



HAL
open science

Sécurité privée et Libertés

Driss Aït Youssef

► **To cite this version:**

Driss Aït Youssef. Sécurité privée et Libertés. Droit. Université de Nice - Sophia Antipolis, 2015. Français. NNT: . tel-01452019

HAL Id: tel-01452019

<https://theses.hal.science/tel-01452019v1>

Submitted on 1 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Université de Nice Sophia-Antipolis
École doctorale de droit et sciences politiques économiques
et de gestion

Thèse de doctorat en droit
Soutenue, le 8 décembre 2015

Sécurité privée et libertés

Driss AÏT YOUSSEF

Centre d'études et de recherches en droit administratif, constitutionnel, financier
et fiscal (CERDACFF, EA 7267)

Sous la direction de Monsieur le Professeur Xavier LATOUR

Membres du Jury :

- M. Xavier LATOUR, Professeur de droit public
- M. Bertrand PAUVERT, Maître de conférences de droit public à l'Université de Haute Alsace, rapporteur
- Mme. Sophie PEREZ, Maître de conférences de droit public à l'Université de Toulon, rapporteur
- M. Christian VALLAR, Professeur de droit public, Doyen de la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Nice – Sophia Antipolis

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Abréviations

Acronymes et abréviations

AJDA	Actualité juridique droit administratif
A.J. pén.	Actualité juridique droit pénal
Cah. Séc.	Cahiers de la sécurité
D.	Recueil Dalloz
Doc. fr.	Documentation française
D.A.	Droit administratif
Dr. Pén.	Doit pénal
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
J.-Cl. Adm.	Juris-Classeur administratif (Encyclopédies)
J.Cl. coll. Terr.	Juris-Classeur Collectivités territoriales (Encyclopédies)
J.-Cl. Europe	Juris-Classeur Europe Traité (Encyclopédie)
J.-Cl. Proc. pén.	Juris-Classeur procédure pénale (Encyclopédies)
JCP G.	Juris-Classeur périodique (La Semaine juridique), éd. générale
JCP A. territoriales	Juris-Classeur périodique, éd. Administrations et collectivités
L.P.A.	Les Petites Affiches
PUF	Presses universitaires de France
PUAM	Presses universitaires d'Aix Marseille
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rev. adm.	La Revue administrative
Rev. pol. parl.	Revue politique et parlementaire
RF adm. publ.	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RJC	Revue de jurisprudence commerciale
S.	Recueil Sirey

Codes

C. déf.	Code de la défense
C. douanes	Code des douanes
C.G.C.T.	Code général des collectivités territoriales
C.G.I.	Code général des impôts
C. just. adm.	Code de justice administrative
C.M.P.	Code des marchés publics
C. pén.	Code pénal
C. proc. pén.	Code de procédure pénale
C. séc. int.	Code de la sécurité intérieure
C. transp.	Code des transports
C. trav	Code du travail

Texte et publication officiels

Arr.	Arrêté
B.O.	Bulletin officiel
Circ.	Circulaire
DC	Décision
J.O. ; J.O.R.F.	Journal officiel de la République Française
J.O.A.N.	Journal officiel Assemblée nationale
J.O. Sénat	Journal officiel Sénat
Ord.	Ordonnance
Rec.	Recueil

Juridictions, institutions et organismes

AAI	Autorité administrative indépendante
-----	--------------------------------------

AMF	Autorité des marchés financiers
A.N.	Assemblée nationale
ANAPS	Alliance nationale des activités privées de sécurité
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
Ass.	Assemblée (Conseil d'Etat)
C.A.A.	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CE	Conseil d'Etat
CDV	Commission départementale de vidéoprotection
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CIAC	Commission interrégionale d'agrément et de contrôle
civ.	Chambre civile (Cour de cassation)
C.J.C.E.	Cour de justice des Communautés européennes
C.J.U.E.	Cour de justice de l'Union européenne
C.L.S.	Comité local de sûreté
CNAC	Commission nationale d'agrément et de contrôle
CNAPS	Conseil national des activités privées de sécurité
CNDS	Commission nationale de déontologie de la sécurité
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
COB	Commission des opérations bancaires
Cons. Const.,	Conseil constitutionnel
crim.	Chambre criminelle (Cour de cassation)
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
D.C.R.I.	Direction centrale du renseignement intérieur
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
D.G.G.N.	Direction générale de la gendarmerie nationale
D.G.S.E.	Direction générale de la sécurité extérieure
D.G.S.I.	Direction générale de la sécurité intérieure

DIRECCTE	Direction régionale des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
D.I.S.P.	Délégation interministérielle à la sécurité privée
D.L.P.A.J.	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DSAC	Direction de la sécurité de l'Aviation civile
E.E.E.	Espace économique européen
EPE	Équipe de protection embarquée (protection maritime)
ESSD	Entreprise de services de sécurité et de défense
GPIS	Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance
GPSR	Groupe de protection et de sécurisation des réseaux
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations
I.H.E.S.I.	Institut des hautes études de la sécurité intérieure
I.N.H.E.S.J.	Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice
JLD	Juge des libertés et de la détention
PNIJ	Plateforme nationale des interceptions judiciaires
RATP	Régie autonome des transports parisiens
SESA	Syndicat des entreprises de sûreté aérienne
Sect.	Section (Conseil d'État)
SNCF	Société nationale des chemins de fer
S.N.E.S.	Syndicat national des entreprises de sécurité
soc.	Chambre sociale (Cour de cassation)
SSIAP	Service de sécurité incendie et d'assistance à personnes
SUGE	Surveillance générale (SNCF)
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
T.G.I.	Tribunal de grande instance
TRACFIN financiers clandestins	Traitement du renseignement et action contre les circuits
U.E.	Union européenne

UNAFOS	Union nationale des acteurs de formation en sécurité
URSSAF	Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
USH	Union sociale de l'habitat

Abréviations techniques

A.D.S.	Agent de sûreté
A.P.J.	Agent de police judiciaire
B2	Bulletin 2 (casier judiciaire)
C.Q.P.	Certificat de qualification professionnelle
CQP APS	Certificat de qualification professionnelle (agent de prévention et de sécurité)
CQP ASA	Certificat de qualification professionnelle (agent de sûreté aérienne)
CQP ASEN	Certificat de qualification professionnelle (agent de sécurité des établissements de nuit)
FNIG	Fichier national des interdictions de gérer
F.P.R.	Fichier des personnes recherchées
IE	Intelligence économique
JUDEX	Système judiciaire de documentation et d'exploitation
O.I.V.	Opérateur d'importance vitale
O.P.J.	Officier de police judiciaire
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
REP	Recours pour excès de pouvoir
req.	Requête
R.G.P.P.	Révision générale des politiques publiques
RNCP	Registre national des certifications professionnelles
STIC	Système de traitement des infractions constatées
TAJ	Traitement des antécédents judiciaires

VAE

Validation des acquis de l'expérience

Autres

Al.	Alinéa
Art.	Article
c.	Contre
Cf.	Confer
Chron.	Chronique
Coll.	Collection
Concl.	Conclusion
C.R.	Compte-rendu
(dir.)	Sous la direction de
Éd.	Édition
Ibid.	Ibidem
Id.	Idem
Mél.	Mélanges
not.	Notamment
obs.	Observations
op. cit.	Opere citato
p.	Page
pp.	Pages
par ex.	Par exemple
préc.	Précité(e)
QE	Question écrite
spéc.	Spécialement

"La liberté est la règle, la restriction de police l'exception."

Conclusions de l'arrêt Baldy – 10 août 1917

Remerciements

J'adresse mes remerciements aux personnels du CNAPS et de la DLPAJ pour leur attention et leur professionnalisme. J'adresse, également, mes remerciements à Pierre Antoine Mailfait, Alain Gardère, Alain Bauer, Claude Tarlet, Pierre Monzani, Claude Guéant et bien d'autres personnalités encore pour leur disponibilité et leur attention.

Je remercie, profondément, le professeur Xavier Latour pour son écoute et son soutien si précieux dans les moments difficiles. Sa grande disponibilité et sa rigueur intellectuelle ont été essentielles dans l'aboutissement de ces recherches.

Je n'oublie pas Jacqueline Laffont et Pierre Haïk pour leurs encouragements sans faille tout au long de ces années.



Enfin, j'ai une pensée émue...profonde pour Pierre Philippe et Charles Pasqua qui m'ont accompagné avec tant d'affection tout au long de ces années. Leur absence au moment où je m'appête à restituer ce travail m'attriste profondément.

Sommaire

Abréviations 3

Sommaire 11

Introduction 13

Section 1 : La rencontre entre la sécurité privée et les libertés	15
Section 2 : Un nouveau contexte propice à la réglementation	20
Section 3 : Un renforcement du contrôle de l'activité indispensable	21

Partie 1 : La préservation des libertés par le contrôle des acteurs de la sécurité privée à l'entrée 24

Titre I : La moralisation de la sécurité privée comme garantie des libertés25

Chapitre 1. La moralisation par la réglementation de certaines activités.....	26
Section 1 : Le champ de la réglementation	28
Section 2 : La moralisation par le contrôle	30
Chapitre 2. La moralisation de la sécurité privée comme facteur de fragilité pour les libertés ..	31
Section 1 : L'utilisation des fichiers comme facteur de fragilité	33
Section 2 : Les conséquences d'une utilisation trop stricte des fichiers	35

Titre II : La préservation des libertés par la professionnalisation de la sécurité privée36

Chapitre 1. La formation comme garantie de la professionnalisation	37
Section 1 : Les contours de la formation.....	37
Section 2 : La réforme très attendue de la formation professionnelle	39
Chapitre 2. Les limites du contrôle préalable comme facteur de fragilité pour les libertés	40
Section 1 : Les activités intégrées dans le Code de la sécurité intérieure	41
Section 2 : Les activités hors Code de la sécurité intérieure	42

Partie 2 : Le contrôle de la sécurité privée lors de l'activité 44

Titre I : Le contrôle de la discipline par le CNAPS44

Chapitre 1. La garantie des libertés par le contrôle de l'activité	45
Section 1 : La mission de contrôle du CNAPS	46
Section 2 : Des contrôles perfectibles	47
Chapitre 2. La portée des sanctions sur la garantie des libertés.....	48
Section 1 : Les sanctions du CNAPS	49
Section 2 : L'application des sanctions aux acteurs de la sécurité privée	51

Titre II : La régulation externe de la discipline	52
Chapitre 1. Le contrôle de l'activité de sécurité privée par les AAI.....	53
Section 1 : La CNIL	54
Section 2 : Le Défenseur des droits	55
Chapitre 2. Les contrôles par les autres autorités	55
Section 1 : Le contrôle par les ministères	57
Section 2 : Le contrôle de l'activité par l'autorité judiciaire	58
Conclusion	59
Index analytique	60
Index analytique des auteurs	62
Tables des décisions citées	64
Bibliographie	64
Table des matières	67

Introduction

Benjamin Franklin aurait écrit dans une lettre de 1755 adressée au gouverneur de Pennsylvanie: « *Ceux qui sont prêts à sacrifier une liberté essentielle, pour acquérir une petite sécurité temporaire, ne méritent ni la liberté ni la sécurité* »¹.

Cette citation, inscrite sur la cage d'escalier du piédestal de la statue de la liberté à New York, se réfère au conflit qui opposait l'Assemblée élue de Pennsylvanie au gouverneur nommé par Londres qui refusait le droit au pouvoir législatif de voter les impôts dans l'objectif de protéger les frontières des Indiens et des Français, en particulier sur les terres de la famille Penn. Cette liberté de Benjamin Franklin est donc celle d'un pouvoir législatif dont la responsabilité est de préserver la sécurité collective. Pour mettre fin au conflit, la famille Penn proposait des fonds pour sécuriser les frontières aussi longtemps que l'Assemblée reconnaissait qu'elle n'avait pas le pouvoir de taxer ses terres. La tradition a transformé cette opposition classique dans la philosophie libérale issue de John Locke, à laquelle Franklin était sensible, entre pouvoir législatif, issu du peuple, et pouvoir exécutif, qui devrait lui être soumis, en opposition plus globale entre liberté et sécurité. Près de 260 ans plus tard, cette opposition reste marquée dans les esprits au cœur des démocraties pluralistes respectueuses des droits individuels, non plus seulement pour ce qui concerne la défense des frontières, mais aussi pour la question de la sécurité intérieure, et les préoccupations de ces démocraties sont poussées au paroxysme lorsqu'il s'agit de savoir s'il faut, ou non, confier la sécurité à des opérateurs privés.

La sécurité et les libertés sont indissociables. Cette conception de la sécurité publique trouve son fondement dans les différentes théories notamment de Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau et John Locke. Cette association entre sécurité et liberté sera interprétée à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité par « *L'État a le devoir d'assurer la sécurité* ». L'alinéa 5 de l'article 1^{er} de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dispose que « *tout homme a droit à la liberté et à*

¹ Franklin (B.), « An Account of Negotiations in London for Effecting a Reconciliation between Great Britain and the American Colonies » (1775), in *The Complete Works of Benjamin Franklin*, G. P. Putnam's Sons, 1887, t. 5, p.513.

la sûreté ». Même si cette disposition concerne la protection des libertés physiques des personnes contre toute arrestation ou détention arbitraire ou abusive², elle rassemble deux notions souvent opposées par le passé. Pour reprendre la formule de Max Weber, la puissance publique reste dépositaire du monopole de la contrainte physique légitime.

Le professeur Bernard Stirn précise que « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* », tout en rappelant qu'elle « *souligne le devoir de l'État dans ce domaine* »³. La préservation des libertés reste une compétence exclusive de la puissance publique. Pour Maurice Hauriou, l'État est « *une mangane expérience* » car il permet l'expression des libertés individuelles⁴. Yvonne Lambert-Faivre soutient que « *la sécurité des personnes est l'un des pôles fondamentaux de l'organisation de toute vie en société* »⁵. Cette exigence relève du droit naturel. Toutefois, la hausse de la délinquance constatée dans les années 1960 et le redéploiement des missions des forces de sécurité publique ont remis en cause ce monopole de la fonction régaliennne de sécurité comme le titre Anne Chazareix, auteur d'une thèse en 2002 sur la sécurité privée.

La sécurité privée occupe, aujourd'hui, une place importante dans l'organisation de la sécurité générale⁶. Ces activités sont codifiées à l'article L.611-1 du Code de la sécurité intérieure qui précise que certaines activités sont soumises à une réglementation parmi lesquelles la surveillance humaine et le gardiennage de biens meubles ou immeubles. Cette activité est la plus importante du secteur avec 123 000 personnes employées. L'activité de transport de fonds compte près de 10 000 agents. L'Union des entreprises de sécurité privée dénombre environ 900 agents de recherche privée⁷. Pour faire face à l'augmentation de la piraterie maritime, le législateur a autorisé la création d'une nouvelle activité privée de sécurité consistant à protéger les personnels et les biens des armateurs naviguant en haute mer⁸; aujourd'hui, seules trois entreprises ont obtenu l'autorisation d'exercer cette activité. Enfin, l'activité de formation insérée, récemment,

² Jourdain (P.), « Existe-il un droit subjectif à la sécurité ? », in *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ?*, Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2006, Les travaux de l'IFR, Mutation des normes juridiques n°7, Presses universitaires des sciences sociales de Toulouse, 2008, p.83.

³ Stirn (B.), *Les libertés en question*, Montchrestien, 2004, p.23.

⁴ Hauriou (M.), « La liberté politique et la personnalité morale de l'État », *Revue trimestrielle de droit civil*, 1923, p.346.

⁵ Lambert-Faivre (Y.), « Fondement et régime de l'obligation de sécurité », *D.*, 1994, p.81.

⁶ Zerouki-Cottin, « La sécurité privée en marche vers la professionnalisation », *AJ pénal*, 2010, p.495.

⁷ <http://usp-securite.org/la-profession-de-detective-privee-en-quelques-chiffres>

⁸ Loi n°2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

dans le Code de la sécurité intérieure par la loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi reste difficile à quantifier du fait de l'hétérogénéité du secteur.

Cette présence importante de la sécurité privée dans les lieux privés et publics lui attribue un rôle central dans la préservation des libertés (section 1). Par ailleurs, elle n'a cessé de se renforcer au gré des menaces et des politiques de redéploiement des forces de sécurité publique (section 2). Ce développement irrésistible de la sécurité privée a convaincu la puissance publique de composer avec ce secteur en plein développement. Avant d'associer la sécurité privée à ses missions de sécurité publique, l'État devait mieux encadrer ces activités (section 3).

Section 1 : La rencontre entre la sécurité privée et les libertés

Le lien entre sécurité et liberté, et les interrogations qui en découlent, sont anciens. Dès l'Antiquité, Platon et Aristote qui n'avaient certes pas l'idée d'une liberté individuelle à préserver, théorisaient néanmoins la nécessité de mettre en place des pouvoirs pour assurer la sécurité aux frontières et éviter les conflits dans la Cité.

Sans doute, dès cette époque, à travers l'opposition entre ces deux philosophes, peut-on voir surgir deux conceptions de la sécurité et deux grandes perceptions du rapport aux libertés qui en découlent. La sécurité justifie l'emploi de gardiens professionnels pour Platon aussi bien dans *La République* que dans *Les Lois*. Ces gardiens doivent obéissance au pouvoir central, qui, idéalement, est celui du roi-philosophe ou du philosophe-roi. Autrement dit, la sécurité dépend exclusivement du pouvoir central et n'autorise aucune dérogation de la part des citoyens. C'est ce modèle qui était dominant dans les Cités de la Grèce archaïque et que Platon tentera d'imposer en Sicile, à Syracuse.

Pour Aristote, la sécurité de la Cité ne s'oppose pas à la liberté, déjà pensée comme celle des citoyens. De même que « *la sécurité de la navigation est entre leurs mains à tous, puisque chacun des marins aspire à ce résultat* » ; de même la sécurité de la Cité est l'œuvre de tous les citoyens car « *bien qu'ils soient différents les uns des autres, leur œuvre*

à tous est le salut de la communauté, communauté qui n'est autre que la constitution »⁹. Dès lors, la conception de la sécurité et son organisation varient selon la nature des cités mais restent l'affaire de tous. Dans le cadre de cette problématique d'une préservation de la liberté de délibération des citoyens quand il en va du bien public, ce qui est d'ailleurs l'œuvre de la plus haute vertu pratique qu'il appelle « *la prudence* », il est donc parfaitement possible d'imaginer que la sécurité soit l'affaire de personnes privées. Il suffirait que les citoyens, après délibération, le décident. Et cela dans le cadre non pas d'une volonté du chef politique (philosophe-roi par exemple), mais de lois votées pour assurer les fonctions nécessaires à la sécurité de la Cité et pour se doter de moyens nécessaires correspondant à ce libre choix.

Sans doute faut-il attendre la Renaissance pour voir surgir des conceptions contractualistes qui, d'une certaine façon, se situent dans le cadre de ce débat commencé entre les deux grands maîtres de l'Antiquité. Le Moyen-Âge voit la reprise soit des thèses de type platonicien, tels Alcuin d'York¹⁰ ou Averroès¹¹ (Ibn Roch), soit des idées aristotéliennes par Thomas d'Aquin ou Guillaume d'Occam. Les réflexions sur un contrat social sont par ailleurs alimentées par ces deux pensées dominantes.

Ainsi, Thomas Hobbes va justifier dans *Le Léviathan* la mainmise exclusive de l'État sur la sécurité et la nécessité d'une monarchie absolue seule apte à assurer la sécurité des citoyens. Certes, la base du contrat est bien la protection d'un droit individuel, la propriété de son corps et le droit à sa sécurité. Et seul le désir de préserver un droit naturel, celui de se maintenir en vie, conduit à accepter de perdre potentiellement tous les autres droits afin de permettre à l'État de monopoliser toute la violence légitime sous peine de retomber dans cette jungle de la guerre de tous contre tous, alimentée par l'orgueil et le désir infini. Et, l'État peut donc, s'il le juge utile, s'opposer à toutes les libertés sauf à ce droit à la sécurité, source de sa légitimité. D'où d'ailleurs cette image du Léviathan, ce monstre sorti des eaux qui inspire la terreur et auquel aucun humain ne peut résister, reprise du *Livre de Job* dans la Bible. L'idée d'une sécurité privée, fût-ce celle d'un seul individu, est, dans ce cadre, l'autorisation donnée à l'abandon de ce

⁹ Aristote, *La Politique*, III, 4, 1276 b, 25-30, trad. J. Tricot. Vrin, 1970, p.179.

¹⁰ Alcuin d'York (732-804) était un philosophe du moyen âge. Il a enseigné la littérature à l'école de la cathédrale d'York avant de rejoindre la cour de Charlemagne, vers 782, pour diriger l'école palatine. Il a conseillé politiquement Charlemagne.

¹¹ Averroès (1126-1198) était un magistrat puis médecin de princes influents. Il s'est distingué par ses recherches sur Aristote.

monopole et l'annonce d'un retour à l'état de nature qui est cet état de guerre de tous contre tous.

