

09.473

Initiative parlementaire
Loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST)

Rapport de la Commission des transports et télécommunications du Conseil national

du 3 novembre 2009

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous présentons le projet de loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST). Le Conseil fédéral a simultanément la possibilité de prendre position sur ce projet.

La Commission propose d'approuver le projet de loi ci-joint.

. 2009

Au nom de la Commission

Le Président: Andrea Hämmerle

Vue d'ensemble

La garantie de la sécurité publique, telle qu'elle est réglementée par la loi de 1878 sur la police des chemins de fer, ne répond plus aux exigences actuelles.

Un projet de loi présenté par le Conseil fédéral a échoué le 20 mars 2009 lors de la votation finale du Conseil national. Un nouveau projet a été élaboré sur la base d'une initiative parlementaire; se fondant sur la LOST rejetée, il complète celle-ci en différents points.

Le projet de loi vise à adapter la législation aux exigences actuelles, le but étant d'améliorer la sécurité pour les voyageurs, les employés et l'exploitation ferroviaire. Les futurs organes de sécurité doivent pouvoir agir désormais dans tout le domaine des transports publics, c.-à-d. aussi au sein des entreprises de bus, de navigation et de transport à câbles. Par ailleurs, le service de sécurité, mais pas la police des transports, pourra être délégué à des organisations privées sises en Suisse. Les tâches des polices cantonales et communales restent inchangées, abstraction faite de la collaboration renforcée avec les organes de sécurité.

Le type de formation, d'équipement et d'armement sera réglementé au niveau de l'ordonnance.

Rapport

1 Situation initiale

Les antécédents qui ont donné lieu à la présente initiative parlementaire remontent à la réforme des chemins de fer 1. A ce moment-là, toutes les parties concernées avaient insisté sur le fait que cette réforme était à concevoir comme un processus en plusieurs étapes. C'est pourquoi quelques questions importantes sont restées sans réponse, dont la réorganisation de la police des chemins de fer. Suite à différentes interventions parlementaires à ce sujet, le Conseil fédéral s'est engagé à présenter un nouveau paquet de mesures réformatrices. Il a rempli son mandat en présentant le message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2¹. Mais, les Chambres fédérales n'ayant pas accepté la proposition du Conseil fédéral quant à la séparation du réseau ferroviaire en un réseau de base et un réseau complémentaire, elles ont retourné ce message au Conseil fédéral avec le mandat de répartir les différentes propositions en plusieurs paquets. Le message complémentaire sur la réforme des chemins de fer 2² (Révision des actes normatifs concernant les transports publics) du 9 mars 2007 contenait un projet de loi concernant les services de sécurité des transports publics. Si ce projet a fait l'objet d'adaptations ponctuelles au cours des délibérations parlementaires, il n'a pas été possible de concilier les attentes, trop antagonistes, des différents groupes politiques. En conséquence, le Conseil national a refusé la loi fédérale sur les services de sécurité des entreprises de

¹ FF 2005 2269

² FF 2007 2517 ss

transports publics (LSST) lors de sa votation finale le 20 mars 2009 sur le message complémentaire à la réforme des chemins de fer 2.

Cependant, tous les partis politiques s'accordaient à dire qu'il était urgent de légiférer dans le domaine de la sécurité des transports publics. La CTT-N a donc rapidement cherché un compromis politique permettant de reprendre les travaux sans délai. Le 18 mai 2009, elle a décidé à l'unanimité une initiative de commission afin de prendre en main elle-même les opérations de législation en la matière. La Commission parallèle du Conseil des Etats a également approuvé cette démarche à l'unanimité le 18 juin 2009. La CTT-N a alors mis en place une sous-commission (*Max Binder*, Evi Allemann, Tarzisius Caviezel, Norbert Hochreutener, Christoph von Rotz) qui a élaboré, avec le soutien de l'Administration, un projet d'acte normatif et de rapport au cours de trois séances. Lors de sa réunion du 3 novembre, la commission plénière a adopté ce projet par 21 voix contre 2 à l'attention de son Conseil et du Conseil fédéral pour prise de position. Le projet de la commission limite l'externalisation au service de sécurité, délègue au Conseil fédéral la réglementation de la formation, de la formation continue, de l'équipement et de l'armement, permet à la police des transports de procéder à des arrestations provisoires lors d'infractions et régleme avec davantage de précision la collaboration avec les autorités policières.

2 Objectifs du projet

Le but suprême au niveau de la politique des transports est d'assurer un système de transports publics attrayants et performants. La sécurité des utilisateurs et des passagers y joue un rôle, et non des moindres. En proposant de renforcer la collaboration entre les organes de police cantonaux et la police des transports ou les services de sécurité, collaboration qui a fait ses preuves, le présent projet devrait contribuer à rendre le système des transports publics plus attrayant.

3 Organes de sécurité (service de sécurité et police des transports)

Il faut que la police des chemins de fer se fonde sur une base juridique moderne, à laquelle vient s'ajouter la protection des passagers (outre la protection de l'exploitation réglementaire) comme nouvelle tâche et dont le champ d'application est étendu à tous les moyens de transports publics. Désormais, il y aura deux types d'organes de sécurité, les services de sécurité et la police des transports. Cette dernière se distingue des services de sécurité par le fait qu'elle dispose de davantage de compétences et que son domaine d'activités est légèrement plus étendu; de plus, elle est assermentée et ses employés sont tenus, en principe, de porter un uniforme.

