.

En cas de découverte d'une infraction ou si le conducteur ou le propriétaire du véhicule le demande ainsi que dans le cas où la visite se déroule en leur absence, il est établi un procès-verbal mentionnant le lieu et les dates et heures de début et de fin de ces opérations. Un exemplaire en est remis à l'intéressé et un autre exemplaire est transmis sans délai au procureur de la République.

Toutefois, la visite des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence ne peut être faite que conformément aux dispositions relatives aux perquisitions et visites domiciliaires. »

2 - actes de terrorisme mentionnés aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal,

- infractions en matière de prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs mentionnées aux 1° et 2° du I de l'article L. 1333-9, à l'article L. 1333-11, au II des articles L. 1333-13-3 et L. 1333-13-4 et aux articles L. 1333-13-5, L. 2339-14, L. 2339-15, L. 2341-1, L. 2341-2, L. 2341-4, L. 2342-59 et L. 2342-60 du code de la défense,
- infractions en matière d'armes et d'explosifs mentionnées aux articles L. 317-7 et L. 317-8 du code de la sécurité intérieure et à l'article L. 2353-4 du code de la défense,
- infractions de vol mentionnées aux articles 311-3 à 311-11 du code pénal,
- infractions de recel mentionnées aux articles 321-1 et 321-2 du même code
- faits de trafic de stupéfiants mentionnés aux articles 222-34 à 222-38.

2 - L'inspection visuelle et la fouille des bagages de police administrative

En application du I du nouvel article 78-2-4, les officiers de police judiciaire, et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints mentionnés au 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 peuvent également procéder à l'inspection visuelle des bagages ou leur fouille dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs pour prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens.

Ces opérations ne peuvent être réalisées qu'avec **l'accord du propriétaire du bagage** ou, à défaut, sur **instructions du procureur de la République** communiquées par tous moyens. Dans l'attente de ces instructions, le propriétaire du bagage peut être retenu pour une durée qui ne peut excéder trente minutes.

En outre, lorsqu'il est procédé à une inspection visuelle ou une fouille de bagage, le propriétaire du bagage concerné ne peut être **retenu que le temps strictement nécessaire** au déroulement de ces opérations et **en sa présence**.

En cas de découverte d'une infraction ou si le propriétaire du bagage le demande, il est établi un **procès-verbal** mentionnant le lieu et les dates et heures de début et de fin de ces opérations. Un exemplaire en est remis à l'intéressé et un autre exemplaire est transmis sans délai au procureur de la République.

Le fait que ces opérations révèlent des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

B. Les contrôles d'identité à bord des trains traversant plusieurs ressorts territoriaux

1- Les nouvelles règles de compétence en matière de délivrance de réquisitions aux fins de contrôles d'identité et d'inspection et de fouilles de bagages à bord des véhicules de transport ferroviaire de voyageurs

L'article 8 de la loi introduit tout d'abord un nouvel article 78-7 dans le code de procédure pénale qui vise à simplifier les règles de compétence en matière de délivrance de réquisitions aux fins de contrôles d'identité et d'inspection et de fouilles de bagages à bord des véhicules de transport ferroviaire de voyageurs sur le fondement des articles 78-2 alinéa 6 et 78-2-2 du code de procédure pénale.

Jusqu'à présent, le procureur de la République ne pouvait requérir la réalisation de contrôles d'identité à bord des trains circulant que dans la limite de son ressort territorial.

Désormais, le procureur de la République du lieu où se situe la **gare de départ** d'un véhicule de transport ferroviaire de voyageurs est compétent pour délivrer des réquisitions aux fins de procéder à des contrôles d'identité et d'inspection et de fouilles de bagages à bord d'un train au départ de cette gare et ce, sur l'ensemble de son trajet.

L'alinéa 2 du nouvel article 78-7 du CPP précise que lorsque la **gare de départ** se situe **hors du territoire national**, les réquisitions peuvent être prises par le procureur de la République du lieu où se situe la **gare d'arrivée**.

Lorsque les **gares de départ et d'arrivée** se situent **hors du territoire national**, les réquisitions peuvent être prises par le procureur de la République du **lieu du premier arrêt du train en France**.