A l'opposé de cette idée, la tradition libérale ouverte par John Locke¹², dont la formule de Benjamin Franklin est l'écho, reprend l'idée déjà développée par Guillaume d'Occam d'un contrat social, puis politique, dont l'objectif est de préserver les droits individuels. Et, s'agissant de ces rapports entre liberté et sécurité, elle se situe dans la tradition ouverte par la réflexion d'Aristote lorsque celui-ci tentait de préserver la liberté des citoyens. Autrement dit, nul ne quitte l'état de nature, qui se caractérise par l'absence d'autorité supérieure¹³ et nul ne passe à l'état social, sinon parce qu'il a pour seul objectif de garantir la totalité des droits individuels : le droit à la sécurité de soi et de sa famille ; la liberté de conscience ; celle des productions de son corps ; le droit d'échanger ses productions ; le droit de rechercher son bonheur. Dès lors, cette vision négative de l'État, qui est mise en place pour garantir le libre jeu des libertés, conduit à laisser les citoyens à agir au mieux de leurs intérêts selon les seules considérations de leurs délibérations libres. Et ce jeu, tel que le décrit le *Deuxième Traité du Gouvernement civil*, passe par une délibération libre qui non seulement autorise théoriquement l'appel à des personnes privées, mais aussi exige le contrôle absolu de l'État par le Parlement conçu comme une menace continuelle pour les libertés. C'est cette vision qui sera d'ailleurs poussée au bout par certains théoriciens libéraux et néolibéraux du XX^{ème} siècle qui jugeront que l'État n'a à garantir la sécurité que lorsque les citoyens ne peuvent le faire eux-mêmes et qu'une action de l'État, quelle que soit la menace, ne peut suspendre les libertés fondamentales, la vraie menace pour la sécurité, selon les libertariens notamment, étant l'existence de l'État lui-même.

Ainsi, la thèse de Max Weber qui indique que la sécurité est l'une des composantes de la souveraineté de l'État par son idée du monopole de la contrainte physique légitime¹⁴, ne fait que reprendre un débat, qui, après deux mille ans, n'a jamais été clos. Car ce monopole, il tente de le penser avec la protection des libertés, notamment celle du monde associatif, dont il note qu'il a fait la puissance des États-Unis. Ce qui signifie que la question de la démocratie reste pour lui un équilibre difficile à tenir entre ce droit à la

¹² John Locke (1632-1704), était un philosophe politique dont les travaux reposaient sur le droit naturel. Il fut un des précurseurs du libéralisme.

¹³ Chapitre III du *Deuxième Traité du Gouvernement civil*.

¹⁴ Weber (M.), *Économie et société*, Plon, 1971, p.57.

sécurité et ces autres libertés, dont il perçoit bien par ailleurs qu'il est instable dans toute république libérale. Et sans doute faut-il voir dans cette difficulté ses thèses favorables, avant la Seconde guerre mondiale, à un exécutif fort¹⁵. Après la guerre, il se prononce plus clairement encore pour une démocratie autoritaire par le soutien à un modèle de démocratie plébiscitaire, de type gaulliste, contre le parlementarisme de type lockien, qui lui paraît par essence inapte à une bonne gouvernance. Cette façon d'essayer de se tenir entre autoritarisme et libéralisme après l'échec de la République de Weimar et celui de la Quatrième République, se rend en réalité plus proche d'une vision étatiste de la sécurité¹⁶. Cette manière intermédiaire de tenter de régler le problème des relations entre sécurité et liberté exclut en vérité l'appel à des sociétés de sécurité privée, sous peine de détruire le monopole de la violence dont Max Weber pense qu'il est de l'essence de l'État. C'est dans ce prolongement que, Jean Rivero fait observer que la police est le bras séculier de l'État¹⁷.

Sans doute faut-il voir dans ces difficultés à aborder la question du rôle de l'État, les affirmations et déclarations politiques plus ou moins pensées qui tentent de poser les fonctions régaliennes de l'État dans ce jeu des libertés avec les nouveaux risques et les nouvelles menaces. C'est en 1911-1913 que la jurisprudence inventait, pour la première fois, le concept d'obligation de sécurité¹⁸. Ceux-ci contraignent à se poser la question de l'efficacité d'une politique de sécurité publique dans le cadre d'un respect de la culture d'une nation. Ce qui revient à rejeter tout dogmatisme pour reprendre la problématique aristotélicienne dans son questionnement pragmatique : quel type de sécurité pour quel type de société ? En grande Bretagne, le développement de la sécurité privée a été antérieur à la mise en place d'une police publique. Au cours des XVI, XVII et XVIII siècles, les agents privés recevaient des récompenses pour les dénonciations de malfaiteurs et de criminels¹⁹.

¹⁵ Ibid., pp.275-278.

¹⁶Harmsen (R.), « De Gaulle et Max Weber – Problèmes et problématique de la légitimité », in Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle, tome 2 : La République*, Plon, 1992, pp. 87-99.

¹⁷Rivero (J.), *Droits de l'individu et police*, Introduction au Colloque conjoint des Facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal, Poitiers, Ed. Litec, 1990, p. 1.

¹⁸ Cass. civ., 21 nov. 1911, n°1912.1.73.

¹⁹ South (N.), « La sécurité privée en Grande-Bretagne », in *Le marché de la sécurité privée*, Les cahiers de la sécurité intérieure, IHESI, nov. 1990- janv. 1991, n°3, p.138.

Récemment, le Premier Ministre français Manuel Valls, en raison de ces nouvelles menaces et de ces nouveaux risques, a précisément indiqué, lors d'un déplacement à Marseille, que « *La sécurité, c'est la base de tout, c'est la première des libertés* »²⁰. Il réaffirmait ainsi un cadre de discussion : celui du jeu des libertés. Mais qu'en est-il, dans ce jeu, des possibles actions de citoyens, personnes, membres de la société civile qui constitueraient des sociétés privées ? Le Conseiller d'État Jean-Marc Sauvé soutient à cet égard que le renforcement des partenariats entre la puissance publique et l'acteur privé constitue une solution d'avenir²¹. Selon Anne Chazareix, la fonction de police d'État ne peut être au contraire déléguée à un acteur privé de sécurité²².

Les activités privées de sécurité sont, désormais, intégrées dans les titres I, II et II bis du Code de la sécurité intérieure. Le titre II bis du code concernant la formation des agents relevant des titres I et II a été intégré par la loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Le contrôle par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) de cette profession constituait une demande très forte du secteur qui militait pour un encadrement de l'activité de formation.

La sécurité privée est associée aux missions de sécurité intérieure conduites exclusivement par la puissance publique²³. Ses effectifs se situaient autour de 210 000 salariés, toutes activités confondues en 2010²⁴. Ce secteur est, probablement, plus important que les forces de sécurité publique qui comptabilisent 144 218 policiers et 96 179 gendarmes²⁵. Les collectivités territoriales emploient près de 18 500 policiers municipaux²⁶.

²⁰ <http://www.gouvernement.fr/partage/3338-discours-pm-marseille>

²¹ Sauvé (J.-M.), « Sécurité publique : puissance publique, acteurs privés », in Institut français des sciences administratives, *Actes du colloque le 20 novembre 2009*, (http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Securite-publique-puissance-publique-acteurs-prives#_edn5).

²² Chazareix (A.), *L'État et le secteur privé de la sécurité : vers la mise en cause du monopole de la fonction régaliennne de sécurité ?*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Nice Sophia Antipolis, 2002, p. 64.

²³ Bernard (E.), « À la recherche d'une définition juridique d'une idée managériale : le cas des agences de l'État », *JCP A*, 2015, 2159.

²⁴ http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1432&page=graph#graphique1

²⁵ Rapport de la Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, juillet 2011, p.42.

²⁶ Dupic (E.), *Le droit de la sécurité intérieure*, Issy les Moulineaux, Gualino, 2014, p.165.

La difficulté à quantifier les effectifs privés s'explique par la diversité des secteurs employant des agents de sécurité. C'est le cas des services internes de la SNCF et de la RATP qui comptent près de 3 000 personnes armées. C'est également le cas des bailleurs sociaux (aucun chiffre n'est disponible à l'exception d'un rapport sur le Groupement inter-bailleurs parisien qui recense près de 200 agents²⁷). La comptabilisation des agents des services internes de sécurité est tout aussi difficile. En revanche, l'activité de recherches privées régie par l'article 621-1 du Code de la sécurité intérieure, qui compte 2 000 agents²⁸, n'a pas de lien direct avec la surveillance et le gardiennage. Par conséquent, cette activité ne fera pas l'objet d'un développement car elle est soumise à un besoin particulier des clients relevant davantage du renseignement que de la sécurité des personnes et des biens.

Toutefois, la tâche de sécurité intérieure inhérente à l'essence même de l'État ne fait pas obstacle à la participation de la sécurité privée dans la préservation des libertés (§1). Cette participation de la sécurité privée à l'exercice de la sécurité globale nécessite une réflexion approfondie (§2).

§1. La contribution de la sécurité privée aux libertés

La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens est une mission dévolue à la puissance publique²⁹. Selon le Professeur Elina Lemaire, l'impossibilité de transférer une activité normative de pouvoir de police ou la délégation d'une mission de police à un acteur privé est un principe séculaire³⁰. Cette impossibilité écarterait, en principe, toute participation de la sécurité privée à la protection des libertés. Pourtant, cette règle connaît plusieurs exceptions. En effet, les acteurs de la sécurité privée sécurisent gares ferroviaires, aéroports, espaces publics, domiciles privés, entreprises et administrations sans que leur soit reconnu un rôle réel dans la participation à la

²⁷ Malochet (V.), Le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS), Sociographie d'une exception parisienne, Rapport intégral, IAU IdF, 205, p.15.

²⁸ Latour (X.), « Des activités privées de sécurité et des agences de recherches privées dans le code de la sécurité intérieure », in (dir.) Mbongo (P.) Latour (X.), *Sécurité, liberté et légistique*, Paris, L'Harmattan, 2013, p.192.

²⁹ Cons. const., 18 janvier 1995, DC n°94-352, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Rec. 140, RJC I-615, considérant n°3.

³⁰ Lemaire (E.), « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA*, 2009, p.767.

protection des libertés. L'une des rares références est contenue dans la loi du 21 janvier 1995 dite « Loi Pasqua » d'organisation et de programmation de la sécurité³¹. Peut-on traduire autrement la participation de la sécurité privée dans la préservation des libertés ? Le professeur Xavier Latour perçoit les activités de sécurité privée comme sensibles en raison de leur proximité avec les droits et libertés (A)³². Le transfert de compétences des missions de puissance publique vers la sécurité privée suffit-il à faire accepter l'idée que les professionnels de la sécurité privée participent à la préservation des libertés (C) ? En effet, le raisonnement serait simple à tenir : si la sécurité privée accompagne la puissance publique dans ses missions quotidiennes, alors elle participe à la protection des libertés (B)³³.

A. La sécurité publique et la garantie des libertés

Selon l'article L.111-1 du Code de la sécurité intérieure, « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* ». Marc-Antoine Granger, maître de conférences, distingue la notion en tentant de donner une définition de la sécurité intérieure : la sécurité intérieure est « *la branche policière des politiques publiques sécuritaires* »³⁴. Pour le professeur Maurice Cusson, la notion de sécurité intérieure désigne l'ensemble des moyens ayant pour but d'assurer la protection des personnes et des biens contre les menaces de la société³⁵. Le professeur Olivier Gohin distingue quant à lui la sécurité nationale qui relève du Code de la défense³⁶ de la sécurité publique qui est souvent utilisée pour désigner un mode d'action sur le territoire. Pour Xavier Latour, la sécurité intérieure apparaît comme un

³¹ « La sécurité privée concourt à la sécurité générale de la nation ».

³² Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *AJDA*, 2009, p.800.

³³ Latour (X.), « Délégation et activités de police : stop ou encore ? » *JCP A*, 2012, 2117.

³⁴ Granger (M.-A.), *Constitution et sécurité intérieure, essai d'une modélisation juridique*, Lextenso, 2011, p.21.

³⁵ Cusson (M.), « Qu'est-ce que la sécurité intérieure ? », *Revue internationale de la criminologie et de la police technique et scientifique*, n°4, 2000, p.388.

³⁶ Article L.1111-1 du Code de la sécurité intérieure : « La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population ».

objet « *juridiquement imprécis* »³⁷. Par conséquent l'utilisation de la notion de sécurité intérieure apparaît mal calibrée.

Olivier Schrameck, ancien président de section au Conseil d'État, pose que la liberté revendique la sécurité comme gage de protection³⁸. La sécurité est une obligation régaliennne de la puissance publique. La sécurité publique contribue au maintien de l'ordre public. Plusieurs dispositions du Code général des collectivités territoriales intéressant la sécurité publique ont été transférées dans le Code de la sécurité intérieure. Il en est ainsi de l'article L.132-7 du Code de la sécurité intérieure qui s'est substitué aux articles L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales pour les maires et 2215-1 pour les préfets³⁹. Ces dispositions concernent les pouvoirs du maire et du préfet en matière de préservation du bon ordre, de la sécurité, de la sûreté et de la salubrité publiques. Les sections I et III du chapitre I du titre III du livre Ier du Code de la sécurité intérieure encadrent l'exercice des pouvoirs de police du maire et du représentant de l'État dans le département. Ces pouvoirs de police ont été étendus par l'arrêt Labonne qui autorise le pouvoir réglementaire à édicter des mesures de police à caractère général⁴⁰. En matière de police administrative, le Code de la sécurité intérieure renvoie aux articles L.2512-13 pour le maire et 2521-1 pour le préfet du Code général des collectivités territoriales.

L'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme impose aux États membres, le droit à la vie comme une obligation de maintien de l'ordre⁴¹. Le Conseil constitutionnel dans une décision a créé un lien entre le maintien de l'ordre et les libertés en admettant que « *la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions [sont] tous deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes à valeur constitutionnelle* »⁴². Le législateur a indiqué à plusieurs reprises que « *l'État a le devoir d'assurer la sécurité* »⁴³. Il a, également, reconnu lors du vote de la loi relative à

³⁷ Latour (X.), « La partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure : entre codification et innovations. – À propos des décrets du 4 décembre 2013 relatif à la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure », *JCP A*, 2014, p2076.

³⁸ Schrameck (O.), « Sécurité et liberté », *RFDA*, 2011, p.1093.

³⁹ Delvolvé (P.), « Sécurité et sûreté », *RFDA*, 2011, p.1085.

⁴⁰ CE, 8 août 1919, Labonne, n°56377, Rec. Lebon p.737.

⁴¹ CEDH, 28 oct. 1998, Osman C. RU, n°23452/94.

⁴² Cons. const., 16 sept. 2010, DC n°2010-25 QPC, fichier empreintes génétiques, considérant n°11.

⁴³ Article 1^{er}, alinéa 2 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

la sécurité quotidienne que la sécurité « *est un devoir pour l'État, qui veille sur l'ensemble du territoire de la République, à la protection des personnes, de leur biens et des prérogatives de leur citoyenneté, à la défense de leur institution et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics* »⁴⁴. Ces grandes déclarations, n'ont toutefois, pas pris en compte le travail des professionnels de la sécurité privée comme le souligne très justement le Maître de conférence Hervé Causse⁴⁵. Ces références restent marquées par le maintien de l'ordre public comme le rappelle Olivier Schrameck⁴⁶.

Pourtant la sécurité n'est pas un droit fondamental. Selon le doyen Louis Favoreu, un droit fondamental désigne « *un droit subjectif de valeur constitutionnelle ou conventionnelle qui s'accompagne d'un mécanisme de contrôle juridictionnel lui permettant de produire ses effets à l'encontre des normes inférieures* »⁴⁷. En effet, les pouvoirs publics n'ont pas d'obligation de résultat mais une obligation de moyens. Dans une décision, le Conseil d'État a reconnu que si « *l'autorité administrative a pour obligation d'assurer la sécurité publique, la méconnaissance de cette obligation ne constitue pas par elle-même une atteinte grave à une liberté fondamentale* »⁴⁸. Dans une autre décision touchant aux services d'incendie et de secours, le Conseil d'État a soutenu une position différente en considérant que les soldats du feu devaient se conformer au règlement opérationnel avant d'intervenir⁴⁹.

Si le Conseil constitutionnel a reconnu la sécurité des personnes et des biens comme un principe à valeur constitutionnelle, il n'en a pas pour autant déduit un droit à la sécurité⁵⁰. D'ailleurs, Marc-Antoine Granger estime qu'un droit fondamental à la sécurité est inexistant⁵¹. Pour conclure, la sécurité et l'ordre publics sont insusceptibles de faire l'objet d'une délégation⁵². Selon Olivier Gohin, cette constitutionnalisation de la sécurité

⁴⁴ Article 1er, alinéa 2, de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

⁴⁵ Causse (H.), « Les entreprises de sécurité privée, "oubliées" de la sécurité », LPA, 2003, n°25, p.18.

⁴⁶ Schrameck (O.), « Sécurité et liberté » *RDFA* 2011, p.1093.

⁴⁷ Lecucq (O.), « Existe-t-il un droit fondamental au séjour des étrangers ? », in *Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU, Renouveau du droit constitutionnel*, Dalloz, 2007, p. 1637.

⁴⁸ CE, réf., 20 juill. 2001, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n°236196.

⁴⁹ Pauvert (B.), « L'encadrement juridique des conditions d'intervention du SDIS », *AJDA*, 2013, p.1233.

⁵⁰ Cons. const., 22 juill. 1980, DC n°80-117, protection et le contrôle des matières nucléaires, considérant n°4.

⁵¹ Granger (M.-A.), « Existe-t-il un "droit fondamental à la sécurité" », *RSC*, 2009, p.273.

⁵² Article 73 de la Constitution de 1958.

publique est rendue possible par la présence de l'ordre public dans la Constitution en tant que composante essentielle de la police administrative. Le Conseil constitutionnel a confirmé plusieurs fois que la sauvegarde de l'ordre public constituait un objectif à valeur constitutionnelle⁵³. C'est donc à travers l'ordre public que la sécurité publique puise sa légitimité constitutionnelle⁵⁴.

B. L'exercice de missions de sécurité privée pour le compte de la sécurité publique

En France, dans les années 1960, la délinquance a connu une progression remarquable sans que l'État puisse apporter une solution aux attentes des citoyens. La sécurité privée a profité de ce terreau favorable pour se développer. Ce secteur emploie des personnes privées pour assurer des missions de surveillance, de gardiennage ou de protection. Il peut s'agir d'une activité de protection des personnes (protection rapprochée, service interne de sécurité, protection maritime) ou de protection de biens (gardiennage, surveillance et transport de fonds). Le sociologue Frédéric Ocqueteau pense que le secteur de la sécurité privée a réussi à faire passer ses intérêts économiques, comme compatibles avec celui de l'intérêt général par l'État de droit⁵⁵. À titre de comparaison, la police municipale s'est développée dans un contexte de décentralisation avec le désengagement progressif de l'État de certaines activités non régaliennes⁵⁶.

Ces agents exercent leurs missions avec des pouvoirs limités (1). Il en va de même pour leur champ d'intervention soumis à des principes solidement établis avec toutefois quelques aménagements (2).

⁵³ Cons. const., 27 juill. 1982, DC n°82-141, Loi sur la communication audiovisuelle, Rec. 48, RJC I-126, considérants 4 et 5.

⁵⁴ Gohin (O.), in Gohin (O.), Latour (X.) (dir.), *Code de la sécurité intérieure*, Paris, LexisNexis, 2014, p.11.

⁵⁵ Ocqueteau (F.), «La sécurité privée en France », in le partage de la sécurité, *Les cahiers de la sécurité*, Paris, IHESI, pp.106-108.

⁵⁶ Chambron (N.), « Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale ? », in *Politique et management public*, Vol. 13, 1995, pp. 161-185

1. Les pouvoirs restreints des agents de sécurité

L'agent de sécurité ne dispose d'aucun pouvoir à la différence des policiers et des gendarmes. L'agent au titre de l'article 73 du Code de procédure pénale peut appréhender l'auteur d'un crime ou un délit en cas d'infraction flagrante. Ce pouvoir s'applique également à un particulier. Les policiers et les gendarmes disposent de plus de pouvoirs comme la fouille ou l'arrestation d'un individu.

À titre dérogatoire, certains agents de sécurité disposent également de pouvoirs pour procéder à des palpations de sécurité et l'inspection visuelle des sacs à main et de bagages. C'est le cas des stadiers⁵⁷ et des agents de sureté aéroportuaires⁵⁸. Ces associations de pouvoir de police s'opèrent « *sous le contrôle d'un officier de police judiciaire* ». Ces agents privés sont soumis à un double agrément du procureur de la République et du préfet.