L'amélioration de la sécurité des voyageurs peut rendre les transports publics plus attrayants. Les organes de sécurité ont en outre l'importante tâche de diminuer le potentiel de danger général inhérent à l'exploitation ferroviaire et auquel s'exposent les voyageurs et des tiers.

3.1 Police des chemins de fer et loi concernant la police des chemins de fer

Selon la loi du 18 février 1878 concernant la police des chemins de fer³, encore en vigueur à l'heure actuelle, les chemins de fer sont habilités à assurer le service de police. En outre, cette loi définit divers éléments constitutifs de délits qui se rapportent spécifiquement à l'exploitation ferroviaire. Mais les chemins de fer ne peuvent pas prononcer de sanctions puisqu'ils n'ont pas un statut d'autorités de poursuites pénales. En tant qu'élément de l'administration ferroviaire, la police des chemins de fer veille surtout à la sécurité de l'exploitation ferroviaire et des usagers. Elle est donc autorisée à donner des avertissements (liés à des menaces de sanction), à prendre des mesures urgentes et à rédiger des rapports. Elle transmet ceux-ci à l'autorité cantonale de poursuite en vue de l'enquête pénale. Garantie par la Constitution, la souveraineté des cantons en matière pénale est maintenue.

3.2 Exercice actuel de la police des chemins de fer

Contrairement aux autres pays, la police des chemins de fer, en Suisse, n'est pas devenue une police spéciale. La loi sur la police des chemins de fer (art. 12, al. 1) dispose que les entreprises ferroviaires désignent leurs fonctionnaires ou employés autorisés à exercer des tâches de police des chemins de fer. Les cantons les assermentent comme leurs propres organes de police. En ce qui concerne le caractère officiel, le personnel est assimilé aux agents de police du canton et de la commune (art. 12, al. 2). La police cantonale garde les fonctions qui lui sont propres (art. 12, al. 3).

Suite à cette réglementation, les deux catégories d'organes de police doivent collaborer étroitement. Dans l'ensemble, cette collaboration a fonctionné correctement pendant plus d'un siècle. On a toujours considéré que la police des chemins de fer n'était pas une police particulière, ni un organe auxiliaire de l'autorité de police locale.

Il incombe à la police cantonale et communale de garantir l'ordre et la tranquillité publics et d'intervenir (prévention et répression) en cas de délit de droit commun (crimes et délits). Cela vaut aussi pour le domaine ferroviaire. En cas d'incident de ce genre, les organes de la police des chemins de fer peuvent, avant la police locale, prendre des mesures de précaution telles que l'arrestation et le transfert des suspects à la police cantonale ou communale, la collecte des données personnelles et l'élaboration de rapports. En pratique, la collaboration avec les organes des chemins de fer s'est avérée précieuse, notamment lorsque des connaissances de l'exploitation ferroviaire locale et des connaissances techniques sont nécessaires. A l'inverse, sur demande des chemins de fer, les organes de la police locale prêtent leur concours lorsque des infractions aux prescriptions ferroviaires requièrent l'arrestation de délinquants qui saccagent les installations ou font usage de violence.

³ RS 742.147.1

3.3

Menaces perçues dans les transports publics

Au cours de ces dernières années, la criminalité s'est caractérisée par une propension toujours plus marquée à recourir à la violence, ainsi que par des délits liés au trafic de drogue. Les entreprises de transports publics ne sont pas épargnées par ces problèmes. On renonce de plus en plus à leurs services pendant les heures creuses. Les passagers ne sont pas satisfaits de la sécurité dans les gares et dans les trains. A cela s'ajoutent les attaques de plus en plus nombreuses contre le personnel des transports publics et les dépenses importantes entraînées par les dégâts et le vandalisme. Dans les transports publics, les menaces pesant sur les personnes entraînent des conséquences financières considérables pour les entreprises ferroviaires.

S'agissant de la sécurité des passagers, il existe des phénomènes de menace que les clients perçoivent subjectivement et objectivement. On peut au moins distinguer deux catégories de menaces: d'une part, les véritables activités criminelles, qui font craindre des atteintes à la vie, à l'intégrité corporelle ou aux biens. Il s'agit par exemple de blessures ou de vols. D'autre part, il existe un vaste champ d'incivilités et d'irritations tels que les salissures, les insultes, la consommation de drogues, etc. qui influencent négativement le bien-être des passagers.

Le citoyen, client et passager potentiel, ainsi que son bien-être, se placent au premier rang des considérations sécuritaires des entreprises de transport. Des enquêtes montrent que la peur est largement répandue dans les transports publics. Elles confirment en outre que le sentiment de mise en danger, tel qu'il est ressenti personnellement par les passagers, a atteint désormais un niveau inquiétant. Le personnel des transports publics se sent lui aussi de plus en plus menacé. Les attaques de plus en plus nombreuses et les blessures qui en résultent sont attestées par les arrêts de travail qui en découlent directement.