Ces différentes compétences s'exercent de **manière concurrente** avec celle de chacun des procureurs de la République dont le ressort est traversé par le train concerné sur son seul ressort.

En outre, les procureurs des lieux où le train marque un arrêt doivent être informés.

2- La compétence territoriale des officiers et agents de police judiciaire réalisant des contrôles d'identité, des inspections et fouilles de bagages à bord des véhicules de transport ferroviaire de voyageurs

L'article 8 de la loi modifie également l'article 18 du code de procédure pénale afin d'étendre la compétence territoriale des officiers et agents de police judiciaire chargés de procéder à contrôles d'identité, des inspections et fouilles de bagages à bord des véhicules de transport ferroviaire de voyageurs sur l'ensemble du trajet emprunté par le train désigné dans les réquisitions.

C. Les nouvelles prérogatives des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP

L'article 1^{er} de la loi introduit dans le code des transports un nouvel article L. 2251-9 qui, par renvoi à l'article L. 613-2 du code de la sécurité intérieure, aligne les pouvoirs des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP sur ceux des agents de sécurité privée.

Ils peuvent ainsi procéder à l'**inspection visuelle des bagages** et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur **fouille**.

Ils peuvent également, s'ils sont spécialement habilités à cet effet et agréés par le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, en cas de **circonstances particulières** liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des **palpations de sécurité**.

Dans ce cas, la palpation de sécurité doit être faite par une personne **de même sexe** que la personne qui en fait l'objet.

Ces **circonstances particulières** sont constatées par un **arrêté du représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, du préfet de police**, qui en fixe la durée et détermine les lieux ou catégories de lieux dans lesquels les contrôles peuvent être effectués. Cet arrêté est communiqué au procureur de la République.

Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application de ce nouvel article.

En application de l'article L. 2241-6 du code des transports modifié par l'article 21 de la loi, le fait de refuser de se soumettre à l'inspection visuelle ou la fouille de ses bagages ou aux palpations de sécurité peut entraîner pour le passager, selon le cas :

- l'interdiction d'accéder au véhicule de transport, quand bien même il serait muni d'un titre de transport valide ;
- l'injonction de descendre du véhicule de transport ferroviaire ou routier au premier point d'arrêt suivant la constatation des faits ;
- l'injonction de quitter les espaces, gares ou stations gérés par l'exploitant du réseau de transport public.

En cas de refus d'obtempérer, les agents spécialement désignés par l'exploitant peuvent interdire à l'intéressé l'accès du véhicule ou le contraindre à en descendre ou à quitter sans délai les espaces, gares ou stations et, en tant que de besoin, requérir l'assistance de la force publique. Ils informent de cette mesure, sans délai et par tout moyen, un officier de police judiciaire territorialement compétent.

Cette mesure ne peut toutefois pas être prise à l'encontre d'une personne vulnérable, en raison notamment de son âge ou de son état de santé.

II- Les dispositions relatives à la lutte contre la fraude dans les transports publics de voyageurs

Le second volet de la présente loi vise à améliorer la lutte contre la fraude dans les transports collectifs en renforçant l'arsenal juridique mis à disposition des juridictions.

Les articles 14 à 21 de la loi instaurent une aggravation de la répression de la fraude au transport collectif (A) ainsi qu'un renforcement des prérogatives des agents verbalisateurs en la matière (B).

A. Les dispositions aggravant la répression de la fraude aux transports collectifs

La loi aggrave la répression de certaines infractions existantes (1) et crée de nouvelles infractions spécifiques au droit pénal des transports (2).

- 1) Aggravation des infractions de voyage habituel sans titre de transport et de déclaration de fausse adresse ou identité aux agents des transports

Le délit de voyage habituel sans titre de transport est dorénavant réalisé par la constatation, sur une période d'un an, de plus de cinq contraventions (au lieu de dix jusqu'à présent) établies pour absence de titre de transport

ou pour usage d'un titre de transport non valable ou non complété, dès lors que ces contraventions n'ont pas donné lieu à la transaction prévue à l'article 529-3 du code de procédure pénale. L'article 15 de la loi, étendant l'élément matériel de ce délit en abaissant le seuil à partir duquel l'habitude est constituée, ne sera applicable qu'aux faits commis après son entrée en vigueur (article L. 2242-6 du code des transports).