En cas d'agression, l'agent de sécurité privée peut riposter. Ce pouvoir est reconnu à toute personne selon l'article 122-5 du Code de pénal. L'application de la légitime défense est identique pour les policiers et les agents de sécurité privée. La Cour européenne des droits de l'homme a précisé à propos des policiers que l'usage d'une arme à feu devait avoir été rendu « *absolument nécessaire pour assurer la défense d'autrui contre la violence illégale* »⁵⁹. Le principe d'égalité devant la loi interdit une distinction entre ces deux corps. Toutefois, les gendarmes bénéficient d'une disposition particulière, pour ne pas dire plus favorable, en application de l'article L.2338-3 du Code de la défense dans l'usage de la force armée⁶⁰. Un arrêt de mars 2010 reconnaît la possibilité aux gendarmes de faire usage de leur arme à feu en cas de refus d'obtempérer⁶¹.

⁵⁷ Article l.613-3 du Code de la sécurité intérieure.

⁵⁸ Article L282-8 du Code de l'aviation civile.

⁵⁹ CEDH, 27 sept. 1995, *Mc Cann et autres c. Royaume Uni*, n°324.

⁶⁰ Defferrad (F.) et Durtette (V.), « Le gendarme et la mort », *D.*, 2003, p.1317.

⁶¹ Cass., 12 mars 2010, n°12-82683.

2. Le champ d'intervention restreint des agents privés de sécurité

L'interdiction de déléguer des pouvoirs de police est un principe établi par le Conseil d'État pour la première fois en 1932 dans l'arrêt Ville de Castelnaudary⁶². Cette décision aurait rendu antinomiques la police et le contrat. Depuis, des décisions commentées par des professeurs ont confirmé ce principe. Pour le professeur Jacques Petit, cette interdiction « *couvre les activités juridiques, soit le transfert d'un pouvoir de décision par son titulaire normal à une autre personne privée ou publique. L'autorité de police ne saurait davantage se décharger sur un tiers des activités matérielles qui lui incombent* »⁶³. Ce principe a été confirmé dans l'arrêt Commune d'Ostricourt refusant qu'une société de gardiennage assure « *la surveillance de la ville* » au motif que ce contrat revenait à confier une mission de surveillance de la voie publique de l'ensemble de la commune⁶⁴.

Le professeur Xavier Latour et l'avocat Pierre Moreau rappellent que cet arrêt consacre une interdiction de concéder en matière de police la délégation des pouvoirs de police⁶⁵. Le Conseil constitutionnel a, également, exprimé son refus à voir déléguer certains pouvoirs de police à la sécurité privée. En effet, le Conseil a rappelé que la conduite des détenus par des agents privés armés est « *susceptible de porter atteinte à la liberté individuelle des personnes transportées comme à l'ordre public* »⁶⁶. Il en est de même pour la possibilité de déléguer le contrôle de la circulation par visionnage de la voie publique au secteur privé⁶⁷.

Pourtant, il est admis qu'une société privée participe à une mission de sécurité publique sans que lui soient délégués des pouvoirs de police. En effet, la Cour administrative d'appel de Marseille a rappelé la possibilité pour une entreprise privée d'exécuter un contrat pour une administration consistant à l'aménagement et à la gestion d'un réseau logistique de télésurveillance par caméras et bornes anti-panique⁶⁸. Le législateur

⁶² CE, ass., 17 juin 1932, Ville de Castelnaudary, Lebon p. 595 ; DP, 1932, III, 26, concl. P.-L. Josse.

⁶³ Petit (J.), « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police » in (dir.) J. Petit, *Les Collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2003. p. 345.

⁶⁴ CE, 29 déc. 1997, Cne Ostricourt : Rec. CE 1997, p. 969.

⁶⁵ Latour (X.) et Moreau (P.), « Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, 2012, 2117.

⁶⁶ Cons. const., 20 nov. 2003, DC n°2003-484, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, Rec. 78, considérant n°88.

⁶⁷ Cons. const., 10 mars 2011, DC n°2011-625, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, J.O 15 mars 2011, n°62, texte n°3, p.4630, considérants n°14 à 19.

⁶⁸ CAA Marseille, 9 nov. 2009, Société Vigitel, n°07MA00594.

permet, en matière de police du stationnement, qu'une entreprise privée puisse installer et entretenir des parcmètres, mettre en place une signalisation et collecter les droits au stationnement. Cette possibilité a été admise très tôt par le conseil d'État⁶⁹. Cette autorisation donnée par le législateur, même si elle reste symbolique eu égard à l'arrêt Commune de Menton⁷⁰, est une évolution timide mais réelle de la participation des entreprises privées à des missions de police administrative. Toutefois, cette tolérance jurisprudentielle trouve ses limites à l'image de cette décision refusant à une entreprise de sécurité privée la surveillance des pelouses et des bassins d'une piscine⁷¹.

En matière de police judiciaire, les opérateurs téléphoniques participent à des enquêtes. Ces entreprises privées emploient des agents, certains habilités secret-défense, afin d'identifier pour le compte de l'État des numéros de téléphone ou de mettre sur écoute des individus faisant l'objet d'une enquête judiciaire. Ces agents privés peuvent également géolocaliser un individu⁷². La mise en place d'une nouvelle plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) censée centraliser les données est développée par une entreprise privée (Thales)⁷³. La PNIJ sera, d'ailleurs, installée dans ses locaux. Ces exemples montrent comment le secteur privé peut participer aux missions de police sans délégation de pouvoir. Toutefois, des entreprises de sécurité privée disposent de pouvoirs de police pour effectuer leurs missions aux côtés de la puissance publique. Le Professeur Elina Lemaire évoque aussi des activités matérielles d'exécution⁷⁴.

En effet, le législateur confie des missions de police administrative à la sécurité privée. L'article 28 de la loi n°96-151 du 26 février 1996 relative aux transports autorise les agents privés de sécurité à suppléer les forces de sécurité publique dans les aéroports, notamment pour des missions de palpation de sécurité et des inspections visuelles de bagages. Le Conseil constitutionnel, interrogé sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, n'a rien dit s'agissant de l'article 25 fixant le cadre général de la sûreté aéroportuaire alors que ces agents

⁶⁹ CE, 24 mai 1968, ministère de l'Intérieur c. M. Chambrin, Rec.331.

⁷⁰ CE, 1^{er} avr. 1994, Commune de Menton c. Société Scetauparc, n° 144152.

⁷¹ CAA Lyon, 7 mai 2003, Communauté de communes de Vallons du Lyonnais, 01LY02009.

⁷² <http://www.20minutes.fr/politique/1624847-20150608-ecoutes-telephoniques-pourquoi-facture-pourrait-continuer-augmenter>.

⁷³ <http://www.nextinpact.com/news/96181-ecoutes-mise-en-place-pnij-avance-douceement.htm>

⁷⁴ Lemaire (E.), « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA*, 2009, p.767.

participent à des missions de sécurité et de police⁷⁵. Pour le Professeur Florence Nicoud, la sûreté aéroportuaire constitue une voie expérimentale pour la participation des entreprises de sécurité privée à la sécurité publique⁷⁶. Par ailleurs, plusieurs rapports suggèrent d'encadrer l'activité de sécurité privée considérée comme une force d'appoint⁷⁷.

Bien que d'autres dispositions n'aient pas été examinées par le Conseil constitutionnel, il est possible de lister quelques activités de sécurité privée exercées pour le compte de la puissance publique. Il en est ainsi des services de sécurité des bailleurs sociaux prévus à l'article L.614-1 du Code de la sécurité intérieure ou encore des services internes de la RATP et de la SNCF qui disposent de pouvoirs de police judiciaire. Récemment encore, le législateur a voté la création d'une nouvelle activité de sécurité privée ayant pour but de protéger les armateurs battant pavillon français.

Pourquoi le Conseil constitutionnel censure-t-il des délégations de pouvoirs qu'il autorise par ailleurs ? Elina Lemaire reconnaît que les dérogations au principe de non délégation des pouvoirs de police sont du fait du législateur⁷⁸. C'est le sens que le législateur a donné à la dépénalisation du stationnement payant⁷⁹. Cette dépénalisation permet aujourd'hui à une collectivité de confier à un opérateur privé la gestion du stationnement payant sur sa voirie⁸⁰. Il y a un changement de termes qui modifie la philosophie même de cette mission.

C. L'exercice de missions de sécurité privée pour le compte des libertés

L'alinéa 3 de l'article 111-3 du Code de la sécurité intérieure associe les partenaires privés aux missions de sécurité publique. L'article 3 de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983

⁷⁵ Nicoud (F.), « La répartition des compétences entre l'État et les opérateurs privés en matière de sûreté aéroportuaire », *ADJA*, 2006, p.2107.

⁷⁶ Nicoud (F.), « La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualité et perspectives » *RD publ.*, 2006, p.1247.

⁷⁷ Belorgey (J.-M.), *Pré-rapport sur les réformes de la police*, Ministère de l'Intérieure et de la décentralisation, 1982.

⁷⁸ Lemaire (E.), « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA*, 2009, p.767.

⁷⁹ Petit (J.), « La dépénalisation du stationnement payant », *AJDA*, 2014, p.1134.

⁸⁰ Dreifuss (M.), « Quand la dépénalisation du stationnement payant sur voirie porte une juridiction administrative sur les fonds baptismaux. - Genèse de la commission du contentieux du stationnement payant », *JCP A*, 2015, 2061.

règlementant les activités privées de sécurité dispose que « *A titre exceptionnel, [les agents] peuvent être autorisés, par le préfet du département ou, à Paris, par le préfet de police, à exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde* ». Le Conseil constitutionnel, interrogé, n'a pas censuré cette disposition contenue également dans la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure. C'est bien à partir de cette disposition, intégrée dans le Code de la sécurité intérieure⁸¹ que le sous-préfet de Biarritz a autorisé une entreprise de sécurité privée à exercer des missions de surveillance nocturnes des biens et d'espaces publics pendant une période déterminée. Face à une contestation venant d'un syndicat de policiers municipaux, le sous-préfet a abrogé son arrêté préfectoral. Le ministère de l'Intérieur, contacté par le fil d'information AEF, indiquait que le sous-préfet avait fait une application inexacte de l'article L.613-1 du Code de la sécurité intérieure. Le représentant du ministère a précisé que cette disposition était applicable pour la surveillance des biens depuis la voie publique et en aucun cas pour la surveillance de la voie publique. Il est en effet rappelé que les agents de sécurité privée protègent les bâtiments privés et publics. En d'autres termes, un agent de sécurité privée peut protéger une école, un musée, un bâtiment public ou d'État, mais pas les individus qui fréquentent ces lieux lorsqu'ils se trouvent sur la voie publique. Le maintien de la sécurité, dans ces espaces, relève d'un intérêt public.

Le législateur par la loi 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative de la sécurité a indiqué que les entreprises privées de sécurité concourent à la sécurité générale. Pour le professeur Olivier Gohin, la privatisation de la sécurité doit s'entendre par la mise en place d'une association de la sécurité privée à la sécurité publique. Il prend exemple sur le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) qui rassemble les fonctionnaires des administrations et les professionnels de la sécurité privée, tous exerçant une mission de police administrative en vue de contrôler un secteur au nom et pour le compte de l'État⁸². Cette idée n'est pas récente. Jean-Marc Erbès, ancien directeur de l'Institut des hautes études de sécurité intérieure, pense que les commissions Peyrefitte (1977)⁸³ et Bonnemaïson⁸⁴ (1983) ont impulsé des

⁸¹ Article L613-1 du Code de la sécurité intérieure.

⁸² Gohin (O.), « La constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité privée », *Cahiers de la sécurité*, « Sécurité privée-sécurité publique... partenariat ou conflit ? », n°19, mars 2012, p.23.

⁸³ Peyrefitte (A.), *Réponse à la violence*, Paris, la documentation française, 1977.

politiques de collaboration ouvertes avec d'autres forces que celles de police et de gendarmerie⁸⁵. La participation de la sécurité privée à la sécurité publique suffit-elle à déduire que la sécurité privée protège les libertés ? Le Conseil constitutionnel, pour justifier la condition de nationalité à l'exercice de dirigeant d'une entreprise de sécurité privée, a précisé que ces activités étaient « associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique ; qu'en prévoyant la condition de nationalité contestée, le législateur s'est fondé sur un motif d'intérêt général lié à la protection de l'ordre public et de la sécurité des personnes et des biens »⁸⁶. Olivier Gohin a rappelé que la sécurité publique pouvait faire l'objet d'une constitutionnalisation en l'intégrant à la notion d'ordre public. Cette dernière notion est liée aux libertés comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans une décision visant à « la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens (qui sont) nécessaires à la mise en œuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnel »⁸⁷.

§2. La rencontre mal organisée entre la sécurité privée et les libertés

Le passage de l'état de nature à l'état de société a été un long processus alors que la présence de la sécurité privée dans la sphère publique s'est faite en opposition à la sécurité publique. En effet, la première entreprise de sécurité privée a été constituée par Vidocq en 1832 pour chasser les malfaiteurs. Sous la Troisième République (1870-1940), les agences ont presque atteint le nombre de 500. Le professeur Frédéric Ocqueteau et le chef d'entreprise Daniel Warfman dénoncent les pratiques de ces agents comme relevant du chantage et de l'escroquerie⁸⁸. La sécurité privée s'est construite à partir des carences de l'État. Cette théorie est à mettre en parallèle de celle développée par le chercheur Marc-Antoine Pérouse de Monclos sur l'écroulement de la puissance publique au profit du secteur privé⁸⁹. Cette concurrence est exacerbée lorsque des

⁸⁴ Bonnemaïson (G.), « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité », Paris, La documentation française, 1982, 212 p.

⁸⁵ Erbès (J.-M.), « Aux origines de l'Institut », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, p.8.

⁸⁶ Cons. const., 09 avril 2015, DC n°2015-463 QPC, M. Kamel B. et autre, J.O 11 avril 2015, texte n°20, p.6537, considérant n°5.

⁸⁷ Cons. const., 20 janv. 1981, DC n°80-127, Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, Rec. 15, RJC I-91, considérant n°55.

⁸⁸ Ocqueteau (F.) et Warfmann (D.), *La sécurité privée en France*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2011, p.10.

⁸⁹ Pérouse de Monclos (M.-A.), *États faibles et sécurité privée en Afrique noire*, L'Harmattan, 2008.

anciens fonctionnaires intègrent ces entreprises privées. Le Gouvernement de Vichy prendra sa mesure en règlementant pour la première fois le 28 septembre 1942, l'activité de recherche. C'est également l'avis du professeur Jean-Louis Loubet del Bayle qui pense que le secteur public et le secteur privé offrent les mêmes services au même client créant ainsi une rivalité. Le professeur Jean-Paul Brodeur évoque quant à lui un parallélisme avec des entreprises privées opérant dans le même champ que celui des services de police mais qui s'abstiennent de toute action⁹⁰. Deux chercheurs posent que « *les polices privées* » sont employées par des sociétés commerciales ou industrielles pour protéger les profits et limiter les pertes⁹¹.

Quoi qu'il en soit, le développement de la sécurité privée s'est organisé dans l'anarchie, créant ainsi une incompréhension, donc une mauvaise utilisation de ses forces (A). Par ailleurs, l'État en charge du maintien de l'ordre public n'a pas opéré un contrôle efficace de l'activité (B). Cette impréparation de l'État à organiser le développement de la sécurité privée aurait pu générer une atteinte plus grave aux libertés (C).

A. Une rencontre entre sécurité privée et libertés sous haute tension

Dès les années 1960, certaines entreprises de sécurité privée entretenaient, illégalement, la confusion en tentant de ressembler aux services de police. En réaction le ministère de l'intérieur diffusera plusieurs circulaires pour tenter de réglementer cette activité, à l'époque, en fort développement. Un peu plus tard, le ministre de l'Intérieur Michel Poniatovsky adressait la seconde circulaire pour dénoncer les pratiques de certaines entreprises de sécurité⁹².

Selon Frédéric Ocqueteau, la mise en place de normes par l'État pour contrôler les activités privées de sécurité s'explique par deux faits divers retentissants. Il s'agit selon

⁹⁰ Brodeur (J.-P.), *Les visages de la police*, Presse de l'université de Montréal, 2003, p.297.

⁹¹ Stenning (P.) et Shearing (C.), « Différentes conceptions de l'exercice de police », *op. cit.*, p.25

⁹² Circulaire 75-178 du 4 avril 1975 relative aux contrôles de l'activité des entreprises de surveillance et de gardiennage.

lui de « *l'assassinat du clochard du Forum des Halles de Paris* » en décembre 1981 et de « *l'opération commando des Camemberts d'Isigny* » en février 1982⁹³.

Le législateur s'est saisi de cette problématique en encadrant les activités privées de sécurité⁹⁴. Les débats au Parlement n'ont pas été à la hauteur des enjeux laissant ainsi le discours idéologique prendre le dessus sur une réflexion philosophique du droit. Frédéric Ocqueteau souligne d'ailleurs, dans un article la position « maximaliste » du Sénat pour intégrer la sécurité incendie dans le périmètre de la loi et la position minimaliste du Gouvernement excluant cette activité qui représentait pourtant 70 % de l'activité d'un agent de sécurité privée⁹⁵. D'ailleurs, le rapport parlementaire relatif à la proposition de loi tendant à réglementer les activités privées de sécurité, évoque l'échec de la profession à moraliser ce secteur pour justifier l'initiative parlementaire⁹⁶. D'autres propositions de loi avaient été déposées pour réglementer les fonctions de directeur d'agence⁹⁷ et dissoudre les milices patronales⁹⁸. Il est, également, apparu que la puissance publique pouvait alimenter la confusion notamment lorsqu'elle sollicitait les services d'une entreprise privée pour maintenir l'ordre public⁹⁹. Cette impréparation à organiser le développement de la sécurité privée est à mettre en parallèle d'un sondage qui en octobre 1990 montrait que 63 % des français considéraient le développement de la sécurité privée comme une bonne chose¹⁰⁰.

⁹³ Ocqueteau (F.), « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », *Déviance et société*, 1988 n°12, p.384.

⁹⁴ Loi n° n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

⁹⁵ Ocqueteau (F.), « La consécration juridique et politique du secteur de la sécurité privée : autour de la loi du 12 juillet 1983 », *Actes, Les Cahiers d'Action Juridique*, 1987, p. 7.

⁹⁶ Rapport n°329 de Marc BECAM, *tendant à réglementer les activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds*, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universelle, du Règlement et d'Administration générale sur la proposition de loi, adopté par l'Assemblée nationale, p.3.

⁹⁷ Proposition de la n°809 de Nicole de Hauteclocque.

⁹⁸ Proposition n°816 d'André Lajoinie.

⁹⁹ Ocqueteau (F.) et Vaujour (J.), « Genèse et développement de la sécurité privée », op. cit., pp. 34-35.

¹⁰⁰ Sondage CSA/ Institut des hautes études de la sécurité intérieure réalisé les 15 et 16 octobre 1990, op. cit., p.11.

B. La délicate garantie des libertés par la puissance publique

Montesquieu relevait que « *la liberté politique dans un citoyen est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté ; et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen* ».

L'État est, donc, le garant des libertés. Néanmoins, il peut lorsque les conditions l'exigent en restreindre certaines comme la liberté de réunion. Toutefois, plusieurs conditions doivent être réunies comme le risque de graves troubles à l'ordre public que pourrait produire la tenue de cette manifestation. Par ailleurs, la restriction est subordonnée à l'impossibilité de prendre une mesure de police appropriée moins attentatoire que l'interdiction. Cette dernière condition est difficile à remplir, car l'autorité titulaire du pouvoir de police doit démontrer qu'elle ne dispose pas de moyens pour prévenir les troubles à l'ordre public. Cette notion d'ordre public peut prendre une dimension immatérielle à l'image de l'affaire relative au spectacle *Le Mur* de l'acteur Dieudonné M'Bala M'Bala. Cette décision est à rapprocher de celle relative à l'interdiction de distribuer une soupe populaire contenant du porc au motif que cette initiative était discrimination pour certaines catégories de la population¹⁰¹.

En matière de sécurité privée, l'autorité de police peut imposer aux organisateurs d'une manifestation la mise en place d'un service d'ordre ou le renforcement du service s'il est déjà prévu¹⁰². Cette activité est régie par les articles 211-1 à 211-14 du Code de la sécurité intérieure. Le Conseil constitutionnel, dans une décision n°94-352 du 18 janvier 1995, a considéré que la prévention de l'atteinte à l'ordre public est nécessaire à la sauvegarde des principes et droits à valeur constitutionnelle¹⁰³. Il appartient par conséquent au législateur d'assurer la conciliation entre les objectifs de valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés constitutionnellement garanties. Par ailleurs, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme protège les libertés de

¹⁰¹ Pauvert (B.), « À propos de l'interdiction de distribution d'une soupe populaire contenant du porc », *AJDA*, 2007, p.601.

¹⁰² Article R.211-24 du Code de la sécurité intérieure.

¹⁰³ Cons. const., 18 janvier 1995, DC n°94-352, préc., considérant n°3.

réunion et de manifestation tout en reconnaissant aux États un pouvoir d'appréciation¹⁰⁴.