Maintes entreprises ne peuvent plus faire face à cette évolution avec les moyens habituels (double fonction de leur personnel: contrôle et service de sécurité). Quelques-unes ont déjà agi en créant un service de sécurité ou en faisant appel à un tel service (BSU, MOB, RBS, CFF, SOB, SZU, TRN, Turbo, VBZ, ZVB). Les mesures sécuritaires qui s'imposent varient selon le moyen de transport, la ligne et l'heure de la journée. Alors que de véritables mesures de sécurité sont nécessaires dans certains trains, les autres moyens de transport doivent plutôt renforcer les contrôles destinés à limiter les problèmes tels que les incivilités des voyageurs ou le vandalisme touchant les véhicules et les installations. D'ailleurs, on n'a pas constaté de lien direct entre la diminution de l'accompagnement des trains et la recrudescence de la criminalité dans les rames.

Dans le public, les modifications des conditions-cadres sont toutefois étroitement liées à la discussion sur la sécurité. Les médias les commentent dans cette optique. L'opinion publique a donc tendance à surestimer subjectivement les risques individuels courus dans les transports publics et à accorder une trop grande importance à l'influence de la modification des conditions-cadres. Dans l'ensemble, la sécurité des personnes dans les transports publics n'est plus seulement l'affaire des entreprises concernées, elle est devenue une question politique.

3.4 Voie conduisant à la nouvelle solution

Le postulat Vetsch a déjà demandé en 1964 que la loi de 1878 sur la police des chemins de fer soit révisée. Le message du 18 novembre 1987 (FF 1988 I 1249) a présenté au Parlement le premier projet de révision en même temps que la révision de l'indemnité pour les prestations d'intérêt général des entreprises de transport concessionnaires. Ce projet a cependant été retiré, notamment en raison de la nouvelle réglementation de l'indemnité.

A la fin de 1991, le problème de la sécurité dans les trains a été examiné par la Commission intercantonale de la circulation routière – un organe de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et de police – qui a institué un groupe de travail. Ce dernier a constaté que des mesures s'imposaient pour la sécurité dans les trains, mais qu'elles étaient différentes d'une région à l'autre. La Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des départements cantonaux de justice et de police a transmis ce rapport fin 1993 au chef du DFTCE (dénomination actuelle: DETEC) en le priant de faire examiner le problème en détail.

En 1998, un projet remanié a été mis en consultation. Etant donné les autres priorités de la réforme des chemins de fer 1, le dossier a une nouvelle fois été différé pour être traité dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2 (cf. ch. 1).

Le 1^{er} août 2001, la police des chemins de fer des CFF a été confiée à une filiale, Securitrans SA. Securitas SA et les CFF participent au capital-actions de cette entreprise à raison de respectivement 49 % et 51 %. L'objectif de cette entreprise commune est de tirer profit du savoir-faire de Securitas en matière de sécurité, notamment en ce qui concerne la formation permanente du personnel. Selon les informations des CFF, il est prévu de faire passer la police des chemins de fer de la SA Securitrans en une nouvelle société appelée «CFF Police des transports Suisse» et qui sera soumise directement à la direction des CFF, cela au 1^{er} janvier 2010. Les CFF détiendront 90 pour-cent de cette nouvelle société anonyme, Securitas 10 pour-cent. Securitrans SA subsistera en tant qu'entreprise chargée de la protection des objets et de la sécurité des chantiers. L'Office fédéral de la justice a estimé que l'externalisation des tâches relevant de la police des transports pour en charger la SA Securitrans était admissible en principe, mais il a toutefois relevé que les bases légales ad hoc devaient être améliorées. Le présent projet de loi vise à remédier à cette lacune juridique.

3.5 Solution proposée pour les organes de sécurité

Eu égard à la nouvelle situation, la loi concernant la police des chemins de fer doit être adaptée aux besoins qui varient d'une région à l'autre et d'une entreprise à l'autre. Avec la nouvelle loi fédérale, les entreprises de transport obtiendront les moyens nécessaires pour remplir leurs fonctions sécuritaires avec une souplesse maximale et en s'adaptant à la menace. Des solutions régionales doivent être prises en compte. Par ailleurs, il faut étendre le service de sécurité aux domaines (p.ex. entreprises de trolleybus, de navigation et de téléphériques) sur lesquels la police des chemins de fer ne portait pas jusqu'ici. Le présent projet abandonne la notion de police des chemins de fer et définit un « service de sécurité » non seulement pour les entreprises ferroviaires, mais aussi pour toutes les entreprises du transport public des

voyageurs. Le projet donne au service de sécurité une base légale conforme aux exigences actuelles, avec une réglementation claire des compétences.

La modification prévoit donc les éléments suivants:

- la loi en vigueur concernant la police des chemins de fer sera remplacée par une nouvelle loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport;
- des bases légales claires seront créées pour les tâches et compétences sécuritaires de tous les moyens de transports publics;
- en plus de la protection du déroulement régulier de l'exploitation, le service de sécurité aura pour tâche la sécurité des voyageurs et des employés;
- la résistance aux ordres du service de sécurité sera punissable;
- moyennant le respect de conditions restrictives, les tâches du service de sécurité (mais pas la police des transports) pourront être déléguées à une organisation privée (cf. ch. 3.7).