La loi procède également à un changement de terminologie relative au mode de transport concerné, l'infraction est désormais prévue pour « tout moyen de transport public de personnes payant ».

Les peines du délit de déclaration intentionnelle de fausse adresse ou identité auprès des agents assermentés pour constater les infractions à la police des transports ferroviaires et guidés sont aggravées par l'article 21 de la loi, modifiant l'article L. 2242-5 du code des transports. Il est ajouté une peine de deux mois d'emprisonnement, à la peine d'amende déjà encourue. Cette répression est donc plus sévère que celle du délit de fourniture d'informations entraînant des mentions erronées au casier judiciaire pour lequel l'article 781 du code de procédure pénale prévoit une peine de 7 500 euros d'amende.

2) Création de nouvelles infractions spécifiques à la matière des transports collectifs

La loi crée de nouvelles incriminations permettant de poursuivre pénalement d'une part les fraudeurs qui prennent la fuite lorsqu'ils doivent justifier de leur identité, et d'autre part ceux qui incitent ou aident à la fraude en la facilitant.

Le délit sanctionnant le non-respect par le contrevenant dans l'impossibilité de justifier de son identité ou refusant de la justifier, de son obligation de rester à disposition des agents des transports (article L. 2241-2 du code des transports) lorsque ceux-ci dressent procès-verbal, créé par l'article 16 de la loi, est puni de deux mois d'emprisonnement et 7 500€ d'amende (article L. 2241-2 du code des transports). Il concerne les contrevenants dans l'impossibilité de justifier de leur identité ou refusant de le faire, au cours d'une verbalisation effectuée par les agents assermentés de l'exploitant du service de transport et les agents assermentés missionnés du service interne de sécurité de la SNCF mentionné à l'article L. 2251-1-1, s'ils ont été agréés par le procureur de la République et assermentés.

Cette infraction ne connaît pas d'équivalent en droit pénal général puisque l'article 78-6 du code de procédure pénale qui prévoit un dispositif similaire de maintien à disposition de l'agent de police judiciaire en matière de vérification d'identité est dépourvu de sanctions pénales en cas de non-respect de cette mise à disposition.

Un délit d'annonce ou d'ouverture de souscription publique de fonds pour indemniser les transactions établies en matière de police des transports est créé par l'article 17 de la loi.

Le champ d'application du délit prévu par l'article 40 de la loi du 29 juillet 1981 sur la presse est ainsi étendu à l'annonce ou l'ouverture publiques de souscription ayant pour objet d'indemniser des amendes, frais, dommages et intérêts provenant d'une transaction en matière de transports prévue à l'article 529-3 du code de procédure pénale. Cette procédure de transaction entre l'exploitant et le contrevenant, spécifique à la police des transports publics terrestres, concerne les contraventions des quatre premières classes à la police des services publics de transports ferroviaires et des services de transports publics de personnes, réguliers et à la demande, constatées par les agents mentionnés aux 4° et 5° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports.

Le délit de presse sanctionnait jusqu'à présent ces faits pour les souscriptions relatives aux amendes, frais et dommages et intérêts prononcés par des condamnations judiciaires, en matière criminelle et correctionnelle. Il est puni de six mois d'emprisonnement et 45 000 € d'amende.

Un délit de diffusion de signalement des contrôleurs est instauré par l'article 21 de la loi : « *Art. L. 2242-10. – Le fait de diffuser, par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, tout message de nature à signaler la présence de contrôleurs ou d'agents de sécurité employés ou missionnés par un exploitant de transport public de voyageurs est puni de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende.* »

Les peines prévues conduisent à réprimer plus sévèrement les signalements de contrôleurs pour échapper à une verbalisation dans les transports que ceux en matière de sécurité routière puisque l'article R. 413-15 du code de la route prévoit une contravention de 5^{ème} classe.

B. Les dispositions renforçant les prérogatives des agents verbalisateurs

Ces dispositions ont trait aux pouvoirs de constatation des infractions (1), ainsi qu'à la création d'un droit de communication (2). D'autres dispositions viennent enfin compléter cet arsenal juridique (3).