Lors de la mise en place d'une réglementation pour les activités de sécurité privée, les préfetures ont été sollicitées pour mettre en œuvre la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités de sécurité privée. Elle devait à ce titre opérer un contrôle à l'entrée et un contrôle de l'activité. Ce contrôle des activités de sécurité privée est-il susceptible de porter atteinte à la liberté d'entreprendre ? Le Conseil constitutionnel a intégré cette liberté dans le bloc de constitutionnalité par l'intermédiaire de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen¹⁰⁵. Toutefois, cette liberté peut connaître certaines limites à la condition de maintenir un équilibre entre différents principes et libertés¹⁰⁶. Il en est de même pour les activités soumises à une autorisation administrative comme la sécurité privée.

Cependant, plusieurs spécialistes analysent ce système de contrôle de l'activité comme insuffisant. L'Avocat Pierre Moreau évoque un contrôle préfectoral décrié et un contrôle de l'activité déficient¹⁰⁷. Le professeur Xavier Latour évoque également un contrôle imparfait de l'activité par les préfetures¹⁰⁸. Jean-Louis Blanchou, ancien délégué interministériel à la sécurité privée, parle d'une situation volontaire s'agissant de l'application de la loi du 12 juillet 1983. Il précise que les préfets ont reçu des recommandations de souplesse afin de ne pas déstabiliser le secteur¹⁰⁹.

Pourquoi alors appliquer une loi « *de défiance* »¹¹⁰ avec souplesse ? Il est probable que les préfets aient considéré qu'appliquer cette loi avec rigueur reviendrait à refuser ou à fermer beaucoup d'entreprises, générant ainsi des conséquences sur le maintien de l'ordre public. En effet, priver les centres commerciaux, les gares et les parcs de leurs effectifs de sécurité pouvait aboutir à une situation dangereuse. Par ailleurs, les

¹⁰⁴ CEDH, 5 juin 2009, Barraco c. France, n°316804/05.

¹⁰⁵ Cons. const., 16 janv. 1982, DC n°81-132, loi de nationalisation, considérant n°16.

¹⁰⁶ Cons. const., 8 janv. 1991, DC n°90-283, Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, RJC I-417, considérants n°13 à 15.

¹⁰⁷ Moreau (P.), « La sécurité privée sous contrôles » *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2012, n°19, pp.158-159.

¹⁰⁸ Latour (X.), « Le contrôle de la puissance publique sur les entreprises de sécurité privée », *ADJA*, 2009, p.800

¹⁰⁹ Blanchou (J.-L.), « La sécurité privée dans l'ère de la confiance », in *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2012, n°19, p. 150.

¹¹⁰ Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changements », *JCP A*, 2014, 2077.

préfectures n'avaient pas les moyens de procéder à des contrôles sur place, les forces de sécurité publique étant trop occupées pour contrôler des agents qui leur rendent bien service.

C. Les libertés confrontées au développement de la sécurité privée

La sécurisation de la voie publique est, exclusivement, réservée à la puissance publique. L'alinéa 1^{er} de l'article L.613-1 du Code de la sécurité intérieure précise les espaces dans lesquels les agents peuvent exercer leurs missions. Toutefois, le législateur a programmé quelques exceptions autorisant les agents de sécurité privée à intervenir sur la voie publique. C'est le cas pour les agents de la Sûreté générale de la SNCF et du service de sécurité de la RATP. Les convoyeurs de fonds peuvent également pour des raisons de commodité exercer sur la voie publique.

Cette présence sur la voie publique est interdite aux agents relevant du 1^o de l'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure. Néanmoins, ces agents peuvent être autorisés *« A titre exceptionnel [...] par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, à exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde »*.

L'exercice des missions de sécurité privée sur la voie publique ou dans les espaces publics est-elle susceptible d'attenter aux libertés ? Les agents ont le pouvoir de refuser l'accès à un site en raison du refus d'un individu à se conformer aux règles. Cette atteinte peut également se matérialiser pour les agents de la sûreté ferroviaire d'enjoindre les contrevenants ou les personnes troublant l'ordre public de descendre de la rame et de quitter les espaces dans les plus brefs délais. Cette atteinte peut se manifester par la saisie, sans autorisation administrative, des marchandises de leurs étals mises en vente ou exposées dans le domaine public ferroviaire de manière illégale¹¹¹.

Toutefois, ces pouvoirs de restriction aux libertés des agents privés de sécurité s'opèrent nécessairement avec le soutien ou la supervision d'un officier de police

¹¹¹ Article L.2241-5 du Code des transports.

judiciaire, ce qui réduit considérablement les risques d'atteinte aux libertés. En définitive, les agents disposant d'un pouvoir de police font l'objet d'une assermentation et exercent leurs missions sous le contrôle d'un officier de police judiciaire.

Section 2 : Un nouveau contexte propice à la réglementation

Entre 1997 et 2001, les faits constatés par les services de police ont connu une augmentation de 16%. Pour Jean-Marc Sauvé vice-président du Conseil d'État, les nouvelles formes de criminalité conduisent à réexaminer le cadre juridique du maintien de la sécurité publique, par une meilleure répartition des missions entre la puissance publique et les acteurs privés en matière de sécurité publique¹¹². Deux lois ont été votées avant les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis d'Amérique et sept depuis. Un rapport de l'Institut national des hautes études de sécurité évoque la loi de 1983 comme « *l'acte de naissance de la légitimité du métier* »¹¹³.

Le professeur Xavier Latour évoque également un contexte budgétaire tendu pour faire évoluer les conceptions juridiques, permettant ainsi à la sécurité privée de redéfinir sa place dans un espace plus large¹¹⁴.

En effet, dans les années 1960, le développement de la sécurité privée a été favorisé par les compagnies d'assurance souhaitant prévenir les atteintes aux personnes et aux biens¹¹⁵. Le directeur du Club des directeurs de sécurité entreprise Olivier Hassid critique cette analyse trop restrictive. Il préfère mettre en exergue un contexte international pour justifier l'augmentation d'une demande de sécurité¹¹⁶. Cette prévention des vols devait permettre aux assureurs de recevoir plus de primes et de

¹¹² Sauvé (J.-M.), « Sécurité publique : puissance publique, acteurs privés », in Institut français des sciences administratives, *Actes du colloque le 20 novembre 2009*, (http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Securite-publique-puissance-publique-acteurs-prives#_edn5)

¹¹³ Roucaute (Y.), *Le marché de la sécurité privée en France*, Institut national des hautes études de sécurité, 2008, p.104.

¹¹⁴ Latour (X.), « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction » in *Cahiers de la sécurité*, 2012, n°19, p.11.

¹¹⁵ Lemaitre (A.), « Le rôle de l'industrie de l'assurance dans le pilotage de la sécurité privée et de la politique de prévention », *Déviance et société*, 1995, 19-2, p. 160.

¹¹⁶ Hassid (O.), « Les dynamiques actuelles du marché de la sécurité en France », *Revue Champ pénal/pénal field*, Vol. VII, 2010.

verser moins d'indemnités. Cette politique s'est traduite par la mise en œuvre de clauses obligeant les assurés à se doter de systèmes de protection des biens personnels (§1). Aujourd'hui, c'est la puissance publique qui fait appel à la sécurité privée pour l'accompagner dans la sécurisation des espaces publics (§2).

§1. L'augmentation d'une demande privée de sécurité privée

La sécurité privée a connu ces dernières années un fort développement du fait d'un accroissement de la demande sociale et politique. En effet, les personnes privées souhaitent un plus grand investissement de la politique et de la justice dans leur quotidien y compris pour les infractions de faible intensité. L'État étant pour elles incapable d'offrir une réponse adaptée aux attentes, ces personnes se sont tournées vers le secteur privé de la sécurité qui dispose de moyens préventifs pour éviter le passage à l'acte.

Anne Chazareix explique que la demande de sécurité des citoyens est corrélée à la progression de l'État Providence¹¹⁷. L'augmentation des moyens alloués à la justice et à la police n'a pas permis de répondre à ces attentes. Par ailleurs, l'accroissement des faits de délinquance enregistrés a fortement décrié la puissance publique dans sa capacité à protéger les citoyens. En effet, les actes de délinquance ont connu une hausse importante entre 1972 et 1984¹¹⁸. Ces atteintes aux personnes et aux biens touchent les particuliers (A) comme les entreprises (B).

A. Une augmentation importante venant des particuliers

L'augmentation des attentes des particuliers en matière de sécurité a été marquée par des phénomènes liés à l'évolution de notre société. En effet, comme analysé précédemment, la délinquance a connu une augmentation importante liée

¹¹⁷ Chazareix (A.), L'État et le secteur privé de la sécurité : vers la mise en cause du monopole de la fonction régaliennne de sécurité ?, Thèse de doctorat en droit public, Université de Nice Sophia Antipolis, 2002, p.66.

¹¹⁸ 1972 : 33 actes pour mille habitants; 1984 :67 actes pour mille habitants.

essentiellement à une société de consommation¹¹⁹. Les constructeurs et assureurs, avec l'appui de l'État, ont alors entrepris de sécuriser leurs biens (automobiles, lieux de vente, etc.) pour faire reculer ces atteintes. C'est alors que les vols avec violence ont augmenté pour contourner cette sécurisation. Ces phénomènes ont rendu les individus de plus en plus prudents, incitant donc les malfaiteurs à chercher là où sont stockés les biens, c'est-à-dire au domicile. L'enquête de victimisation de l'Observatoire national de la délinquance (ONDRP) entre 2007 et 2012 montre une augmentation de 28 % des cambriolages ou tentatives de cambriolages de résidence principale.

Ces dernières années ont montré qu'une autre délinquance se développe : le rapport du procureur de la République Marc Robert *Protéger les internautes* remis au mois de février 2014 montre une augmentation exponentielle de la cybercriminalité¹²⁰. En 2012, le coût moyen d'une transaction frauduleuse était de 125 euros¹²¹. Ces infractions, malgré des plaintes, ne permettent pas d'engager une action judiciaire. Les services de police préfèrent déployer leurs moyens sur des affaires plus graves. Par ailleurs, la prise en charge du préjudice par les assureurs rend l'intervention de l'autorité judiciaire moins urgente. La sécurité privée a trouvé, avec l'appui des assureurs, un terrain favorable à son développement. Par exemple, les bijoutiers ont été dans l'obligation depuis plusieurs années de renforcer leur sécurité. L'assureur peut demander l'intervention d'un consultant dans le but de recommander la sécurisation des points faibles du local avant de proposer la couverture des risques¹²². En cas de refus, le bijoutier s'expose à des franchises plus importantes. Par ailleurs, l'État peut proposer voire imposer aux bijoutiers et autres établissements de luxe de renforcer leur dispositif de sécurité¹²³.

¹¹⁹ Robert (P.), « L'évolution de la délinquance d'après enquêtes de victimisation, France, 1984-2005 », *Déviances et société*, 2008, n°4, pp. 435-472.

¹²⁰ Mucchielli (J.), « La situation française, en terme de ressources humaines, est proche de l'artisanal », *AJ pénal* 2014.

¹²¹ http://www.justice.gouv.fr/include_htm/pub/rap_cybercriminalite_annexes.pdf

¹²² http://www.verspieren.com/verspieren/root/bank_mm/vgm/livre_blanc_verspieren-OHB_2015.pdf

¹²³ C'est ce qui s'est produit lors du festival de Cannes 2014. Le préfet a autorisé le déploiement d'agents de sécurité privée armés sur la voie publique afin de protéger les établissements de luxe. (<http://www.aef.info/abonne/depeche/479992/search/>).

B. Une augmentation des demandes venant des entreprises

Les entreprises ont développé une dépendance plus ancienne à la sécurité privée. Durant la Troisième République, la puissance publique avait recours à des officines privées pour protéger la production industrielle susceptible de faire l'objet d'une désorganisation par des mouvements sociaux. Frédéric Ocqueteau et Daniel Warfman font état dans leur ouvrage d'entreprises de métallurgie disposant en 1933 de polices spéciales en liaison avec la police officielle.

Cette rencontre peut également être caractérisée comme violente en raison de l'infiltration, dans un premier temps, de milices privées dans les réunions ouvrières pour prévenir les mouvements de blocage¹²⁴. Un tournant s'est opéré dans les années 1970 avec la mort d'un ouvrier, abattu par un vigile à l'usine Renault de Boulogne-Billancourt.

C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles la régulation de l'activité de sécurité privée a été fortement orientée dans le sens de la préservation des droits sociaux par l'interdiction de toute ingérence dans l'activité syndicale d'une entreprise¹²⁵. Les entreprises sont cependant contraintes de protéger leur activité économique de l'intérieur et de l'extérieur. De l'intérieur, car elles doivent se prémunir de tout événement qui pourrait impacter la productivité (vol, blocage, dégradation, grève) ; et de l'extérieur contre des opérations pouvant déstabiliser l'entreprise, quelquefois au bénéfice du concurrent. Un sondage montre une augmentation de près de 3% des vols dans les rayons de magasins¹²⁶, imputable aux clients comme aux salariés de l'entreprise.

Par ailleurs, de nouvelles formes de menaces émergent comme la piraterie maritime. Cette délinquance à mi-chemin entre banditisme et terrorisme permet de constater l'évolution du besoin des entreprises françaises en matière de protection¹²⁷. De plus, la cybercriminalité n'épargne pas les entreprises. Les vols de données et les escroqueries à

¹²⁴ Ocqueteau (F.) et Warfamann (D.), *La sécurité privée en France*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2011, p.15.

¹²⁵ Article 612-4 du Code de la sécurité intérieure.

¹²⁶ <http://www.bfmtv.com/societe/vols-a-letalage-explosent-chez-distributeurs-francais-644802.html>

¹²⁷ Grimaud (P.), « "Vigiles contre pirates" : le régime des entreprises et agents de protection privée des navires », *RFDA*, 2015, p.787.

l'ordre de virement constituent une nouvelle opportunité pour les délinquants¹²⁸. Des entreprises d'intelligence économique se spécialisent dans la protection du patrimoine immatériel des sociétés. Le Conseil constitutionnel s'est opposé à l'intégration de ces activités dans le livre VI du Code de la sécurité intérieure au motif que la définition de l'activité ne serait pas assez précise.¹²⁹ En revanche, certains enquêteurs privés soumis aux dispositions du titre III du livre VI du Code de la sécurité intérieure ont engagé une spécialisation en matière d'investigation sur internet afin d'identifier les auteurs d'une cyberattaque ou d'une action tendant à dégrader la réputation d'une entreprise¹³⁰.

Cette nouvelle délinquance n'a pas de frontière et pas de visage. Elle se heurte par conséquent à la lenteur du système judiciaire français et l'application difficile des conventions internationales. Xavier Latour, au sujet du développement des nouvelles technologies, souligne ainsi que le droit est en retard sur le crime virtuel¹³¹.

§2. L'augmentation d'une demande publique de sécurité privée

L'État, au nom de la recherche d'un équilibre de ses finances publiques, a opéré un recentrage de ses activités de police vers des missions plus urgentes. Ce phénomène a débuté dans les années 80 avec un désengagement de la police des espaces privés ouverts au public, comme les hôpitaux¹³². Ce retrait conduit à transférer la charge financière de l'activité sur les usagers¹³³. En effet, la puissance publique ne dispose plus des moyens nécessaires pour assurer seule les missions de maintien de l'ordre. Le professeur Jacques Moreau porte un jugement assez sévère sur l'incapacité de l'État-providence à pouvoir assumer sa fonction régaliennne de maintien de l'ordre public¹³⁴.

¹²⁸ Chopin (F.), « Cybercriminalité », *Rep. Pén.*, 2015.

¹²⁹ Cons. const., 10 mars 2011, DC n°2011-625, préc., considérants n°74 à 76.

¹³⁰ <http://www.leprive.biz/presse/les-detectives-du-web/>

¹³¹ <http://www.an2v-pixel.com//article.php?r=10&a=1099>

¹³² Le Doussal (R.), « La sécurité privée dans un service public : un an d'expérience à l'assistance publique », *op. cit.*, p.115.

¹³³ Latour (X.), « La "marchandisation" de la police et de la gendarmerie à l'épreuve du droit public », *JCP A*, 2010, n°24, 2199.

¹³⁴ Moreau (J.), « la sécurité privée, une affaire publique », *op. cit.*, p.150.

Cette situation participera à la crise de l'État providence comme la surnomme Pierre Rosanvallon¹³⁵.

Même si la sécurité n'est pas un droit à valeur constitutionnelle, l'État peut voir sa responsabilité engagée pour faute. C'est notamment le cas lorsque des services de police ont failli à protéger une bijouterie dont le système d'alarme était relié à un commissariat de police. La Cour administrative d'appel de Nancy a considéré que « *de l'appartenance des malfaiteurs à la grande délinquance itinérante, cette carence a présenté, compte tenu notamment de la fréquence des effractions qui aurait dû entraîner une vigilance particulière et du déroulement quasi identique des faits délictuels, le caractère d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'État* »¹³⁶.

La puissance publique a adopté deux attitudes différentes face à la sécurité privée. La première consistait à lui abandonner quelques missions (gardiennage, surveillance, convoyage, protection des personnes). La seconde attitude est plus marquée par un soutien à ses opérations, notamment de lutte contre le terrorisme (A). C'est ce contexte terroriste qui a fait naître de nouveaux besoins (B).

A. Une demande marquée par un contexte de menaces

Déjà en 1995, l'État avait intégré qu'il ne pouvait plus seul assurer la sécurité des personnes et des biens. L'État a réexaminé sa position dominante en matière de sécurité pour tenir compte d'une évolution de la demande du marché telle qu'analysée par le politologue Ocqueteau¹³⁷. En effet, la loi du 21 janvier 1995, a instauré de nouvelles relations entre la puissance publique et la sécurité privée. Est-ce la conséquence directe du détournement du vol 8969 d'Air France en provenance d'Alger en décembre 1994 ? En tout état de cause l'État interviendra en 1996 pour autoriser les exploitants et les compagnies aériennes à recourir aux entreprises de sécurité pour assurer la protection des personnes et des biens. C'est après les attentats du 11 septembre 2001 que le législateur accélérera la production de normes. Dès le mois de novembre, la loi 2001-1062 du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne renforcera les pouvoirs des

¹³⁵ Rosanvallon (P.), *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil, 1981, p. 110.

¹³⁶ CAA Nancy, 7 janv. 2010, Girodie c. Préfecture de la Marne, n°09NC00031.

¹³⁷ Ocqueteau (F.), « La sécurité "marchandisée" », *Projet*, 1994, n°238, p.63.

agents privés de sécurité en matière d'inspection des bagages et des sacs à main et de palpation de sécurité dans les zones aéroportuaires et les établissements recevant du public situés dans des zones sensibles. Ensuite, la loi 203-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure a donné la possibilité aux agents de sécurité privée situés en zone sensible d'inspecter visuellement les bagages à main, notamment dans les enceintes où sont organisées des manifestations sportives, récréatives et culturelles. Par ailleurs, la loi 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance renforce quelques dispositifs de sécurité privée, surtout en matière de transport et d'habitation. Elle instaurera la carte professionnelle obligatoire pour l'exercice d'une mission de sécurité privée.

Enfin la loi 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a créé le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). La création de cet établissement de contrôle et de régulation marque le besoin pour la puissance publique d'encadrer le développement de ce secteur appelé à s'étendre au regard des nouvelles menaces croisées avec la baisse des dotations budgétaires¹³⁸.

B. Une demande marquée par de nouveaux besoins

L'année 2015 n'est pas encore terminée qu'elle a montré la nécessité absolue pour l'État d'opérer une nouvelle organisation en matière de sécurité. D'abord, les tragiques attentats du mois de janvier 2015 en région parisienne ont vu le système sécuritaire se mettre en surchauffe. En effet, l'ensemble des services de sécurité intérieure et les forces armées ont été mobilisés pour sécuriser les points sensibles tels que les écoles, les sociétés de presse et les lieux de culte. Ce déploiement inédit a rapidement trouvé ses limites, sans que le législateur conscient de la situation, n'ait trouvé d'alternative à ce besoin. Les gestionnaires des lieux sensibles se sont rapidement tournés vers les entreprises privées de sécurité pour pallier la levée du dispositif de sécurité assuré par des forces de sécurité intérieure. D'ailleurs, le chiffre d'affaires de la sécurité privée affiche une hausse de 3% pour s'établir à 5,7 milliards d'euros en 2014.

¹³⁸ Blot (Y.), Diederichs (O.), Martini (H.), Garcin (P.), Han (D.), Rapport sur le contrôle des entreprises de sécurité privée, Ministère de l'intérieur, 2010.

Cette situation est hautement problématique. En effet, le retrait des effectifs des forces de sécurité publiques ne s'est accompagné d'aucune directive. Ce départ presque en catimini de la puissance publique reproduit le même phénomène que dans les années 1970 lorsque la puissance publique a permis à la sécurité privée de se déployer sur les secteurs dont elle avait la charge. À la seule différence que la CNAPS contrôle, dorénavant, l'activité. Cela est-il suffisant ? Le fait pour la puissance publique de contrôler correctement une activité ne lui épargne pas d'établir une politique de sécurité privée claire. Le député Jean-Jacques Urvoas reconnaît que la multiplication d'attentats pourrait générer une guerre civile¹³⁹. Même si la crainte de Jean Vaujour, président de la Fédération française des organismes de prévention et de sécurité, de voir des organismes se constituer en forces paramilitaires ou milice privée au service de certains intérêts¹⁴⁰, s'éloigne, le transfert de certaines activités vers le secteur privé doit s'organiser.