3.6 Tâches des organes de sécurité

La collaboration, qui a fait ses preuves, entre les organes de police et les organes de sécurité sera encore renforcée grâce au présent projet. Celui-ci ne touche absolument pas la mission des cantons en matière de maintien de l'ordre sur leur territoire. Toutefois, cela ne libère pas les entreprises de transport public de l'obligation de prendre elles-mêmes des mesures pour protéger le plus possible les voyageurs, durant leurs déplacements, contre les actes délictueux, les molestations, etc. Elles y sont déjà tenues, ne serait-ce qu'en raison du contrat de transport. La précipitation et les dangers inhérents au voyage justifient l'emploi de personnel ad hoc, pour lequel une formation minimale spécialisée est définie. Dans le domaine des moyens de transport public, ce sont les entreprises elles-mêmes qui peuvent garantir au mieux le maintien et l'amélioration de la sécurité, moyennant un rapport optimal entre les coûts et les avantages.

Les tâches des organes de sécurité se limitent à faire valoir l'inviolabilité du domicile et le contrat de transport et s'arrêtent là où commence la souveraineté de la police cantonale. Les compétences exercées en matière de poursuite pénale sont très restreintes et ne vont pas beaucoup plus loin que les droits des particuliers. Les tâches policières des organes de sécurité des entreprises de transport sont donc marginales.

Il y a deux genres d'organes de sécurité à choix: après avoir analysé les menaces pesant sur leur réseau, les entreprises de transport prennent le cas échéant les mesures qui s'imposent. Celles-ci peuvent déboucher sur la création d'une police des transports investie de tâches exclusivement sécuritaires ou sur l'emploi de personnel d'exploitation ou de roulement spécialement formé et chargé de ces tâches.

L'art. 2, al. 7, du projet de loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transport délègue au Conseil fédéral la réglementation de la formation et de l'équipement. Les employés des services de sécurité ainsi que de la police des

transports doivent suivre une formation complète spécifique à l'entreprise et à l'exploitation.

Le message du 9 mars 2007 prévoyait encore l'interdiction du port d'armes à feu au niveau de la loi. Suite aux débats parlementaires, on a renoncé à cette restriction. Les entreprises de transport peuvent mettre en place les organes de sécurité dans le cadre de conventions d'exploitation ou, moyennant l'accord de l'Office fédéral des transports (OFT), déléguer le service de sécurité à une organisation privée sise en Suisse, mais pas à la police des transports. Les entreprises de transports restent cependant responsables de l'accomplissement conforme des tâches déléguées. Comme le domaine d'action est limité et qu'il implique uniquement des compétences minimales en matière de contrainte, on peut accepter de déléguer les tâches en question à ces services.

Les coûts du service de sécurité doivent être inclus dans la comptabilité au titre des charges d'exploitation de l'entreprise (financement selon les critères habituels). Lorsque les coûts sont plus élevés que d'habitude, le financement doit se faire par les recettes de transport de l'entreprise ou par l'augmentation des indemnités des commanditaires.

3.7 Délégation de tâches à des tiers

A l'heure actuelle, la loi concernant la police des chemins de fer ne règle pas explicitement la délégation de tâches à des tiers. Le message du 9 mars 2007 prévoyait une possibilité de délégation pour les deux types d'organes de sécurité. C'est notamment en raison de cette possibilité de transférer des tâches de la police des chemins de fer à des tiers que le projet a échoué lors de la votation finale.

C'est pourquoi il est prévu que désormais, les entreprises de transport ne puissent déléguer que des tâches du service de sécurité à des tiers. Les entreprises devront donc faire accomplir les tâches relevant de la police des transports par leurs propres employés. Ceux-ci (policiers des transports) doivent cependant avoir suivi une formation policière et être assermentés, une formation interne à l'entreprise n'étant pas suffisante.

4 Résultats de la consultation sur les avant-projets

La consultation a eu lieu en 2003/2004 dans le cadre du premier message sur la réforme des chemins de fer 2. Les résultats sont présentés en détail dans le rapport de consultation ad hoc. La plupart des milieux concernés approuvait le projet en principe et le considérait comme urgent. Notamment les cantons et l'Union des transports publics (UTP) ont demandé que le message soit présenté au Parlement dans les meilleurs délais. L'orientation générale de la nouvelle base juridique pour les organes de sécurité des entreprises de transport était incontestée.

Cela étant, la commission a renoncé à effectuer une nouvelle consultation ordinaire. En revanche, la sous-commission a procédé à une audition des principaux acteurs

(cantons, entreprises de transport, fédération des fonctionnaires de police) concernant le présent projet de loi.

Lors de cette audition, qui a eu lieu le 21 septembre 2009, deux points de vue opposés se sont fait entendre. S'exprimant au nom des cantons, le conseiller d'État Markus Notter, président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), s'est montré sceptique vis-à-vis du projet, estimant que constituer une police des transports placée sous la surveillance de l'OFT reviendrait à empiéter sur les compétences des cantons. Pour la CCDJP, une loi qui prévoit la création de plusieurs polices des transports va dans le mauvais sens, tant du point de vue politique que du point de vue sécuritaire. Autre son de cloche du côté des entreprises de transport : les représentants des CFF de même que ceux de l'UTP ont apporté un soutien sans réserve au projet. À leurs yeux, il est absolument primordial de créer rapidement des bases légales claires pour les organes de sécurité des transports publics. La Fédération suisse des fonctionnaires de police a soutenu elle aussi les grandes lignes du projet de la sous-commission.

Le 13 octobre 2009, la sous-commission a donc décidé, à l'unanimité, de soumettre à la commission plénière la version du projet qui avait été envoyée en consultation, sans modification, afin que les débats parlementaires puissent être menés le plus rapidement possible à leur terme.