1) Renforcement des pouvoirs de constatation des infractions et de saisie

En matière de vente à la sauvette (article 446-1 du code pénal), l'article 14 de la loi prévoit à l'article L. 2241-5 du code des transports que les agents verbalisateurs peuvent dorénavant constater ce délit par procès-verbal lorsqu'il est commis dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs. Ces agents, cités par l'article L. 2241-1 du code des transports, sont les suivants : les fonctionnaires ou agents de l'Etat assermentés missionnés à cette fin et placés sous l'autorité du ministre chargé des transports, les agents assermentés missionnés de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire, les agents assermentés missionnés du gestionnaire d'infrastructures de transport ferroviaire et guidé, les agents assermentés de l'exploitant du service de transport, les agents assermentés missionnés du service interne de sécurité de la SNCF mentionné à l'article L. 2251-1-1.

La loi prévoit également que ces agents peuvent appréhender et saisir ces marchandises et étals, les détruire lorsqu'elles sont impropres à la consommation, ou les remettre à des organisations caritatives dans le cas contraire. La loi prévoit qu'il soit simplement rendu compte de ces opérations à l'officier de police judiciaire.

Les agents de la police municipale peuvent constater par procès-verbaux les infractions aux dispositions du titre IV, livre II, deuxième partie législative du code des transports ainsi que les contraventions prévues par les règlements relatifs à la police ou à la sûreté du transport et à la sécurité de l'exploitation des systèmes de transport ferroviaire ou guidé (article 20 de la loi).

2) Droit de communication entre exploitants et administrations publiques

Concernant les contraventions des quatre premières classes au transport public, l'article 18 de la loi renforce les pouvoirs des agents qui les constatent, en créant un droit de communication à leur profit, auprès des administrations publiques et organismes de sécurité sociale. Ce droit de communication a pour finalité de vérifier l'identité et l'adresse relevées lors de la verbalisation (article L2241-2-1 du code des transports) et de fiabiliser ces données, dans la perspective d'améliorer le recouvrement des amendes décidées dans le cadre transactionnel de l'article 529-3 du code de procédure pénale.

Toutefois, les modalités d'application de ces dispositions feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

3) Dispositions diverses

L'article 19 de la loi permet que la procédure de vérification d'identité entreprise dans le cadre de l'article 529-4 du code de procédure pénale prenne fin si le contrevenant dans l'impossibilité de justifier de son identité s'acquitte de l'ensemble des sommes dues au titre de la transaction et non plus seulement de l'indemnité forfaitaire. Cette procédure s'applique pour les contraventions des quatre premières classes à la police des services publics de transports ferroviaires et des services de transports publics de personnes, réguliers et à la demande, constatées par les agents mentionnés aux 4° et 5° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports.

La loi contient d'autres dispositions destinées à renforcer la sécurité et mieux lutter contre la fraude. L'article 3 instaure une infraction punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende sanctionnant les agents de sécurité des services internes des transports collectifs, qui s'opposent aux contrôles exercés à leur encontre 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 ministre de l'intérieur (article L. 2252-2 du code des transports). L'article 5 prévoit la possibilité de procéder à des enquêtes administratives préalables au recrutement ou à l'affectation de personnels du domaine du transport collectif de personnes afin de vérifier que leur comportement n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou missions envisagées. L'enquête administrative peut également être menée en cours de fonction.

Cette disposition doit toutefois faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

L'article 11 instaure l'obligation pour les personnes voyageant en fraude de pouvoir justifier de leur identité et la possibilité pour les entreprises de transport routier, ferroviaire ou guidé de subordonner le voyage de leurs passagers à la détention d'un titre de transport nominatif.

L'article 21 de la loi prévoit que les agents des douanes accèdent librement aux trains en circulation sur le territoire français, dans l'exercice de leur mission de recherche de la fraude prévue par le code des douanes.

Enfin, l'article 2 prévoit l'expérimentation des caméras piétons pour les agents de sécurité de la SNCF et de la RATP.

Je vous saurais gré de bien vouloir me tenir informé, sous le timbre du bureau de la police judiciaire et du bureau de la législation pénale spécialisée, de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre de la présente dépêche.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces,

Robert GELLI