Le législateur produit des lois qui réagissent souvent à des événements passés, ce qui leur retire toutes capacités prospectives. C'est d'ailleurs ce que retient Nicolas Catelan, maître de conférences, à propos de la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant quelques dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme en réaction aux attentats de Bruxelles¹⁴¹. En tout état de cause, l'État a autorisé les entreprises privées à investir le secteur du transport maritime afin de protéger les personnes et les biens¹⁴².

Ces nouveaux besoins s'inscrivent, également, dans le prolongement de la tentative d'attentats du 22 août 2015 au cours duquel un homme a tenté de faire feu dans le train Thalys Amsterdam-Paris avant qu'il ne soit maîtrisé par des passagers. Là encore, le législateur, ayant besoin du soutien des services internes de sécurité, a indiqué réfléchir sur une loi permettant aux agents de la sûreté ferroviaire de procéder à des palpations de sécurité et à l'inspection visuelle des bagages à main sans que la question du contrôle de ces services ne soit, d'ailleurs, posée.

¹³⁹ Urvoas (J.-J.), « La lutte contre le terrorisme », *Constitutions*, 2015, p.21.

¹⁴⁰ Vaujour (J.), *La sécurité du citoyen*, op. cit., p.102.

¹⁴¹ Catelan (N.), « Lutte contre le terrorisme », *RSC*, 2015, p.425.

¹⁴² Loi n°2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

Section 3 : Un renforcement du contrôle de l'activité indispensable

Les effectifs du secteur de la sécurité privée ont dépassé ceux des forces de sécurité publique. Le chercheur Kaat Moon, au sujet de la privatisation des fonctions de police, a établi plusieurs hypothèses. La première hypothèse appelée « *Junior Partners* » est une complémentarité entre les forces publiques et privées de sécurité. L'autre théorie dite « *économique* » est purement axée sur le développement du secteur¹⁴³.

Par ailleurs, l'intervention de la sécurité privée aux côtés de la puissance publique nécessite un meilleur encadrement de cette activité. Pour Pierre Moreau, il s'agit avant tout d'organiser le désengagement de l'État « *de certaines missions régaliennes et d'un retrait des forces de l'ordre des missions les plus consommatrices d'effectifs ou ne requérant pas de qualification technique particulière* »¹⁴⁴. Pour lui, la création du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) correspond à ces constats (§1). Les actes émis par cet établissement administratif restent soumis aux contrôles des juridictions administratives (§2).

§1. La mise en place d'un organe de contrôle administratif

L'article 33-2 de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité issu de la modification de la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) a créé le CNAPS qualifié de personne morale de droit public. Il ne s'agit pas d'une autorité administrative indépendante car l'article 1 du décret 1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité précise qu'il s'agit « *d'un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre de l'Intérieur* ».

Malgré une prééminence de l'État, cet établissement public est financé par une taxe parafiscale prélevée sur le chiffre d'affaires des entreprises ou sur la masse salariale des services internes de sécurité. Cet établissement, piloté par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, contrôle l'accès au

¹⁴³ Boon (K.), « La fonction d'enquête dans le secteur privée : développement et conséquence pour les police publiques », *Déviance et société*, 1993, n°2, pp. 185-208.

¹⁴⁴ Moreau (P.), « La sécurité privée sous contrôles », *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2012, n°19, p.157.

secteur de la sécurité privée. Le CNAPS régule également l'activité des entreprises (A). Pourtant, cet établissement public est dépourvu d'objectif en matière de protection des libertés (B).

A. Une autorité administrative efficace en matière de régulation et de contrôle

Le CNAPS, créé par la loi LOPPSI 2, dispose d'une mission de police administrative correspondant à la délivrance des autorisations, des habilitations et des agréments nécessaires pour exercer une des activités contenues dans les titres I, II et II bis du livre VI du Code de la sécurité intérieure. L'établissement public dispose, également, d'une mission disciplinaire prenant la forme de visites sur place et sur pièce. Les agents de l'établissement public sont, en outre, chargés de faire respecter le code de déontologie.

Ce nouvel outil de régulation de la sécurité privée est inédit dans le secteur puisqu'il associe étroitement les professionnels à la régulation de leur propre activité, ce que préconisait Xavier Latour pour améliorer le contrôle de la puissance publique sur les activités de sécurité privée¹⁴⁵. Tout en restant assez méfiant, l'État entend garder le contrôle sur le pilotage de cet établissement. Le CNAPS a donc comme seule vocation de moraliser et professionnaliser le secteur de la sécurité privée. C'est bien la preuve que l'État prépare comme l'indique Olivier Gohin, une sécurité de « *complément* »¹⁴⁶. Un groupe de travail de l'Institut national des hautes études de sécurité et de justice préconise un contrôle continu de la moralité des professionnels de la sécurité privée¹⁴⁷.

Cet établissement dispose d'un collège, d'une Commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) et d'une Commission interrégionale d'agrément et de contrôle (CIAC). Les CIAC délocalisées ont pour fonction de délivrer, de suspendre ou de retirer les autorisations, les agréments et les cartes professionnelles. Chaque année, le CNAPS est tenu de présenter un bilan de ses actions. Le dernier rapport de mandat témoigne d'un établissement public qui, de manière homogène, tente de réguler l'entrée dans le secteur

¹⁴⁵ Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *AJDA*, 2009, p.800.

¹⁴⁶ Gohin (O.), « Constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité », *Cahiers de la sécurité intérieure*, mars 2012, p.18.

¹⁴⁷ Trémolière (C.) « Les partenariats public/privé en matière de sécurité et de justice », Juill. 2015, *INHESJ*, p.29.

d'individus aux parcours professionnels incompatibles avec la politique de moralisation de la profession et de l'administration.

B. Une autorité administrative sans réel objectif en matière de protection des libertés

Sur le plan politique, le CNAPS est une réelle réussite pour plusieurs raisons. D'abord, la puissance publique a réussi à associer les professionnels du secteur à la régulation de leur activité à leur frais et sans leur donner la maîtrise de l'établissement public. En effet, Claude Tarlet, président de l'Association nationale des activités privées de sécurité (ANAPS), décrira le CNAPS comme une « *maison commune* »¹⁴⁸. Alain Bauer, président du Collège du CNAPS, parle quant à lui de « *volonté commune* »¹⁴⁹. Ensuite, les Gouvernements successifs et de tendances politiques différentes ont affiché ici une rare continuité dans leur volonté de moraliser et de professionnaliser la profession. Enfin, les premiers contrôles du CNAPS ont permis de diffuser un message positif à l'ensemble des acteurs, donnant ainsi le sentiment d'une bonne prise en charge du secteur par la puissance publique.

Toutefois, cette dynamique ne saurait cacher les faiblesses du dispositif. En effet, le CNAPS n'a pas réussi après plus de trois ans de fonctionnement à répondre à la principale préoccupation des professionnels, à savoir un retour à la rentabilité des activités, alors qu'il s'agissait pour les entreprises d'un objectif prioritaire comme le rappelle Michel Mathieu, président de Sécuritas¹⁵⁰. Le journaliste Patrick Haas confirme cette tendance à la baisse : les entreprises de sécurité privée sont moins bénéficiaires en 2014 qu'en 2013¹⁵¹. L'ancien Délégué interministériel à la sécurité privée, Jean-Louis Blanchou pense également que le CNAPS doit permettre au secteur de retrouver « *des équilibres budgétaires* »¹⁵². S'agissait-il d'un argument du ministère de l'intérieur pour

¹⁴⁸ Tarlet (C.), « Les contrôles, les contrôleurs, les contrôlés », in *Sécurité privée*, 2014, n°28, p.7.

¹⁴⁹ Bauer (A.), « Les contrôles, les contrôleurs, les contrôlés », in *Sécurité privée*, 2014, n°28, p.3.

¹⁵⁰ Mathieu (M.), « Quelles réalités économiques ? Bilan et perspectives », in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.), *Sécurité privée et enjeu public*, Paris, Armand Colin, 2013, pp.65-73.

¹⁵¹ http://www.expoprotection.com/site/FR/L_actu_des_risques_malveillance_incendie/Zoom_article,11602,Zoom-43ade5a5972d9f452396deb6fcd590fe.htm

¹⁵² Blanchou (J.-L.), « La sécurité privée dans l'ère de la confiance », *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2012, n°19, p.154.

encadrer davantage ces activités ? En effet, le développement économique n'est pas dans les attributions du ministère de l'Intérieur.

Sur le plan des libertés, le CNAPS, n'a pas, spécifiquement été conçu pour protéger les libertés individuelles alors qu'elles font partie des attributions du ministère et plus particulièrement de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, autorité de tutelle du CNAPS. Toutefois, ces missions ont pour conséquence de préserver les libertés comme l'impose le code de déontologie, même s'il ne fait pas mention explicitement des libertés. C'est ainsi que cet établissement n'a pas fait la place aux victimes d'éventuels manquements de la part de professionnels de la sécurité privée. Le Conseil national n'a pas dans ses missions de réprimer les atteintes aux libertés. Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser le code de déontologie des activités privées de sécurité pour voir qu'il n'emploie à aucun moment le terme de « *liberté* » alors que celui des policiers et des gendarmes l'emploie à plusieurs reprises. Même si une atteinte aux libertés peut être caractérisée par un manquement, l'absence de mentions claires sur leur protection peut renforcer les opposants aux développements de la sécurité privée. Le traitement des libertés au sein du CNAPS ne s'opère que par la nécessité de se conformer aux jurisprudences administratives ¹⁵³ , constitutionnelles ¹⁵⁴ et européennes¹⁵⁵.

§2. Le contrôle de l'activité par les juridictions administratives

Les mesures prises par le CNAPS sont susceptibles de faire, postérieurement, l'objet d'un recours devant les juridictions administratives. En effet, le juge administratif est « *le juge naturel de la répression administrative* »¹⁵⁶. Le juge constitutionnel fait de ce recours un élément garantissant le respect des droits de la défense¹⁵⁷. Ce recours contre les

¹⁵³ CE, 20 juin 1913, Téry ; CE sect., 5 mai 1944, Dame veuve Trompier Gravier.

¹⁵⁴ Cons. const., 28 juill. 1989, DC n°89-260, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, Rec. 71, considérant n°6.

¹⁵⁵ CEDH, 20 févr. 1996, n° 19075/91, Vermeulen c. Belgique, § 33, JurisData n° 1996-430295.

¹⁵⁶ Guyomar (M.), « Les sanctions administratives Systèmes pratiques, L.G.D.J. Lextenso, 2014, p.138.

¹⁵⁷ Cons. const., 27 sept. 2013, DC n°2013-341, relative à la majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation, J.O. 1 octobre 2013, p.16304.

décisions de l'administration est une obligation découlant de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme¹⁵⁸.

Les juridictions administratives peuvent statuer dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, d'une procédure pour excès de pouvoir ou devant le juge du plein contentieux. S'agissant du CNAPS, c'est devant le juge de l'excès de pouvoir que les professionnels doivent contester les décisions qu'ils estiment être injustes. Depuis l'arrêt Dahan du Conseil d'État, le juge d'administratif contrôle la qualification des faits et la proportionnalité de la décision¹⁵⁹. Depuis la réforme de 2000, le juge administratif est compétent pour suspendre une décision en attendant son examen au fond¹⁶⁰. Le référé permet aux justiciables de préserver ses droits devant les juridictions administratives compétentes pour reconnaître si une décision de refus de l'administration est fondée (A). Par ailleurs, le juge administratif est également compétent pour juger du bien-fondé d'une sanction en droit comme en fait (B).

A. Les juridictions administratives garantes des libertés des citoyens

Il est de jurisprudence constante que les pouvoirs de police ne se délèguent pas¹⁶¹. Cette position de la juridiction administrative a été réaffirmée dans l'arrêt Commune d'Ostricourt censurant un contrat au travers duquel une commune envisageait de confier la surveillance et le gardiennage de la commune à une entreprise privée de sécurité¹⁶². Pour le Conseil d'État, le fait de confier à une société privée « *des tâches de surveillance et de gardiennage des immeubles et du mobilier urbain de la commune avait pour effet de lui faire assurer une mission de surveillance des voies publiques de l'ensemble de la commune, était entaché d'illégalité et ne pouvait qu'être annulé* ». Le professeur Jacques Petit constate la rigidité du juge administratif en matière de non délégation des pouvoirs de police¹⁶³.

¹⁵⁸ CEDH, 23 oct. 1995, Schmutz c. Autriche, série A n°328A.

¹⁵⁹ CE, 13 nov. 2013, Dahan, n°347704.

¹⁶⁰ Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.

¹⁶¹ CE, ass., 17 juin 1932, Ville Castenaudary.

¹⁶² CE, 29 déc. 1997, Cne Ostricourt : Rec. CE 1997, p. 969.

¹⁶³ Petit (J.), « Nouvelles d'une antinomie, contrat et police », in (*dir.*), J. Petit, *Les Collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2003, p. 346-347.

Cette interdiction de déléguer des missions de police administrative concerne également la surveillance de la voie publique par un système de vidéoprotection¹⁶⁴. En effet, pour le Conseil constitutionnel, l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui dispose que « *La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* » rejette toute idée de délégation de pouvoir de police à une entreprise privée. Xavier Latour et Pierre Moreau ont souligné l'utilisation exceptionnelle de l'article 12 de la Déclaration de 1789 par le Conseil pour censurer la participation de la sécurité privée à certaines tâches de surveillance sur la voie publique¹⁶⁵.

Les juridictions administratives sont compétentes pour connaître les recours exercés par les préfetures ou par n'importe quel individu pour statuer sur la légalité d'un acte administratif. Cet acte administratif, s'agissant des activités privées de sécurité, prend généralement la forme d'un contrat entre une collectivité territoriale et une entreprise. Doit-on en déduire que les juridictions administratives protègent les libertés dans le sens où elles annulent les contrats susceptibles de contrevenir aux dispositions d'interdiction de délégation des pouvoirs de police ? La jurisprudence semble constante, en revanche les actes pris par le législateur et la réalité des faits pourraient, légèrement, tempérer cette jurisprudence.

B. Les juridictions administratives garantes des libertés des acteurs de la sécurité privée

Les sanctions disciplinaires sont susceptibles de faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives. Ce recours n'était pas exercé de la même manière lorsque les préfetures avaient en charge le contrôle de l'activité. En effet, le recours préalable obligatoire était examiné par le même service ayant retiré l'agrément ou l'autorisation d'exercice d'une activité de sécurité privée. Aujourd'hui et avec la mise en place du CNAPS, le recours préalable est instruit par une commission différente et indépendante de celle qui a sanctionné la personne morale ou physique. Cette nouvelle procédure est

¹⁶⁴ Cons. const., 10 mars 2011, DC n°2011-625, préci., considérants n°14 à 19.

¹⁶⁵ Latour (X.) et Moreau (P.), « Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, 2012, 2117.

en rupture avec le contrôle exercé auparavant par les préfectures. Toutefois, le juge administratif statue de la même manière qu'il s'agisse du CNAPS ou des préfectures.

Comme pour le contrôle de la décision en matière de police administrative, le juge administratif exerce un contrôle de qualification et de proportionnalité des faits. Ce contrôle aboutit à des décisions souvent inattendues pour plusieurs raisons. D'une part, le juge dispose d'un pouvoir d'appréciation souveraine ce qui ne permet pas d'uniformiser l'examen des recours au fond. D'autre part, les sanctions ne génèrent pas les mêmes conséquences chez les individus. C'est la raison pour laquelle, le juge tient compte de la situation sociale ou des conséquences de la décision attaquée sur la personne morale ou physique. Son pouvoir de réformation lui procure une marge de manœuvre assez importante. Il peut, également, renvoyer l'affaire devant le CNAPS en indiquant le sens qu'il convient de donner lors de réexamen du dossier. C'est pour ces raisons que le juge administratif s'est imposé comme le garant des libertés des acteurs de la sécurité privée.

Le secteur de la sécurité privée connaît, avec le concours de la puissance publique, un développement relativement important de ses activités. Cette participation de la sécurité privée à des missions de sécurité publique nécessite un meilleur contrôle des acteurs à l'entrée du secteur (Partie I). Le contrôle de ces professionnels doit demeurer une préoccupation forte de l'administration afin de garantir les libertés des citoyens et des professionnels engagés à leurs côtés (Partie II).

Partie 1 : La préservation des libertés par le contrôle des acteurs de la sécurité privée à l'entrée

L'État est le garant de la sécurité globale comme l'indique la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789¹⁶⁶. Lorsque le législateur a entrepris les travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1983, le consensus entre l'Assemblée nationale et le Sénat est assez large pour réglementer les activités de sécurité privée. Les événements graves ayant impliqué des vigiles ne sont pas nombreux mais suffisamment récents et à l'impact social fort pour contraindre le législateur à pousser le contrôle de l'activité dans le sillage de la circulaire n°81-107 du 14 décembre 1981 relative aux entreprises de surveillance et de gardiennage¹⁶⁷. Le législateur a besoin d'adresser un signal clair pour encadrer cette activité en plein essor. D'ailleurs, le député Félix Ciccolini évoque un régime de la « *permission* » pour autoriser l'exercice des sociétés privées de sécurité et des agents de sécurité¹⁶⁸. Son intervention en séance publique est marquée par une émotion imputable à l'intrusion de la sécurité privée dans la vie sociale des ouvriers.

Près de trente ans plus tard, le député Jean-Jacques Urvoas dans un article relève ce réflexe parlementaire en indiquant que « *ainsi, depuis 2002, le recours à la loi est justifié par de multiples motifs, mais rarement aux fins d'agir mieux et plus efficacement. Il est devenu un moyen de communiquer sa compassion à l'endroit des victimes et de réafficher un volontarisme politique. L'annonce d'une loi devient le passage obligé de tout nouveau discours sécuritaire, comme si cette annonce au final valait promulgation de la loi elle-même* »¹⁶⁹. Son point de départ se situe en 2002, pour des raisons sans doute politiques, mais les débats ayant abouti au vote de la loi de 1983 ont, en partie, ont été guidés par la séquestration de près de cent trente grévistes par près de deux cents agents de sécurité dans une laiterie. Dès lors, le législateur, avec l'appui de la profession, encadrera le développement des activités privées de sécurité avec en ligne de mire la moralisation

¹⁶⁶ Article 12 de la DDHC de 1789 « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique. Cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

¹⁶⁷ Cette circulaire a été remplacée depuis par la circulaire 86-343 du 24 novembre 1986 relative aux activités privées de surveillance, gardiennage, transport de fonds et de protection des personnes.

¹⁶⁸ JO Sénat CR, 26 mai 1983, p.1137.

¹⁶⁹ Urvoas (J.-J.), « Nécessité fait loi ? », *JCP A*, 2012, n°2111.

(Titre I) et la professionnalisation (Titre II) des acteurs pour préserver les libertés de toute atteinte.

Titre I : La moralisation de la sécurité privée comme garantie des libertés

La moralisation de la sécurité privée constitue l'un des deux grands chantiers de la réforme de la sécurité privée. La section IV du Livre VI du Code de la sécurité intérieure précise les modalités d'autorisation d'exercice des employés. L'article L.612-20 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *Nul ne peut être employé ou affecté pour participer à une activité mentionnée à l'article L.611-1 :*

1° S'il a fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions ;
2° S'il résulte de l'enquête administrative, ayant le cas échéant donné lieu à consultation, par des agents des commissions nationales et régionales d'agrément et de contrôle spécialement habilités par le représentant de l'État territorialement compétent et individuellement désignés, des traitements de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des dispositions de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception des fichiers d'identification, que son comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'Etat et sont incompatibles avec l'exercice des fonctions susmentionnées ».

Déjà dans les années 1970-1980, Jean Vaujour, président de la Fédération française des organismes de prévention et de sécurité, proposait d'assainir la sécurité privée¹⁷⁰. La loi du 12 juillet 1983, dont les débats ont été marqués par le meurtre du SDF au Forum des Halles à Paris en décembre 1981, s'inscrivait dans cette volonté de moralisation. Le conseiller au tribunal administratif, Philippe Grimaud, et l'assistant de justice, Medhi Yazir-Roman, reviennent sur le vote de la loi de 1983 dans un article en relevant l'aspect

¹⁷⁰ Vaujour (J.) et Barbat (J.), *La sécurité du citoyen op. cit.*, pp. 5-6.

circonstanciel de cette législation. Selon eux, la forte volonté de moralisation du secteur de la sécurité privée est imputable aux événements graves, ayant impliqué des agents de sécurité privée, survenus quelques mois auparavant¹⁷¹.