5 Commentaires sur la loi fédérale sur les organes de sécurité des transports publics (LOST)

Art. 1 Champ d'application

La loi régit les tâches et compétences des organes de sécurité des entreprises de transport, parmi lesquelles comptent les entreprises de chemin de fer, de transport à câbles, de trolleybus et les entreprises concessionnaires d'autobus et de navigation. Elle s'applique en principe à tous les secteurs et à tous les genres d'entreprises ferroviaires telles que les entreprises d'infrastructure, de transport et de transport de marchandises. S'agissant de l'infrastructure, en font partie uniquement les installations directement liées au service de transport sur le plan de la technique ou de l'exploitation (p.ex. abris pour les voyageurs).

Art. 2 Organes de sécurité

Selon l'al. 1, les entreprises de transport sont tenues d'avoir un service de sécurité dans la mesure où le risque effectif l'impose. La référence au potentiel de danger effectif signifie par exemple qu'un petit téléphérique, suivant les circonstances, peut renoncer à un service de sécurité spécial.

Grâce aux organes de sécurité, les mises en danger particulières des voyageurs qui résultent de l'exploitation d'un moyen de transport public doivent être amenées à un niveau «normal». Cette obligation de droit public imposée aux entreprises de transport ne saurait cependant justifier des prétentions de droit privé émises par les

voyageurs. Le contrat de transport, de par le droit privé, oblige l'entreprise à mener ses passagers à destination sains et saufs.

Comme la police des chemins de fer l'a fait antérieurement, les organes du service de sécurité assurent aussi une tâche de droit public au sens de l'art. 1, al. 1, let. f, de la loi sur la responsabilité (RS 170.32); cela étant, ils sont aussi soumis à cette loi.

Les al. 2 et 3 indiquent qu'il existe deux sortes d'organes de sécurité (service de sécurité et police des transports) et spécifie ce qui les distingue.

Al. 4: les différents risques menaçant les divers genres de transport (trafic d'agglomération et trafic touristique, Intercités, etc.) doivent être traités avec des mesures adaptées à la situation. La gamme des possibilités doit rester très large pour les entreprises et peut aller d'une police des transports exerçant des fonctions exclusivement sécuritaires (comme la police ferroviaire des CFF) jusqu'au personnel roulant ou d'exploitation formé spécialement (double fonction traditionnelle). Cette réglementation aussi souple que possible prend en compte de manière optimale les conditions locales et temporelles ainsi que les types de besoin.

Al. 5: l'assermentation officielle de la police des transports par les autorités cantonales est conservée (cf. art. 12, al. 2, de la loi fédérale du 18 février 1878 concernant la police des chemins de fer). L'assermentation continuera de se faire par un canton par cycle de formation.

L'al. 6 définit que la police des transports doit en principe accomplir son service en uniforme. Ce principe repose sur l'analogie avec la réglementation des polices cantonales (p. ex. art. 55a de la loi sur la police (LPol) du 8 juin 1997 du canton de Berne [BSG 551.1]).

L'al. 7 délègue au Conseil fédéral la description précise de la formation et de l'équipement du personnel de sécurité. Comme auparavant pour la police des chemins de fer des CFF, les agents de la police des transports effectuent une formation à l'exploitation dans l'entreprise de transport et une formation complète dans une école de police. L'équipement consistera pour l'essentiel en matraques, sprays de protection au poivre, menottes et radio portables. Il incombe au Conseil fédéral de définir au niveau de l'ordonnance si et dans quelles situations il est approprié d'utiliser des dispositifs incapacitants voire des armes à feu.

Une minorité de la commission souhaite fixer dans la loi l'interdiction de recourir à des armes à feu.

Art. 3 Tâches des organes de sécurité

Al. 1: étant donné la nature du transport, il est clair que les autorités de police ordinaires ne peuvent pas avoir accès en tout lieu et à tout moment, par exemple, à des véhicules en mouvement. Pour des considérations pratiques, cet alinéa englobe aussi les zones servant directement au service de transport telles que les quais, les passages inférieurs, les salles d'attente, les guichets, etc. Dans ces zones, les organes de sécurité doivent contribuer à la protection des voyageurs et au maintien d'une exploitation régulière.

Selon la let. a, il appartient aux organes de sécurité de faire respecter les prescriptions sur le transport et l'utilisation des installations. Il s'agit par exemple des prescriptions sur l'utilisation des équipements (règlements des gares) et des véhicules.

Selon la let. b, il appartient aux organes de sécurité de soutenir les autorités de police compétentes lors de la poursuite des contrevenants, mais uniquement dans la mesure où ces infractions peuvent se répercuter sur la sécurité des passagers ou sur la régularité de l'exploitation. Ainsi, le service de sécurité peut être appelé à mettre fin à une rixe dans un train pour protéger les passagers attaqués ou les passagers non concernés. Les tâches des organes de sécurité ne sont pas celles d'une police auxiliaire. La mission des autorités de police régulières n'est donc pas concurrencée par les organes de sécurité et reste en vigueur dans son intégralité.

Al. 2: il est prévu que seule la police des transports et non les services de sécurité soutienne les autorités policières ordinaires lors de la poursuite des infractions qui ne sont pas mentionnées à l'al. 1, let. b, toutefois uniquement en deuxième priorité et sur demande desdites autorités policières. Cette tâche allant au-delà de la protection proprement dite des voyageurs, des employés et de l'infrastructure, la police des transports l'assumera uniquement lorsqu'elle est compatible avec ses plans de service. Il s'agit d'un soutien aux polices ordinaires que la police des transports peut fournir à peu de frais. Cette démarche permet d'éviter des doublons, p. ex. d'engager une patrouille de la police des transports en même temps qu'une patrouille de la police cantonale. Toutefois, il n'est pas prévu que les cantons délèguent largement des tâches de la police cantonale à la police des transports. Pour cette dernière, l'accomplissement des tâches énumérées à la let. b est clairement prioritaire.

Art. 4 Compétences des organes de sécurité

Al. 1: les compétences des organes de sécurité doivent se limiter à l'accomplissement de leurs tâches et se fonder exclusivement sur l'appréciation de la situation. Dans leur champ d'activité selon l'art. 3 et dans la mesure où cet article le justifie, les organes de sécurité peuvent prendre les mesures suivantes :

Let. a: interroger des voyageurs et contrôler les titres de transport. Pour utiliser un moyen de transport et pénétrer dans certaines zones du domaine d'exploitation, il faut une autorisation, p. ex. un titre de transport, un certificat de service ou une autorisation quelconque de l'entreprise d'infrastructure. Comme on ne voit pas toujours au premier coup d'œil si les personnes se trouvant dans ces zones sont autorisées à s'y trouver, le service de sécurité doit être habilité à procéder à des vérifications.

Let. b: interpellé, interroger, rappeler à l'ordre ou éloigner les personnes qui perturbent le déroulement régulier de l'exploitation ou importunent les voyageurs. Comme auparavant, cela donne lieu à un rapport.

Let. c: la perception d'une sûreté au sens de la let. c correspond à une caution dont le montant doit être fixé selon les indications du Conseil fédéral.

Comme tout particulier, le service de sécurité est également habilité à procéder à une arrestation provisoire au sens de l'art. 218 du code de procédure pénale (CCP). Une arrestation est toutefois exclue lorsque l'on soupçonne une simple contravention. Il convient aussi de la distinguer de l'arrestation provisoire selon l'art. 217, CCP (cf. al. 2).

L'al. 2 décrit les compétences additionnelles de la police des transports.

Cette dernière peut, en vertu de la let. a, confisquer des objets. Sont confisqués notamment les titres de transport utilisés abusivement et les objets employés pour perturber l'exploitation régulière ou importuner et mettre en danger les voyageurs. Il

en va de même des objets provenant d'un délit commis durant l'exploitation d'un moyen de transport. Dans ce contexte, il faut également tenir compte de l'al. 3.

Selon la let. b, la police des transports peut arrêter provisoirement des personnes interpellées. Cette disposition se base sur l'art. 217, al. 3, CCP; toutefois, aucune obligation de procéder à l'arrestation ni aucune extension du domaine d'activités selon l'art. 3 n'y sont liées. La police des transports peut procéder à une arrestation provisoire même si elle soupçonne une simple contravention, étant donné que l'arrestation provisoire prévue à cet alinéa n'est pas limitée aux crimes et aux délits comme à l'art. 217, CCP.

L'al. 3 stipule que les personnes interpellées ou arrêtées provisoirement doivent immédiatement, tant sur le plan temporel que spatial, être remises à la prochaine patrouille de police, par exemple à la prochaine gare ou sur le terrain de la gare. La police des transports est tenue de s'organiser de sorte que les arrestations provisoires soit aussi brèves que possible. Les personnes arrêtées provisoirement doivent notamment être remises à la police afin que cette dernière puisse tenir le délai selon l'art. 219, al. 4, CCP, selon lequel une personne arrêtée provisoirement est libérée ou amenée devant le ministère public au plus tard après 24 heures. Ce délai de 24 heures commençant à courir dès l'arrestation d'une personne par les organes de sécurité, il faut que la police des transports remette sans attendre ladite personne à la police.

L'al. 4 exclut l'arrestation provisoire par la police des transports dans un seul cas, à savoir lorsqu'une personne voyageant sans titre de transport valable est à même de prouver son identité. L'arrestation provisoire est exclue si la personne en question n'a pas commis d'infraction à d'autres dispositions pénales.

Al 5: la contrainte immédiate de corps constitue la restriction importante d'un droit fondamental. Afin de satisfaire aux exigences constitutionnelles relatives à de telles restrictions (cf. art. 36, Cst.), il est prévu que la contrainte ne sera exercée que dans la mesure nécessaire pour retenir un voyageur dont le comportement n'est pas réglementaire, pour l'éloigner ou pour le remettre à la police. Mais l'accent est toujours mis sur l'intervention non violente: des matraques et des sprays irritants ne doivent être utilisés que pour l'auto-défense et l'aide à une personne en danger (cf. art. 4, al. 3). Lorsqu'une personne a commis un crime ou un délit, l'usage de menottes et de liens est autorisé pour la remise à la police, mais exclusivement à condition que cela soit vraiment nécessaire. Si un employé de la police des transports outrepassé ses compétences en exerçant une contrainte immédiate, il en est tenu responsable sur le plan pénal (cf. art. 312, CP, abus d'autorité). L'organisation et l'entreprise de transport sont responsables des éventuels dommages conformément aux actes normatifs ad hoc (loi sur la responsabilité, RS 179.32, loi sur le transport de voyageurs [nouvelle version], loi fédérale sur le transport ferroviaire de marchandises [nouvelle version] et loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et de La Poste Suisse, RS 221.112.742).