L'autorité est compétente comme l'indique l'article 6 de la loi du 12 juillet 1983 pour apprécier si « *son comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État et sont incompatibles avec l'exercice* » de sécurité privée même si les agissements n'ont pas fait l'objet d'une condamnation¹⁷². Les faits supprimés du casier judiciaire peuvent constituer un motif de refus¹⁷³. Cela répond certainement à la nécessité de ne recruter que des agents dont le comportement ou les agissements ne sont pas contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs. C'est dans cet esprit que le législateur a voulu moraliser le secteur par la réglementation de certaines activités (Chapitre 1). Cette volonté tout à fait acceptable se heurte à certaines difficultés de l'administration en vue de sécuriser ses processus de contrôle (Chapitre 2).

Chapitre 1. La moralisation par la réglementation de certaines activités

Selon le professeur Xavier Latour, le secteur public ne peut plus se passer d'une collaboration avec le secteur privé¹⁷⁴. C'est dans cette logique qu'il lui appartient de fixer les conditions d'un développement en phase avec ses propres préoccupations, celles d'offrir un service de sécurité privée conforme au droit, comme le rappelle le professeur Olivier Gohin¹⁷⁵. Pour le professeur Latour, l'introduction dans le Code de la sécurité intérieure d'un livre dédié aux activités de sécurité privée est une consécration pour le secteur¹⁷⁶. Pour d'autres, l'intervention de l'État est la conséquence d'une profession qui n'est pas perçue comme mature. C'est la raison pour laquelle l'administration joue le

¹⁷¹ Grimaud (P.) et Yazzi-Roman (M.), « Le nouveau régime d'agrément préfectoral des agents de sécurité », *JCP A*, 2006, 1032.

¹⁷² CE, 2 déc. 2009, Ministère de l'Intérieur, n°307668.

¹⁷³ CAA Douai, 21 févr. 2012, Romain A., n°11DA01392.

¹⁷⁴ Latour (X.), « Sécurité privée », *JCP A*, 2012, n°718.

¹⁷⁵ Gohin (O.), Création d'un Code de la sécurité nationale, *JCP A*, 2014, 2075.

¹⁷⁶ Latour (X.), *Sécurité privée*, op. cit.,

rôle de régulateur¹⁷⁷. Pour le professeur Jean-Jacques Roche, la réglementation du secteur par l'État est nécessaire au respect des principes de la concurrence nécessaire au bon fonctionnement du secteur marchand¹⁷⁸.

La moralisation par la réglementation de la sécurité privée répond à deux états de fait. Le premier concerne la mise en place d'un cadre minimum légal d'intervention afin de répondre à une demande de plus en plus importante des citoyens. Le second concerne directement l'État, qui a définitivement intégré la nécessité de se réorganiser. Cette réorganisation passera nécessairement par le transfert de missions au profit de la sécurité privée, comme cela fut le cas pour la sûreté aéroportuaire ou encore la surveillance de certains édifices publics. Cette situation impose à l'administration de définir une réglementation propre aux activités qu'elle désire encadrer (Section 1) et de s'assurer ensuite que les individus répondent à ces exigences de moralité (Section 2).

Section 1 : Le champ de la réglementation

L'article L.111-1 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* ». Cet article a été introduit pour la première fois par la loi du 21 janvier 1995. La rencontre entre sécurité publique et sécurité privée s'est opérée dans la loi du 21 janvier 1995. Depuis les deux concepts ont régulièrement fait des apparitions communes au point de figurer ensemble dans le Code de la sécurité intérieure¹⁷⁹.

Pour exercer une activité de sécurité privée, il faut répondre à des exigences fixées par l'administration (§1). Néanmoins, il existe des professions au sein des activités de sécurité privée qui exigent des garanties de moralité, mais dont les autorités n'assurent qu'un contrôle limité à l'entrée (§2).

¹⁷⁷ Warfman (D.), et Ocqueteau (F.), *La sécurité privée en France*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2011, p. 52.

¹⁷⁸ Roche (J.-J.), « Sécurité privée. Y a-t-il un pilote dans l'avion ? », in *Les cahiers de la sécurité*, 2012, p.13.

¹⁷⁹ Ordonnance n°2012-351 du 12 mars relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure.

§1. *Les activités de sécurité privée réglementées*

Selon le professeur Xavier Latour, le rattachement de la sécurité privée dans le Code de la sécurité intérieure est la conséquence directe de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995, d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui dispose que la sécurité privée concourt à la sécurité générale¹⁸⁰. L'ensemble des activités privées de sécurité contenu dans le Livre VI du Code de la sécurité intérieure est le résultat de la codification de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité. Depuis, pas moins de 6 ordonnances et 14 lois sont venues renforcer la loi du 12 juillet 1983¹⁸¹. Toutes les activités de sécurité n'ont pas été codifiées dans les titres I et II, comme c'est le cas des activités issues de la loi de 1983 (A). D'autres ont été insérées dans le Titre VII du Livre II du Code de la sécurité intérieure et font l'objet d'une disposition spéciale à laquelle il paraît utile de s'intéresser.

A. Les activités du Titre I et II du Code de la sécurité intérieure

Avant le vote de la loi de 1983, la liberté d'entreprendre constituait un principe essentiel. Depuis le législateur a institué un régime dérogatoire par une mesure de contrôle spécifique imposant ainsi l'obtention d'une autorisation administrative. L'intégration de la sécurité privée dans le Code de la sécurité intérieure est une bonne nouvelle. Cependant, plusieurs professionnels du droit ou de la sécurité privée estiment qu'il faut entamer une réflexion de réécriture afin d'intégrer d'autres activités de sécurité privée. C'est le cas notamment du professeur Latour qui estime qu'il faut procéder à un élargissement du périmètre aux activités périphériques tout en réglementant d'autres activités susceptibles de causer des atteintes à la sécurité comme la médiation¹⁸².

¹⁸⁰ Latour (X.), in Gohin (O.) et Latour (X.), *Code de la sécurité intérieure commenté*, op. cit., p.197.

¹⁸¹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320194>

¹⁸² Latour (X.), « Des activités privées de sécurité et des agences de recherche privées dans le Code de la sécurité intérieure », in (dir.) Mbongo (P.) Latour (X.) *Sécurité, liberté et légistique*, op. cit., pp. 198-200.

La réglementation des activités privées de sécurité privée passe, aussi, par l'instauration d'une carte professionnelle préalable à l'exercice de cette activité¹⁸³. Cette obligation légale constitue l'un des grands changements de la profession de ces dernières années. Cette carte professionnelle a été instaurée par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance¹⁸⁴. Le président de l'Union des entreprises de sécurité privée, Claude Tarlet, et l'Avocat Pierre Moreau reconnaissent la pertinence de ce dispositif tout en reprochant à l'administration la mise en place difficile de cette réglementation¹⁸⁵. Maxence Chambon, attaché temporaire d'enseignement et de recherche en droit public à la faculté de droit de Nancy, pour commenter un arrêt de rejet d'attribution d'une carte professionnelle, indique que cet agrément concourt à un « *but général de prévention de troubles à l'ordre public visé par toute autorisation préalable* »¹⁸⁶.

Selon le professeur Christine Bertrand dans sa thèse¹⁸⁷, l'agrément administratif permet à l'État de sélectionner une personne privée afin de la faire participer à une tâche d'intérêt général. Il s'agit d'une étape importante dans la volonté de l'État de commencer le lent travail d'assainissement de la profession pour en faire une force de sécurité complémentaire. Ce travail concerne la réglementation des agences de recherches privées contenues dans le titre II du livre VI du Code de la sécurité intérieure (1). Ensuite, il a trait aux missions de surveillance et de gardiennage qui accueillent le plus gros contingent d'agents de sécurité privée (2).

¹⁸³ Décret 2009-137 du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités privées de sécurité.

¹⁸⁴ Article 75 de la loi du 5 mars 2007 qui modifie l'article 6 de la loi du 12 juillet 1983 en intégrant que « le respect des conditions est attesté par la détention d'une carte professionnelle délivrée selon les modalités définies ».

¹⁸⁵ Tarlet (C.) et Moreau (P.), « Contribution à l'étude de la loi relative à la prévention de la délinquance : La professionnalisation et la moralisation des entreprises de sécurité privée », *JCP A*, 2007, n°42.

¹⁸⁶ Chambon (M.), Cour administrative d'appel de Nancy. Décisions de janvier à juillet 2010, *JCP A*, 2010, n°2368.

¹⁸⁷ Bertrand (C.), *L'agrément en droit public*, PUF, Thèse, 1999.

1. Les activités privées de recherches

La première réglementation d'une activité de sécurité privée se situe pendant l'Occupation¹⁸⁸. Cette activité a depuis été introduite dans la loi du 12 juillet 1983 qui en donne une définition précise. Selon l'article 20, il s'agit d'une « *profession libérale qui consiste, pour une personne, à recueillir, même sans faire état de sa qualité ni relever l'objet de sa mission, des informations ou renseignements destinés à des tiers, en vue de la défense de leurs intérêts* ». Cette activité s'est dotée d'un code de déontologie applicable à l'ensemble des personnels exerçant cette profession¹⁸⁹. Les professionnels de cette activité qui compte près de 1 000 personnes estiment se reconvertir sur le marché du renseignement à l'entreprise¹⁹⁰. Le professeur Latour évoque une dissociation entre les activités de recherche et les activités de surveillance et de gardiennage. Pour lui, les deux activités sont légalement incompatibles¹⁹¹. En effet, les agents de sécurité privée opèrent en civil alors qu'il est interdit, en principe, aux agents de sécurité privée d'intervenir sans tenue¹⁹².

Cette activité vise essentiellement à collecter de l'information. Quelle est la différence entre cette activité et celle liée à l'intelligence économique ? La frontière est ténue même si l'enquêteur est tenu par le secret professionnel¹⁹³. La réglementation de cette activité dès les années 40 visait à préserver le monopole de l'État dans le renseignement. La collecte d'informations peut être directement adressée à l'avocat qui peut la produire au cours d'un procès. Elle ne constitue pas une violation du secret de la vie privée¹⁹⁴. La réglementation de cette activité paraît essentielle si l'administration souhaite encadrer

¹⁸⁸ Loi du 28 septembre 1942 réglementant l'exercice de la profession de directeur et de gérant d'agences privées de recherche.

¹⁸⁹ Décret n°2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.

¹⁹⁰ Ocqueteau (F.), Genèse et premiers pas du Conseil national des activités privées de sécurité, CNRS, 2013, n°113, p.86.

¹⁹¹ Latour (X.), « Des activités privées de sécurité et des agences de recherche privées dans le Code de la sécurité intérieure », in (dir.) Mbongo (P.) Latour (X.) *Sécurité, liberté et légistique*, op. cit., p 199.

¹⁹² Article 1^{er} du décret n°86-1099 du 10 octobre 1986 relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transport de fonds, de protection physique des personnes, de recherches privées et de vidéoprotection.

¹⁹³ Article 226-13 du Code pénal : « La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

¹⁹⁴ CA Paris, 29 sept. 1989, Pansements Stella c. M. Gazette du Palais, n° 89-24406.

des pratiques susceptibles d'alimenter des procédures judiciaires¹⁹⁵. Claude Tarlet propose dans son Livre vert¹⁹⁶, devant alimenter la réflexion sur la refonte du livre VI du Code de la sécurité intérieure, d'octroyer aux agents de recherche privés une obligation du secret professionnel qui était jusqu'alors jurisprudentielle¹⁹⁷. Le décret n°2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif a créé l'article R.631-9 du Code de la sécurité intérieure imposant le secret professionnel aux acteurs de la sécurité privée¹⁹⁸. Le Président du syndicat professionnel demande également à ce que l'accès à certaines informations (accès au cadastre et à la conservation des hypothèques en ligne, à la publicité de l'impôt, etc.) soit assoupli¹⁹⁹. Le métier de détective privé est potentiellement liberticide, car il pénètre au plus profond de l'intimité des individus. L'encadrement nécessaire de cette activité doit se concevoir en analysant les autres activités susceptibles de lui ressembler comme l'activité de conseil en intelligence économique. Enfin, le législateur redoute que les agences de recherche livrent des secrets de fabrication aux concurrents étrangers²⁰⁰.

2. Les activités de surveillance et de gardiennage

Avant la loi du 12 juillet 1983, la création d'une société de sécurité privée n'était soumise à aucune réglementation. Il fallait, simplement, procéder à son inscription au registre du commerce et des sociétés. La société était, alors, régie par les dispositions qui s'appliquent à toute société, le Code de commerce. C'est à partir de 1975 que l'administration a publié une circulaire pour protéger la sphère publique d'une immixtion trop importante de la sécurité privée²⁰¹. Cette circulaire se limitait à rappeler les dispositions du Code pénal en cas de violation de règles. Cette clarification est

¹⁹⁵ Cass. Civ. 2, 7 nov. 1962, Brunet c. Garnier, n°1020.

¹⁹⁶ Proposition pour la révision du livre VI du Code de sécurité intérieur, ANAPS 2014, p. 27.

¹⁹⁷ Cass. Civ 2, 12 nov. 1997, n°94-20-322.

¹⁹⁸ Article R.631-9 du Code de la sécurité intérieure : « Sous réserve des cas prévus ou autorisés par la loi, les acteurs de la sécurité privée respectent une stricte confidentialité des informations, procédures techniques et usages dont ils ont connaissance dans le cadre de leur activité. Ils s'interdisent de faire tout usage de documents ou d'informations à caractère interne dont ils ont eu connaissance, dans l'exercice de leurs fonctions, chez un ancien employeur ou maître de stage, sauf accord préalable exprès de ce dernier ».

¹⁹⁹ Propositions de l'Alliance des activités privées de sécurité pour la révision du livre VI du Code de la sécurité intérieure, novembre 2014, p.27.

²⁰⁰ Wester-Ouisse (V.), « Agent de recherches privées », *J.-Cl*, 2014, fasc. 20.

²⁰¹ Circulaire 75-178 du 4 avril 1975 relative aux contrôles de l'activité des entreprises de surveillance et de gardiennage.

intervenue après la mise à disposition d'agents de sécurité armés aux collectivités. Ces agents avaient l'apparence de policiers municipaux. Cette circulaire a permis à l'État de préciser la doctrine d'emploi d'une entreprise de sécurité privée. C'est, d'ailleurs, en substance ce que rappelle le député Félix Coccolini en demandant lors des débats de la loi de 1983 : « *Quelle a été l'attitude des pouvoirs publics ? Je crois qu'il est utile de rappeler que, en 1975 et en 1977, nous avons eu l'occasion d'interroger ici même les Ministres [...] au sujet des groupes dangereux. Ils nous ont donné des réponses lénifiantes, nous expliquant que la législation existante suffisait pour contenir d'éventuels excès* ». Le Député va jusqu'à parler d'une « *connivence* » entre les précédents Ministres de l'Intérieur et les sociétés de sécurité privée²⁰².

B. La sécurité des bailleurs sociaux

À l'origine, rien n'obligeait les bailleurs sociaux d'assurer la sécurité de leurs logements et des usagers. Seul l'article 1719 du code civil imposait une certaine contrainte en matière de tranquillité et de salubrité²⁰³. L'article 52 de la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a créé un nouvel article dans le Code de la construction et de l'habitation permettant à la police nationale et à la gendarmerie de pénétrer dans les espaces communs du bâti. Cette loi a, par ailleurs, modifié l'article L.127-1 du même code qui impose aux bailleurs d'assurer le gardiennage ou la surveillance des immeubles collectifs à usage locatif dont ils ont la gestion²⁰⁴. Le décret du 21 décembre 2001 a fixé un ratio d'un gardien à temps plein pour 100 logements. Un autre décret pris en application de l'article L.127-1 du Code de la construction et de l'habitation est venu préciser les obligations des bailleurs en matière de sécurisation des

²⁰² *Déb. parl.* Sénat (CR) du 26 mai 1983, 30^{ème} séance, 1983, p. 1137.

²⁰³ L'article 1719 du code civil dispose que « *le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière :*

1° De délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent. Lorsque des locaux loués à usage d'habitation sont impropres à cet usage, le bailleur ne peut se prévaloir de la nullité du bail ou de sa résiliation pour demander l'expulsion de l'occupant ;

2° D'entretenir cette chose en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée ;

3° D'en faire jouir paisiblement le preneur pendant la durée du bail ;

4° D'assurer également la permanence et la qualité des plantations ».

²⁰⁴ Cet article a été créé par l'article 12 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation de la sécurité.

parties communes des immeubles d'habitation²⁰⁵. En contrepartie, les bailleurs pourront solliciter l'intervention des forces de sécurité publique et, depuis 2003, la police municipale pour stopper les nuisances²⁰⁶.

L'article L.614-1 du Code de la sécurité intérieure permet aux propriétaires, exploitants ou affectataires d'immeubles ou groupes d'immeubles collectifs à usage d'habitation, de constituer une personne morale afin d'assurer pour le compte de ses membres la surveillance et le gardiennage des logements. Cet article ne se substitue pas à l'article L.127-1 du Code de la construction et de l'habitation. Il permet simplement à un groupement de bailleurs de s'associer en vue d'assurer une obligation légale avec des agents armés (1). C'est précisément ce qui s'est produit avec la constitution du GPIS (2).

1. Le principe des agents privés de sécurité armés en civil sur la voie publique

La loi permet au travers de l'article L.271-1 du Code de la sécurité intérieure aux propriétaires, exploitants ou affectataires, d'assurer la surveillance ou le gardiennage de leurs habitations. Cette possibilité peut par ailleurs faire l'objet d'une obligation lorsque les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale l'exigent. Le bailleur, selon l'article R.271-2 du Code de la sécurité intérieure, peut également recourir à des agents de prévention ou de médiation, à des correspondants de nuit ou à des agents de sécurité privée. Cette disposition est issue du décret 2001-1361 du 28 décembre 2001 relatif aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation et modifiant le Code de la construction et de l'habitation. La rédaction de cet article soulève une difficulté, car elle soumet dans le même texte des possibilités d'affecter des agents différents pour une même mission. Cela présente une grande ambiguïté comme l'a soulevé le professeur Latour²⁰⁷. En voulant faire participer les collectivités à la lutte contre la délinquance, l'État a généré une confusion dans les missions qui relèvent de la médiation et de la sécurité privée. C'est ce qu'a pointé le

²⁰⁵ Décret 2002-824 du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article L. 127-1 du Code de la construction et de l'habitation qui crée, pour les bailleurs, une obligation « *de prendre les mesures permettant d'éviter les risques manifestes pour la sécurité et la tranquillité des locaux* ».

²⁰⁶ Brisson (J.-F.), La surveillance es espaces publics, JCP A, 2005, n°19.

²⁰⁷ Latour (X.), « Des activités privées de sécurité et des agences de recherche privées dans le Code de la sécurité intérieure », in (dir.) Mbongo (P.) Latour (X.) *Sécurité, liberté et légistique*, op. cit., p 199.

professeur Jean-Charles de Froment au sujet de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure qu'il considère comme « *attrape tout* »²⁰⁸.

Le recrutement des agents est visé à l'article L.614-2 du Code de la sécurité intérieure. Cette procédure exclut les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation inscrite au B2 du casier judiciaire ou d'une mention défavorable sur le traitement des antécédents judiciaires. Ce contrôle transitait auparavant par le préfet, ce qui avait pour conséquence de rallonger les délais de traitement. Depuis, le décret n°2015-648 du 10 juin 2015 relatif à l'accès au traitement d'antécédents judiciaires et au fichier des personnes recherchées permet aux agents du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) de contrôler la moralité des postulants.

Ensuite, aucune indication n'est posée s'agissant de la consultation des fichiers des antécédents judiciaires pour ces agents de sécurité privée intervenant pour le compte des bailleurs, alors que le 2° de l'article L.612-20 du Code de la sécurité intérieure l'impose pour les agents de sociétés de gardiennage dépendant de l'article 611-1 du même code.

Également, la loi par les articles L.614-4 et s. permet aux agents de sécurité intervenant dans les lieux d'habitation de porter une arme après autorisation du représentant de l'État dans le département²⁰⁹. Ils doivent au préalable remplir des conditions de formation²¹⁰.

Enfin, l'article L.614-3 du Code de la sécurité intérieure permet à titre exceptionnel à ces agents d'intervenir en civil. Cette possibilité doit faire l'objet d'un décret par le Conseil d'État. Cela pose trois problèmes. D'abord, un agent de sécurité en civil pourrait être difficilement identifiable par les populations et par les forces de sécurité publique. Ensuite, la nature de leurs missions interroge. En effet, s'agit-il de missions de renseignement ou d'intervention pour des actions de sécurisation ? Cela pourrait

²⁰⁸ Froment (J.-C.), « La loi pour la sécurité intérieure : Entre continuités et changements », *JCP A*, 2003, n°1362, p.499.

²⁰⁹ Décret n°2011-1918 du 21 décembre 2011 relatif à l'armement des personnes chargées de gardiennage et de la surveillance de certains immeubles collectifs d'habitation.