Selon l'al. 6, les principes de la loi sur l'usage de la contrainte (RS 364) sont applicables lorsqu'il y a usage de la contrainte et mesures policières.

Art. 5 Organisation

L'al. 1 permet à plusieurs entreprises de transport de mettre en place des organes de sécurité communs.

Al. 2: les entreprises de transport doivent avoir la possibilité de déléguer le service de sécurité, et uniquement celui-ci, à une organisation privée suisse. Lors du transfert des tâches sécuritaires au service de sécurité, l'Office fédéral doit, dans le cadre de l'octroi de l'autorisation, examiner la preuve que le service de sécurité mandaté respectera les prescriptions déterminantes. Le mandat confié au service de sécurité ne doit engendrer aucun inconvénient pour les clients des entreprises de transport, raison pour laquelle celles-ci restent responsables de l'accomplissement des tâches qui ont été transférées.

Art. 6 Traitement des données

Al. 1: les organes de sécurité peuvent traiter les données suivantes pour accomplir leurs tâches: indications permettant d'identifier une personne, p. ex. son nom, sa date de naissance et son adresse; indications sur les infractions d'une personne contre les prescriptions sur la protection des voyageurs, des employés, des marchandises transportées, de l'infrastructure et des véhicules ainsi que sur la garantie de la régularité de l'exploitation. Il s'agit p. ex d'indications sur les dommages aux véhicules (sièges éventrés etc.), sur le moment où a été commis un acte de vandalisme et sur l'identité des éventuels témoins.

Al. 2: dans la mesure où le service de sécurité est confié à une organisation privée conformément à l'art. 5, al. 2, l'organisation est tenue de séparer ses systèmes de traitement des données sur les plans physique et logique de ses autres systèmes de traitement des données. Cette exigence empêche que des données recensées sur la base de cette loi soient mélangées avec d'autres données issues d'éventuels autres domaines d'activité de l'organisation.

Al. 3: les organes de sécurité sont soumis aux prescriptions sur le traitement des données par les services fédéraux (cf. art. 3, let. h, loi sur la protection des données).

Art. 7 Collaboration avec les autorités policières

Les al. 1 et 2 introduisent des dispositions en faveur de la police des transports et analogues à celles de l'art. 17 de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure⁴ (LMSI), permettant ainsi, dans des conditions précises, de communiquer des données personnelles à des particuliers.

En comparaison aux contrôles de personnes effectués par la police, les contrôles qu'effectuent les organes de sécurité sont limités du fait de leur domaine d'activités. L'ampleur des données nécessaires n'est pas la même. Cependant, comme les personnes en infraction fournissent souvent de fausses indications et qu'elles n'ont pas de pièces d'identité sur soi ou que celles-ci sont falsifiées, la demande de confirmation des informations par téléphone à la police, par exemple, constitue une mesure appropriée pour traiter les cas de manière proportionnelle. Dans le cas contraire, ces personnes devraient toujours être remises à la police, ce qui atteint bien plus fortement les droits des personnes concernées. Par ailleurs, lors de plaintes

⁴ RS 120

pénales, les organes de sécurité sont tenus de rédiger un rapport de dénonciation adressé directement aux autorités d'enquête, déchargeant ainsi la police ordinaire.

L'al. 3 définit que les autorités policières sont tenues d'indiquer à la police des transports, lorsque celle-ci le demande, si une personne doit lui être remise ou non. En revanche, il n'est pas prévu que la police des transports ait un accès direct au système de recherches informatisées RIPOL ou au système d'information de Schengen SIS.

Al. 4: il incombe aux autorités policières de juger s'il convient de fournir aux organes de sécurité des informations issues des systèmes RIPOL ou SIS en vue d'une intervention particulière. Les informations issues de ces banques de données ne peuvent donc être obtenues qu'indirectement, via la police. Elles peuvent être fournies à brève échéance par radio, par téléphone ou encore avant une intervention planifiée. La collaboration et l'échange d'informations que cela implique sont indispensables notamment lors de grandes manifestations.

L'al. 5 impose aux organes de sécurité l'obligation de transmettre toutes les conclusions déterminantes en matière de droit pénal aux autorités policières compétentes.

Art. 8 Surveillance

En cas de manquements des organes de sécurité, une plainte pénale peut être déposée auprès des autorités locales compétentes pour les poursuites pénales. Dans le cadre d'une telle procédure pénale, on peut examiner si celle-ci est justifiée. Par ailleurs, une dénonciation mettant en cause les organes de sécurité peut aussi être présentée à l'Office fédéral des transports.

Art. 9 Désobéissance

Pour donner plus de poids au service de sécurité, une amende jusqu'à CHF 10 000 pourra être infligée à celui n'obtempère pas aux ordres du service de sécurité. Comme par le passé, les cantons sont compétents pour la procédure pénale et le jugement.

Art. 10 Poursuite d'office

Cette disposition donne aux services de sécurité la même protection de droit pénal qu'aux employés des entreprises de transport.

Art. 11 Abrogation du droit en vigueur

Avec la LOST, la loi concernant la police des chemins de fer de 1878 devient superflue et peut donc être abrogée.

Art. 12 Modification du droit en vigueur

Dans le code pénal (CP), la définition du terme de fonctionnaire est explicitement étendue aux employés des organisations mandatées par les entreprises visées par la

LOST. Le complément proposé des articles 285 et 286, CP élimine les éventuels doutes quant au statut de fonctionnaire.

Art. 13 **Referendum et entrée en vigueur**

L'article en question contient la formulation d'usage pour les lois.

6 Code pénal (CP)

Dans le code pénal, la définition du terme de fonctionnaire est explicitement étendue aux employés des organisations mandatées conformément à la LOST. On ne sait pas si les employés des services de sécurité mandatés ont le statut de fonctionnaire. C'est uniquement le cas lorsque la tâche qui leur est confiée est de nature officielle, c'est-à-dire lorsqu'elle a été attribuée pour remplir une mission publique qui incombe à une collectivité. Le complément proposé pour les art. 285 et 286, CP a pour effet que les doutes précités sont éliminés et que ces dispositions englobent tous les employés selon la LOST.

7 Conséquences

7.1 Sur la Confédération

7.1.1 Conséquences financières

Le nouveau régime des organes de sécurité ne conduit pas directement à des dépenses supplémentaires ni à des augmentations de l'indemnité. Il convient toutefois de relever que le problème de la violence et du vandalisme pèse toujours plus lourd dans les comptes des entreprises, entraînant progressivement de plus grands besoins d'indemnité. Mais il est possible qu'avec une police des chemins de fer efficace ou avec d'autres améliorations de l'accueil et de la surveillance, l'augmentation des besoins financiers soit ralentie ou, dans le meilleur des cas, arrêtée.

7.1.2 Conséquences sur le personnel

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences sur le personnel de la Confédération.

7.1.3 Conséquences sur la neutralité budgétaire

Pour les conséquences sur la neutralité budgétaire, voir le chiffre 7.1.1.

7.2 Sur les cantons et les communes

7.2.1 Conséquences financières

Voir le chiffre 7.1.1.

7.2.2 Conséquences sur le personnel

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des répercussions en matière de personnel pour les cantons, hormis le fait qu'une police des transports efficace décharge et soutient les organes de police ordinaires.

7.3 Conséquences sur l'économie nationale

7.3.1 Conséquences sur les entreprises de transport

Le présent projet de loi fournit aux entreprises des transports publics un meilleur instrument pour lutter contre le vandalisme et la violence dans les transports publics.

7.3.2 Avantages pour les citoyens

Ce sont notamment les passagers qui profiteront des possibilités d'intervention étendues des organes de sécurité, à condition toutefois que les pouvoirs publics soient prêts à maintenir le volume des indemnités versées au titre de la sécurité et, au besoin, de l'augmenter.

7.4 Autres conséquences

7.4.1 Conséquences sur l'environnement

Le projet ne se répercute pas directement sur l'environnement. Le renforcement des entreprises de transports publics améliore cependant leur compétitivité dans les trafics voyageurs et marchandises. Il pourra donc avoir une influence positive indirecte sur l'environnement et assurer ainsi le développement durable des transports.

7.4.2 Autres domaines

Le projet n'a pas de répercussions directes sur les villes, les agglomérations et les régions de montagne.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées correspondent toutes au cadre fixé par les art. 81, 87 et 92, Cst. En ce qui concerne les tâches de sécurité assurées par les entreprises de

transport et la possibilité de confier le service de sécurité à une organisation privée, il y a lieu de relever ce qui suit.

Selon l'art. 178, al. 3, Cst. la loi peut confier des tâches administratives à des organisations et des personnes relevant du droit public ou privé. Les tâches de police ne sont pas exclues, a priori, de cette délégation des tâches. Il va de soi, cependant, que le monopole de la force dont dispose l'Etat pour maintenir la tranquillité et l'ordre ne peut être confié à des particuliers que dans une mesure mineure et uniquement pour remplir des tâches de sécurité spécifiques. Des limites étroites doivent être tracées lorsque des particuliers sont appelés à prendre des mesures de contrainte. Les présentes propositions figurant dans le projet de loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport tiennent compte de cette exigence. Le droit d'exercer des contraintes directes est strictement limité aux cas où des particuliers sont habilités à le faire. Ainsi l'article 170 de la loi bernoise du 15 mars 1995 sur la procédure pénale (LBPP, BSG 321.1) dispose que chacun est autorisé à arrêter et à remettre à la police toute personne qui commet un crime ou un délit ou qui s'enfuit immédiatement après. Par ailleurs, les entreprises de transport restent responsables de l'exécution régulière des tâches ainsi confiées à des tiers. De ce fait, la possibilité prévue de confier la police des transports à une organisation privée est compatible avec les exigences de la constitution.

8.2 Forme de l'acte normatif

Les dispositions législatives importantes doivent impérativement être édictées sous forme de loi fédérale (art. 163, al. 1, Cst.). Le contenu de ces dispositions est décrit de manière non exhaustive à l'art. 164, al. 1, let. a à g, Cst. Le projet de loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST) réglemente ce type de contenu. Cette loi étant sujette au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.), la possibilité de décision par démocratie directe dans ce domaine important est conservée.

8.3 Assujettissement au frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, Cst., les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui occasionnent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs doivent être approuvés par la majorité des membres de chacun des deux Conseils.

Le projet lui-même ne crée pas de nouvelles obligations financières pour la Confédération.