²¹⁰ Article 2 de la loi 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupe et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

apparaître comme un mélange des genres, non souhaitable, avec les autres services de l'État. Enfin, la présence d'agents dispensés de porter une tenue identifiable, armés et sur la voie publique, soulève une difficulté à l'égard des individus qu'ils sont censés aborder. En effet, les groupes de jeunes gens qui occupent sans autorisation les parties communes pourraient mal les identifier et se comporter de manière agressive avec ces agents, en pensant qu'il s'agit d'un autre groupe de jeunes en quête d'extension de leur territoire d'influence. Là encore, le législateur a créé une situation complexe en permettant à des personnels de sécurité privée de prendre, officieusement, le relais des forces de sécurité publique qui ne souhaitent pas ou plus intervenir dans ces milieux souvent difficiles.

2. La mise en place du GPIS

Le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance a été constitué en 2003 sous l'impulsion de la Mairie de Paris. Ce service rassemblait, initialement, cinq bailleurs pour gérer la sécurité de près de 14 500 logements. En 2014, Le GPIS comptait près de 12 bailleurs membres et couvre environ 73 000 logements²¹¹. Ce groupement d'intérêt économique de sécurité privée couvre 10 arrondissements de la capitale de 18 heures à 5 heures du matin. Cette structure emploie près de 200 salariés dont 150 déployés sur le terrain. Le professeur Christophe Aubertin, classe ce service comme étant un prestataire et non comme un service interne de sécurité. Pour appuyer sa théorie, le professeur pose que le GPIS est une personne morale alors qu'un service interne est, en principe, dépourvu de personnalité juridique. Toutefois, Christophe Aubertin note que faute de clientèle pour le GPIS, la notion de prestataire de service n'est pas aboutie²¹². D'ailleurs, Le criminologue Nogala Defley part du principe qu'une entreprise de sécurité se distingue avant tout par son caractère commercial, c'est à dire à la recherche d'un profit et non pas du fait de sa personne morale de droit privé²¹³. Une enquête basée sur un audit interne rappelle que le GPIS est financé à hauteur de 12 millions d'euros en 2012,

²¹¹ <http://www.gie-gpis.com/#/Groupement>

²¹² Aubertin (C.), « Service interne et entreprise prestataire : deux notions fondamentales du droit de la sécurité privée », in *Sécurité, 25 ans de réflexion, Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°27-28, 2014, pp. 217-225.

²¹³ Nogala (D.), « *Le marché de la sécurité privée : analyse d'une évolution internationale* », in « entreprise et sécurité », cahiers de la sécurité intérieure, *IHESI*, 1996, n°24, pp. 130-131.

dont 6 millions d'euros par la Mairie de Paris. Cette enquête rappelle, en substance, que le marché précédemment attribué à une société de sécurité privée coûtait 11 millions d'euros. Ce groupement d'intérêt économique est un prestataire des bailleurs sociaux, comme le rappelle une décision de la Cour d'appel de Paris qui a condamné l'OPAC de Paris pour son incapacité à traiter les nuisances sonores engendrées par des attroupements dans les parties communes²¹⁴.

S'agissant de l'armement, un décret du 21 décembre 2011 permet aux agents de sécurité du GPIS d'acquérir et de détenir une arme de catégorie B du 8° du décret n°2013-700 du 30 juillet 2013 portant application de la loi n°2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif²¹⁵. Les agents ont, également, le droit d'utiliser un bâton de défense de type Tonfa²¹⁶. L'article 11 du code de déontologie précise que « *A l'exception de ceux dont la loi dispose qu'ils peuvent être armés, les acteurs de la sécurité privée ne peuvent acquérir, détenir, transporter ni porter une arme dans l'exercice de leur mission et s'interdisent, dans leur communication vis-à-vis de tout client potentiel, de laisser supposer qu'ils seraient dotés d'armes, de quelque catégorie qu'elles soient, lors de l'exécution des prestations* ». L'article L.613-5 du Code de la sécurité intérieure encadre les personnels de sécurité susceptibles de porter une arme d'un agent relevant de l'article L.611-1 du même code. En définitive, si l'obligation est faite aux bailleurs sociaux d'assurer la sécurité de leurs propres résidents, il apparaît très clairement que l'ouverture de ce marché pour les entreprises de sécurité privée est difficile. D'autres secteurs, comme les transports, excluent les sociétés de sécurité privée, sauf pour des missions complémentaires et souvent dévalorisées. S'agissant de la sécurité des bailleurs, la question d'une sécurité à deux vitesses peut être posée. Claire Thieffry, conseillère de l'Union sociale pour l'habitat, attirait l'attention à ce sujet en posant la question de « *l'équité des citoyens dans la*

²¹⁴ CA Paris, 28 avril 2009, OPAC c. M.HEDJAM, n°07/08106.

²¹⁵ Il s'agit de générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes classés dans cette catégorie par arrêté conjoint des ministres de la défense et de l'intérieur et des ministres chargés de l'industrie et des douanes.

²¹⁶ L'article 132-75 du Code pénal donne une définition d'une arme : « *Est une arme tout objet conçu pour tuer ou blesser. Tout autre objet susceptible de présenter un danger pour les personnes est assimilé à une arme dès lors qu'il est utilisé pour tuer, blesser ou menacer ou qu'il est destiné, par celui qui en est porteur, à tuer, blesser ou menacer* ».

protection qu'ils sont en droit d'attendre »²¹⁷.

§ 2. Les autres activités de sécurité privée dans l'espace public

Il existe d'autres activités privées de sécurité qui échappent partiellement aux contrôles de l'administration. En effet, ces activités ne dépendent pas du CNAPS et font l'objet d'un simple contrôle des préfetures qui organisent le contrôle par la consultation du volet B2 du casier judiciaire. Pourtant, ces activités disposent de pouvoirs plus importants qu'un agent de sécurité privée. Elles sont, par ailleurs, autorisées à exercer sur la voie publique. C'est notamment le cas des services internes de sécurité dans les entreprises de transports collectifs (A) et les gardes particuliers (B).

A. La sécurité dans les transports

La loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer est le premier texte à organiser la protection des chemins de fer pour des contraventions de voirie commises par les concessionnaires ou les fermiers exploitant les réseaux ferrés. C'est plus tard sur le fondement de la loi de 1983 que la SNCF et la RATP ont développé les services internes de sécurité. Comme le souligne le professeur Xavier Latour, ces services se distinguent des services de police et de gendarmerie et, d'autre part, des entreprises de sécurité privée par leur compétence et leur statut²¹⁸.

Cette loi établissait, également, la sûreté de la circulation sur les chemins de fer. Le décret du 22 mars 1942 édicte diverses règles de police afin d'assurer l'ordre dans les gares, dans les trains et sur les voies. L'article L.615-1 du Code de la sécurité intérieure renvoie tout simplement ces deux services vers le chapitre Ier du titre V du livre II de la deuxième partie du Code des transports. Le recrutement des agents de la Surveillance générale de la SNCF (SUGE) et du Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) de la RATP est régi par l'article L.2251-2 du Code des transports. Cette disposition ne mentionne pas la consultation des fichiers des antécédents judiciaires

²¹⁷ Thieffry (C.), « Sécurité privée, sécurité publique : quel enjeu pour le logement social ? », in *Cahiers de la sécurité*, 2012, n°19, p.73.

²¹⁸ Latour (X.), « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *ADJA* 2010, p.657.

préalablement à l'embauche d'un agent. En revanche et en raison du port d'armes de catégorie B, la préfecture procède à la consultation du fichier des antécédents judiciaires²¹⁹. Par ailleurs, les agents de la SUGE et du GPSR dépendent de la loi du 12 juillet 1983 et ne bénéficient d'aucun statut particulier contrairement aux policiers et aux gendarmes. Pourtant, ils disposent de prérogatives importantes dont l'encadrement pourrait être amélioré.

D'abord, le législateur a donné la possibilité à ces agents de procéder à une injonction à quitter les espaces, gares ou stations d'un transport public pour une personne en situation de fraude²²⁰. Le législateur a également reconnu le droit aux agents de retenir l'auteur d'une infraction le temps strictement nécessaire à l'arrivée d'un officier de police judiciaire²²¹. Enfin, il a confié à ces agents une mission de police judiciaire. En effet, lorsque qu'un agent de la SUGE ou du GPSR relève l'identité d'un contrevenant, ils exercent une mission de police judiciaire²²². Pourtant, la police judiciaire est une composante importante de la procédure pénale que le juge constitutionnel a qualifiée de fondamentale pour les droits et les libertés des citoyens²²³. En d'autres termes, la police judiciaire est une mission de souveraineté nationale qui ne peut être déléguée à aucune section, ni à aucun individu²²⁴. C'est d'ailleurs le sens que le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales a donné lorsqu'il affirme que « *l'État demeure le premier garant de la sécurité des personnes et des biens* » et il doit « *exercer les missions d'investigation* »²²⁵. L'agent d'un exploitant d'un service public de transport dispose de prérogatives spécifiques en raison de ses missions de police judiciaire détachables des « *tâches inhérentes à l'exercice par l'État de ses missions de*

²¹⁹ Granger (M.-A.), « Classicisme et renouveau de la police administrative des armes », in (dir.) Mbongo (P.) Latour (X.), in (dir.) Mbongo (P.) Latour (X.) *Sécurité, liberté et légistique*, op. cit., pp. 181-183.

²²⁰ Article L.2241-6 du Code des transports.

²²¹ Article 2241-2 du Code des transports.

²²² Article 529-4, II du CPP dispose que « les agents de l'exploitant, s'ils ont été agréés par le procureur de la République et assermentés, sont habilités à relever l'identité et l'adresse du contrevenant ».

²²³ Cons. const., 23 juill. 1975, DC n°75-56 DC, loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du Code de procédure pénale, Rec. 22, RJC I-32, considérant n°6.

²²⁴ Article 3, al.2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

²²⁵ Alliot-Marie (M.), « La participation de la sécurité privée à la sécurité en général en Europe », *Livre Blanc de la sécurité privée en Europe*, Confédération of European Security Services (COESS) et Institut national des hautes études de sécurité (INHES), 2008, p.7.

souveraineté »²²⁶. Cette considération très générale permet à l'État de confier n'importe quelle mission de police judiciaire pour peu qu'elle n'entre plus dans ses prérogatives du moment, comme le relevé d'identité de fraudeurs.

L'article 23 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer autorise les agents de la SUGE à verbaliser les contrevenants. Toutefois, les agents des deux services internes (SUGE et GPSR) n'ont, aujourd'hui, pas le droit de porter une arme en civil, ni de verbaliser des contrevenants²²⁷. Néanmoins, lors d'une question posée par le sénateur Marcel Rainaud qui s'inquiétait de l'augmentation d'opérations de mouvement d'extrême-droite dans les transports en commun, le Ministre de l'Intérieur a répondu à cette question par une modification du décret du 7 septembre 2007 permettant ainsi aux agents de sécurité de la SNCF et de la RATP d'exercer leurs missions en civil en portant certains moyens de défense comme les diffuseurs lacrymogènes. Le Ministre a prévu également de leur donner, dans un deuxième temps, la possibilité de verbaliser les fraudeurs²²⁸. Seulement, ce service échappe au contrôle du CNAPS²²⁹. Le président du Club des directeurs de sécurité entreprise, Alain Juillet, dans un entretien, évoque une raison avant tout économique afin d'échapper à la taxe CNAPS²³⁰. L'intérêt économique peut-il supplanter le contrôle de l'État sur une force de sécurité interne équipée d'une arme létale et autoriser à exercer son activité dans un espace ouvert au public ? Cette situation peut en partie s'expliquer par le rattachement de ce service à un établissement public²³¹.

Enfin en matière de contrôle, il y a là encore une vraie difficulté. En effet, ces agents armés dont le statut se situe entre l'agent de sécurité privée et celui du policier,

²²⁶ Cons. const., 29 août 2002, DC n°2002-461, Loi d'orientation et de programmation pour la justice, Rec. 204, considérant n°8.

²²⁷ Articles 6 et 7 du décret n°2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la Société nationale des chemins de fer français et de la Régie autonome des transports parisiens et pris pour l'application des articles 11-1 et 11-3 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983.

²²⁸ Rép. min. à la QE n°11930 du 5 juin 2014 publiée au JO Sénat du 31 :07/2014, p.1832

²²⁹ Ocqueteau (F.), *Genèse et premiers pas du CNAPS*, CNRS, 2013, n°113, p.95.

²³⁰ Les services internes de sécurité doivent régler une taxe au CNAPS pour son fonctionnement représentant 0,65 % de la masse salariale en 2015.

²³¹ L'article L.631-1 du Code de la sécurité intérieure exclu les services publics administratifs du contrôle du CNAPS.

disposent d'une marge de manœuvre très faible²³². Frédéric Lagache, secrétaire national du syndicat de policiers Alliance, s'insurge sur ce « *mélange des genres* » qui est une « *atteinte à la liberté des citoyens* »²³³. Cette position d'un syndicat de police traduit un malaise sur la tenue des agents de la SUGE alors que l'article L.613-4 du Code de la sécurité intérieure interdit aux agents exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure de porter une tenue qui pourrait entraîner une confusion avec celle des agents de services publics, police nationale et gendarmerie. Cette situation est dangereuse, car les agents de la SUGE créent d'une part une ambiguïté en étant vêtus comme des policiers, avec un écusson portant la mention « *police ferroviaire* », et dont le statut ressemble davantage à celui d'un agent privé de sécurité. Ceci fait craindre pour cette profession d'éventuelles dérives en matière d'atteinte aux libertés²³⁴. Ce sont potentiellement 6 000 agents, selon l'Union des transports publics ferroviaires, qui échappent au contrôle du CNAPS²³⁵. Parmi ces agents, il y a ceux qui dépendent des services internes de la SNCF (1) et de la RATP (2),

1. La SUGE

Le service de la police ferroviaire de la SNCF a été créé en 1846. Il regroupe près de 2 800 agents équipés d'armes de catégorie B du 1° et 8° du décret n°2013-700 du 30 juillet 2013²³⁶. La loi du 12 juillet 1983 définit les missions de la SUGE²³⁷. La Surveillance générale a intégré, depuis 2006, un dispositif national de sécurisation du réseau ferroviaire. Ce dispositif est piloté par la police nationale²³⁸. Les agents de la SUGE sont assermentés pour procéder à des verbalisations en cas d'infraction sur le réseau ferré.

La loi sur la réforme ferroviaire du 4 août 2014, dans son article 23 permet à la SUGE de réaliser des prestations pour le compte d'autres filiales du groupe ou pour des

²³² Les agents de la SUGE et du GPSR dépendent de l'article 73 du Code de procédure pénale qui permet à n'importe quel citoyen d'appréhender et de conduire l'auteur d'un crime ou d'un délit devant un officier de police judiciaire.

²³³ http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/agents-sncf-ou-policiers_487638.html

²³⁴ <http://www.cheminots.net/forum/topic/632-des-agents-de-la-suge-en-garde-a-vue/>

²³⁵ Ocqueteau (F.), *Genèse et premiers pas du CNAPS*, op. cit. p.136.

²³⁶ Bauer (A.) et Ventre (A.-M.), *Les Polices en France*, P.U.F., Que sais-je ?, 2010, pp. 96-98.

²³⁷ - Veiller à la sécurité des biens et des personnes sur l'ensemble du réseau ;

- Protéger les agents et les biens de l'entreprise ;

- Veiller au bon fonctionnement du service ferroviaire ;

- Apporter aux autres services de l'entreprise des conseils en matière de sûreté.

²³⁸ Le Service national de police ferroviaire.

entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national. Cette modification législative intervient après la publication d'un rapport en 2011 qui met en avant la nécessité de préparer les nouveaux entrants au marché du transport ferroviaire en vue d'assurer la sécurité des infrastructures et des voyageurs. L'auteur du rapport propose d'assermenter les agents d'accompagnement au même titre que les agents de la SUGE pour la verbalisation des contrevenants. Il propose, également, de doter ces compagnies de services internes de sécurité disposant des mêmes droits que le service de la SUGE tout en étant rattachés à la loi du 12 juillet 1983²³⁹. Cette situation ne convient évidemment pas à l'administration qui préfère créer un monopole d'une activité pour le compte d'un établissement public industriel et commercial, la SNCF.

En tout état de cause, la SUGE pourra réaliser des prestations de service de sécurité privée comme n'importe quelle autre entreprise régie par l'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure. Cette situation peut potentiellement créer une distorsion concurrentielle à l'égard des autres sociétés privées de sécurité qui règlent au CNAPS une taxe pour son fonctionnement. Cette situation peut, également, générer un rapport commercial déséquilibré eu égard aux moyens dont dispose la SUGE pour accomplir ses missions par rapport aux autres sociétés de sécurité. En effet, le code de déontologie interdit aux autres sociétés de sécurité privée de porter une arme. Dans le même temps, l'administration autorise un service interne à porter une arme et à vendre ses services à d'autres sociétés ferroviaires sans lui attribuer une autorité de contrôle. Un récent fait divers mentionne qu'un homme dont le pronostic vital est très engagé, a été frappé à coup de matraque par un agent de la SUGE²⁴⁰. Cette situation met bien en lumière la nécessité de mieux encadrer ce service.

2. Le GSPR

Le Groupe de protection et de sécurisation des réseaux a été créé en 1984. Il s'agissait à l'époque du groupe d'intervention et de protection des réseaux (GIPR). C'est en 1994

²³⁹ Grignon (F.), Rapport sur les conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs, mai 2011, pp. 43- 44 (<http://fr.calameo.com/read/00037003402194d325566>)

²⁴⁰ <http://www.20minutes.fr/societe/817948-20111104-usager-rer-coma-six-nouvelles-gardes-vue>

lors de la fusion entre le GIPR et la Surveillance générale de la RATP qu'est né le GPSR²⁴¹. Ce service comptait 1 000 agents en 2009²⁴². Comme pour la SUGE, les agents du GPSR sont armés, en vertu des règles citées plus haut.

Bien que n'étant pas concerné par la loi du 4 août 2014 sur la réforme ferroviaire, le GPSR a déjà pris l'initiative d'intervenir pour d'autres compagnies de transport collectif. En effet, un rapport d'un groupe de travail sur la sécurité dans les transports a mis en exergue en 2009 la mise à disposition par la RATP de son service interne de sécurité à des sociétés extérieures de transport. Cette initiative faisait sortir les agents de la RATP de leur périmètre d'intervention afin de sécuriser des lignes de bus d'une compagnie de transport privé, dans des quartiers populaires, loin du réseau métropolitain parisien. Ce rapport concluait à l'urgence de mener une réflexion afin d'encadrer ces interventions d'hommes armés²⁴³. Cette étude adressée à l'administration montre que l'encadrement de la sécurité privée ne constitue pas encore une politique cohérente et homogène. Pourquoi ?

D'abord, la privatisation des pouvoirs de police administrative a fait l'objet de nombreuses censures par les tribunaux administratifs²⁴⁴ et par le Conseil constitutionnel²⁴⁵. Par ailleurs, l'armement des agents du service interne n'est-il pas susceptible de générer des affrontements entre agents et contrevenants ? En effet, si la compagnie de transport a décidé de requérir les services d'agents armés, c'est qu'elle éprouve des difficultés à assurer la sécurité sur ses lignes de bus. Par conséquent, l'utilisation d'agents armés peut paraître comme illégale.

B. Les gardes particuliers

Depuis la Révolution de 1789, le législateur a permis aux propriétaires, en même temps qu'ils jouissaient de leurs droits de propriété, de disposer d'une personne pour assurer

²⁴¹ Bauer (A.) et Ventre (A.-M.), *Les Polices en France*, P.U.F., Que sais-je ?, 2002, pp. 95.

²⁴² Rapport GDS 5 de l'INHESJ relatif à la protection des moyens de transport, intermodalité et insertion dans le tissu urbain, comment mieux structurer l'offre de sécurité ?, 2009, p.16.

²⁴³ Ibid, p.58.

²⁴⁴ CE, Ass., 17 juin 1932, Ville de Castelnaudary, n°12045, rec. p.595.

²⁴⁵ Cons. const., 10 mars 2011 DC n°2011-625, préci., considérant n°19.

la garde de leurs biens, notamment leurs terrains. Les gardes particuliers assurent, aujourd'hui, la surveillance des propriétés ou des droits de chasse ou de pêche. Cette notion de « *surveillance* » est au cœur de l'activité d'un agent de sécurité privée dépendant de l'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure²⁴⁶. Le garde particulier, comme pour un agent privé de sécurité, fait l'objet d'une enquête administrative prévue à l'article 29-1-1 du Code de procédure pénale. Une circulaire rappelle la nécessité de prendre en considération l'article 10 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui interdit de prendre une décision sur le seul fondement des informations contenues dans un traitement automatisé de données personnelles. Cette circulaire précise que si le mis en cause a été acquitté, a bénéficié d'un non-lieu ou encore que l'affaire a été classée sans suite, alors il ne peut y avoir de refus de la demande. Enfin, cette circulaire demande à l'administration de prendre en considération, l'ancienneté et la nature des faits afin d'apprécier *in concreto* si l'infraction est réellement incompatible avec l'exercice des fonctions de garde particulier²⁴⁷. Ce contrôle de moralité est différent de celui pratiqué par les préfetures lorsqu'elles instruisaient les dossiers d'agrément d'agents de sécurité. En effet, les préfets pouvaient refuser des demandes d'agrément au motif que le fichier des antécédents comportait des mentions défavorables.

1. Le statut des gardes particuliers

Les gardes particuliers peuvent être salariés ou exercer leurs fonctions bénévolement. La garde particulier est un citoyen chargé d'une mission de service public. Il convient d'ailleurs de s'interroger sur cette notion, car s'il est possible de déléguer une mission de service public à une personne de droit privé, le statut du garde particulier disposant de pouvoir de police judiciaire est tout à fait atypique puisqu'il peut dresser des procès-verbaux d'infraction²⁴⁸. En effet, l'État a rappelé de manière constante l'interdiction de déléguer à une personne privée une mission de police judiciaire, sauf lorsque la loi de permet²⁴⁹.

²⁴⁶ Article 1^{er} du décret 2006-1100 du 30 août 2006 relatif aux gardes particuliers assermentés, complétant le Code de procédure pénale et modifiant le code de l'environnement et le code forestier.

²⁴⁷ Circulaire DEVG0700003C du 9 janvier 2007 relative à l'agrément des gardes particuliers.

²⁴⁸ <http://www.jura.gouv.fr/Demarches-administratives/Les-gardes-particuliers>

²⁴⁹ Article 15, 3^o du Code de procédure pénale.

Le garde particulier doit, d'abord, être commissionné par le propriétaire ; il doit être ensuite agréé par l'autorité préfectorale ; enfin, être assermenté devant le juge du tribunal d'instance. C'est le propriétaire ou le titulaire de droits particuliers sur la propriété qui formule la demande d'agrément²⁵⁰. L'agrément du garde particulier est de la compétence du préfet²⁵¹. Innovation particulière depuis 2006, le garde particulier doit suivre une formation portant notamment sur le droit pénal et la procédure pénale²⁵². Le module 1 que le garde particulier doit obligatoirement maîtriser pour exercer est assez complet²⁵³. L'apprentissage de ce module ne doit pas être inférieur à 10 heures. L'entrée en fonction du garde particulier est soumise préalablement à la prestation de serment²⁵⁴. Le garde particulier est tenu de faire figurer de manière visible la mention garde particulier sur ses vêtements. Il ne peut porter une arme conformément à l'article R.15-33-29-1 du Code de procédure pénale, à l'exception de celles nécessaires à la destruction des animaux nuisibles²⁵⁵.

2. Les pouvoirs des gardes particuliers

Les gardes particuliers sont dotés de pouvoirs leur permettant d'établir des procès-verbaux d'infraction. Cet acte relate les faits qu'il a constatés et qui seraient susceptibles de constituer une infraction. L'article 29 du Code de procédure pénale impose au garde particulier d'adresser directement le procès-verbal de constatation au procureur de la

²⁵⁰ Article 29-1 du Code de procédure pénale.

²⁵¹ Article R.15-33-25 du Code de procédure pénale.

²⁵² Arrêté du 30 août 2006 relatif à la formation des gardes particuliers et à la carte d'agrément.

²⁵³ Notions juridiques de base et droits et devoirs du garde particulier.

I. - Notions juridiques de base :

1° Les bases générales du droit pénal français et les institutions judiciaires ;

2° La police judiciaire et ses agents ;

3° La procédure pénale (les règles de procédure et la rédaction des procès-verbaux) ;

4° L'infraction pénale (la notion d'infraction, la responsabilité pénale, les différentes catégories d'infractions et les peines) ;

5° Le déroulement de l'instruction des procédures judiciaires.

II. - Droits et devoirs du garde particulier :

1° Place du garde particulier au sein de la police judiciaire ;

2° Les devoirs, prérogatives et limites de compétence du garde particulier ;

3° Le contrôle des contrevenants dans le respect des libertés individuelles et du droit de propriété.

III. - Déontologie et techniques d'intervention :

1° Comportement du garde dans l'exercice de ses fonctions ;

2° Communication et présentation.

²⁵⁴ Article R.15-33-29 du Code de procédure pénale.

²⁵⁵ Conditions encadrées par l'article R.427-21 du Code de l'environnement.

République dans les trois jours sous peine de nullité²⁵⁶. Il lui est interdit de procéder à des recherches, perquisitions et fouilles. Le garde particulier n'a pas le pouvoir d'arrestation, de visite domiciliaire ou encore de réquisition des forces de sécurité publique. Il doit respecter les libertés publiques telles que le droit à l'intégrité physique, la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression, la liberté d'opinion et la liberté d'association.

Son commettant a le devoir de signaler tout manquement lorsqu'il en a connaissance. L'agrément du garde particulier peut, alors, lui être retiré lorsqu'il manque à ses obligations. Le propriétaire peut révoquer son garde particulier en lui retirant la commission qui est indépendante de l'agrément. L'administration peut alors régulariser le dossier en retirant l'agrément. Quelles sont les différences entre un garde assermenté et un agent de sécurité privée ? Les deux ont une mission de surveillance. Ensuite, l'agent protège avec les moyens qui sont les siens et le garde particulier relève les infractions en se gardant la possibilité d'intervenir comme pourrait le faire l'agent de sécurité au titre de l'article 73 du Code de procédure pénale. En définitif, ces deux métiers présentent, sur la forme, des similitudes. En revanche sur le fond, la procédure d'agrément d'un garde particulier est plus aboutie, puisqu'elle fait l'objet d'une prestation de serment pour le bon accomplissement de ses missions de police judiciaire. Ces deux métiers *a priori* proches font l'objet de dispositions différentes du législateur. Dès lors, l'agent de sécurité pourrait être assermenté comme le suggérait d'ailleurs le Professeur Latour afin de donner plus d'impact à ses missions²⁵⁷.

Section 2 : La moralisation par le contrôle

La moralisation de la sécurité privée par le contrôle était auparavant dévolue aux préfetures. Cette mission n'a pas été une totale réussite comme l'a relevé Xavier

²⁵⁶ Article 29 du Code de procédure pénale dispose que « *Les gardes particuliers assermentés constatent par procès-verbaux tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde. Les procès-verbaux sont remis ou envoyés par lettre recommandée directement au procureur de la République. Cet envoi doit avoir lieu, à peine de nullité, dans les trois jours au plus tard, y compris celui où ils ont constaté le fait, objet de leur procès-verbal* ».

²⁵⁷ Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013, entre permanence et changements », *JCP A*, 2014, p.2077.

Latour²⁵⁸. En effet, l'administration n'opérait qu'un contrôle *a priori* sur l'agrément des sociétés et des individus à l'entrée du secteur. Le législateur a donc décidé, conjointement avec les professionnels du secteur, de créer une instance dédiée grâce à la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), établissement public administratif en charge de la moralisation de la profession, est administré par un collège composé de représentants de l'État, de personnes issues de la sécurité privée et de personnalités qualifiées²⁵⁹. Le CNAPS exerce une mission de police administrative, qui lui permet de vérifier la moralité des postulants aux activités de sécurité privée énumérées à l'article L611-1 du Code de la sécurité intérieure et, par voie de conséquence, de refuser la délivrance d'habilitation ou d'autorisation. Pour mener à bien ses missions, le CNAPS a déployé des CIAC (commissions régionales ou interrégionales d'agrément et de contrôle)²⁶⁰. Il existe 12 CIAC pour près de 150 000 agents.

Cet établissement est né de la volonté de l'État d'encadrer le fonctionnement des forces privées de sécurité²⁶¹. Pour le Préfet Jean-Yves Latournerie, alors directeur du CNAPS, la création de cette instance est liée à la volonté de l'État de moraliser et de professionnaliser le secteur pour restaurer son image et son attractivité²⁶². Or, est-ce vraiment le but de l'État de restaurer l'image et l'attractivité d'un secteur ? Il est constant que plusieurs professions entrant directement en concurrence avec la sécurité privée ne font l'objet d'aucun contrôle par l'administration.

Il n'en demeure pas moins que le CNAPS est en charge du contrôle de moralité des entreprises et des dirigeants qui forment un ensemble (§1) ainsi que des agents, ce qui constitue l'essentiel de son activité (§2).

²⁵⁸ Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *ADJA*, 2009, p.800.

²⁵⁹ Latour (X.) et Moreau (P.), « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », *JCP A*, 2012, 2118.

²⁶⁰ Article L.633-1 du Code de la sécurité intérieure.

²⁶¹ Latour (X.), « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », in *Les Cahiers de la sécurité*, 2012, n°19, p.9.

²⁶² Latournerie (J.-Y.), « Le conseil national des activités de sécurité privée », in *Sécurité privée, enjeu public*, op. cit., p.232.

§ 1. Le contrôle des entreprises et de leurs dirigeants

Les entreprises et leurs dirigeants constituent une interface entre l'administration et les agents en charge d'une mission sécurité privée. S'assurer de leur moralité à l'entrée de la profession constitue une priorité pour le législateur qui contrôle mieux l'accès des entreprises (A) et des dirigeants (B) aux activités privées de sécurité.

A. L'accès des entreprises aux activités de sécurité

L'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 autorise chaque individu à entreprendre²⁶³. Le Conseil constitutionnel veille désormais à ce que cette limitation ne soit pas excessive comme l'indique le considérant 13 d'une décision qui dispose « *qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »²⁶⁴.

Cependant, il existe des spécificités dans certains secteurs comme celui de la sécurité privée. Cette activité nécessite une autorisation préalable de l'administration comme l'exige la loi du 12 juillet 1983 codifiée, aujourd'hui, dans le Code de la sécurité intérieure. L'Union fédérale des enquêteurs de droit privé avait saisi le Conseil d'État s'agissant du code de déontologie qui méconnaissait, selon eux, la liberté d'entreprendre²⁶⁵. Le Conseil d'État a rejeté cette requête en estimant que l'administration pouvait contrôler cette activité sans porter atteinte aux libertés. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel dans son considérant 13 rappelle qu'il est permis au législateur d'apporter une limite à la liberté d'entreprendre dès lors qu'elle est liée à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général.

²⁶³ « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi ».

²⁶⁴ Cons., Const., 16 janv. 2001, DC n°2000-439, relative à la loi relative à l'archéologie préventive, Rec. 42, considérant n°13.

²⁶⁵ CE, 12 Fév. 2014, Union fédérale des enquêteurs de droit privé c. Ministère de l'Intérieur, n°365073, JurisData n°2014-002742.

La réglementation de l'accès aux activités privées de sécurité a été introduite, pour la première fois, dans la loi de 12 juillet 1983, aujourd'hui, intégrée dans le Code de la sécurité intérieure dans ses articles L.612-1 et suivants.

D'autres dispositions conditionnent l'entrée d'une société privée dans le secteur comme l'article L.612-10 du Code de la sécurité intérieure qui impose à la société de présenter un dossier par l'intermédiaire de son dirigeant. La demande doit, notamment, faire ressortir l'établissement d'un siège social, les statuts, ainsi que la liste des fondateurs, administrateurs, directeurs et dirigeants de la structure. L'absence de l'un de ces éléments dans la constitution de la demande peut aboutir à un refus d'autorisation d'exercice comme le rappelle logiquement la Cour administrative d'appel de Paris²⁶⁶. La nature juridique de la structure peut soulever quelques questions (1), tout comme le statut associatif à l'égard duquel l'État peine à trouver une position cohérente (2).

1. Les différentes structures

La liberté d'entreprendre n'est pas un principe constitutionnel, néanmoins, le Conseil constitutionnel l'a intégrée dans le bloc de constitutionnalité en déduisant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen que « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi* »²⁶⁷. Le Conseil d'État considère, quant à lui, que la liberté d'entreprendre s'impose au pouvoir réglementaire²⁶⁸.

L'article 612-3 du Code de la sécurité intérieure impose de faire ressortir la personnalité de droit privé de la société. Cela restreint le champ des personnes morales ou physiques susceptibles d'exercer une activité de sécurité privée. L'article 612-1 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *seules les personnes physiques ou morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés* » ou « *les personnes physiques ou morales non*

²⁶⁶ CAA Paris, 8 déc. 2014, Urban sécurité club c. Préfecture de Police, n° 14PA00783.

²⁶⁷ Cons. Const., 16 janv. 1982, DC n° 81-132, loi de nationalisation.

²⁶⁸ CE, 12 nov. 2001, Commune de Montreuil-Bellay, n°239840, Lebon, p.551.

immatriculées au registre du commerce et des sociétés, qui sont établies dans un autre État membre de l'Union européenne ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen » sont autorisées à exercer les activités contenues dans l'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure C'est dans cette perspective que la section 2 du chapitre II du livre VI du Code de la sécurité intérieure évoque un « *agrément des exploitants individuels et des dirigeants et gérants des personnes morales* ». Comme le fait remarquer Xavier Latour dans le Code de la sécurité intérieure, la notion de dirigeant renvoie à la notion d'entreprise commerciale. Ce commentaire pose deux hypothèses de structures juridiques collectives et individuelles²⁶⁹.

D'abord, les structures collectives avec la constitution possible d'une société à responsabilité limitée (SARL), d'une société anonyme (SA) ou d'une société par actions simplifiée (SAS) pour intégrer le secteur de la sécurité privée. Ces structures sont les plus couramment utilisées par les entreprises de sécurité privée.

Ensuite et s'agissant des entreprises individuelles, la loi autorise l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée à intégrer le secteur. Cette structure, dont l'inscription au RCS est obligatoire, se distingue de l'entreprise individuelle. En effet, l'entreprise individuelle se caractérise par sa simplicité lors de sa constitution. L'entreprise individuelle sous le régime de la micro-entreprise est dispensée d'une immatriculation au RCS. Le Ministère de l'Intérieur s'oppose ainsi à l'accès au secteur des entreprises individuelles²⁷⁰. Selon le professeur Latour, l'inscription au RCS de l'entreprise individuelle devrait pouvoir lever cette restriction. Or, depuis la loi n°

2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, les auto-entrepreneurs qui exercent une activité commerciale sont dans l'obligation de s'immatriculer au registre du commerce et des sociétés. Les formalités d'inscription au centre de formalité des entreprises comme l'exige le CNAPS paraissent lourdes pour une entreprise individuelle²⁷¹. Cela n'est-il pas de nature à contraindre les

²⁶⁹ Latour (X.), in Gohin (O.), Latour (X.) (dir.), Code de la sécurité intérieure, op. cit., p.201.

²⁷⁰ Latour (X.), in Gohin (O.), Latour (X.) (dir.), Code de la sécurité intérieure, op. cit., p.199.

²⁷¹ <https://www.apce.com/pid224/8-les-formalites-de-creation.html>

entreprises individuelles à passer par un autre statut pour prétendre à intégrer le secteur de la sécurité privée ?

Cette initiative peut-elle remettre en cause le principe de la liberté d'entreprendre ? Le Conseil constitutionnel a admis des encadrements en autorisant le législateur à apporter à la liberté d'entreprendre des limitations qui doivent être justifiées par l'intérêt général ou bien liées à des exigences constitutionnelles²⁷². Dans le cas présent, la limitation peut parfaitement s'appliquer aux activités soumises à une autorité administrative. De plus, l'absence de personne morale pour une entreprise individuelle peut générer quelques difficultés. Cette position de l'administration semble se justifier juridiquement. Sur le plan économique, même inscrites au RCS, les entreprises individuelles présentent un risque notamment lorsqu'une société fait appel à une multitude d'entreprises individuelles pour répondre à un besoin. En ayant recours à une sous-traitance importante, l'entreprise s'évite plusieurs obligations comme celle des conventions collectives²⁷³. La société détentrice du contrat peut également réguler la présence d'agents auto-entrepreneurs, sans se préoccuper de leur situation sociale. Cette situation peut provoquer une rotation importante des emplois (turn-over) et par voie de conséquence dégrader la qualité du service et, en définitive, remettre en cause la sécurité des personnes et des biens²⁷⁴.

2. Le cas particulier des associations

L'administration a pris le parti d'exclure les associations. En effet, les associations interviennent, souvent, dans ce secteur avec une activité de médiation en façade, mais qui peut relever d'une mission de sécurité privée²⁷⁵. Cette prestation peut présenter deux difficultés.

La première est purement économique. Une association n'est pas assujettie à l'impôt sur

²⁷² Cons. const., 10 juin 1998, DC n°98-401, Loi sur les 35 heures I, Rec. 258, RJC I-754.

²⁷³ Blanchou (J.-L.), Intervention lors de la signature de la charte de bonnes pratiques en matière d'achats de prestations de sécurité privée, 10 septembre 2013.

²⁷⁴ Rép. min. du 27 octobre 2010 de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques à une question posée par le SNES.

²⁷⁵ Latour (X.), « Des activités privées de sécurité et des agences de recherche privées dans le Code de la sécurité intérieure », in (dir.) Mbongo (P.) Latour (X.), *Sécurité, libertés et légistique*, op. cit., p 199.

les sociétés, ce qui lui fait disposer d'une fiscalité avantageuse et donc d'un rendement plus intéressant. Elle est, souvent, éligible à des emplois aidés, ce qui peut fausser la concurrence avec des sociétés dont la marge de manœuvre économique est très limitée.

La seconde est juridique. Ces associations interviennent le plus souvent sur la voie publique ou lors d'une manifestation publique. Leurs missions proches de celles d'un agent de sécurité privée peuvent soulever quelques inquiétudes notamment lorsqu'il s'agit d'intervenir sur un conflit. Par ailleurs, du fait d'une formation assez sommaire, leur capacité à gérer les situations difficiles reste limitée. C'est donc à bon droit que le législateur a interdit l'incursion d'une association dans des activités de sécurité privée. Le problème persiste, toutefois, puisqu'il existe des associations qui proposent des prestations de sécurité privée²⁷⁶. L'administration devrait opérer un contrôle plus poussé, comme elle en a le devoir s'agissant de la création d'une association. En effet, une association propose dans son objet de « *fournir à des organisations qui feraient appel à notre association lors de manifestations sportives et culturelles pour des contrôles d'accès, des signaleurs, surveillances, gardiennage d'espace et renfort en personnel* ». Cet objet social aurait dû attirer l'attention des services préfectoraux. En effet, il est possible sur le fondement de l'article 3 de la loi 1901 relative au contrat d'association, de saisir le Tribunal de grande instance afin de demander la dissolution judiciaire de l'association en raison de l'illicéité de son objet²⁷⁷. Dans les faits, la préfecture est tenue d'adresser un récépissé de déclaration, puis de saisir le juge. Elle aurait pu adresser le dossier au CNAPS qui dispose d'un intérêt à agir. Il en sera de même si une association déclare dans son objet social faire de la médiation et qu'elle réalise en réalité des prestations de surveillance et de gardiennage. La Cour de cassation prend en considération l'activité effective exercée. Le pouvoir souverain du juge peut lui permettre de reconsidérer l'objet social de l'association après son entrée en fonction²⁷⁸.

Une exception permet cependant, aux associations (politiques, sportives, culturelles ou cultuelles) de disposer d'un service interne en vue d'assurer la sécurité des

²⁷⁶ <http://www.ouest-france.fr/des-benevoles-au-service-de-la-securite-devenements-1084531>

²⁷⁷ L'Article 3 de la loi du 1901 dispose que « Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement, est nulle et de nul effet ».

²⁷⁸ Cass., 1^{er} ch. civ., 16 oct. 2001, bull., n°255.

rassemblements. Il n'y a là pas de prestation, mais des individus sur la voie publique arborant des brassards « Sécurité ». Le danger pour les libertés reste important d'autant plus que ces individus ne disposent pas, la plupart du temps, de formation et encore moins de carte professionnelle.

B. L'accès des dirigeants aux activités de sécurité privée

Après avoir examiné les conditions d'accès d'une entreprise au secteur de la sécurité privée, il convient de voir la possibilité pour un dirigeant d'accéder au secteur des activités privées de sécurité telles que définies dans les Titres I et II du Livre VI du Code de la sécurité intérieure. L'accès aux métiers de la sécurité privée a été réglementé pour la première fois dans la loi du 12 juillet 1983. Le Code de la sécurité intérieure a intégré, par la suite, dans son Livre VI les dispositions de la loi de 83 relatives à l'accès du dirigeant et de l'employé.

L'exercice d'une activité de sécurité privée par une personne morale est conditionné par une autorisation préalable. L'agrément du dirigeant est étroitement lié à l'autorisation administrative de la société, puisque la demande doit être déposée par le dirigeant disposant du pouvoir d'engager la société. D'ailleurs, la jurisprudence a confirmé la décision du préfet de refuser l'agrément à un dirigeant et par la même occasion de retirer l'autorisation à une société d'exercer des activités de surveillance et de gardiennage. Le préfet, pour fonder sa décision, avait opéré une substitution de motif tendant à démontrer que le comportement du requérant n'était pas compatible avec la fonction²⁷⁹. Dans une autre affaire, la CIAC Est a refusé la demande d'agrément d'un individu aux fonctions de dirigeant d'une société. Cette décision administrative a pour conséquence le retrait immédiat de l'autorisation d'exercer de l'entreprise²⁸⁰. En effet, le gérant doit satisfaire aux exigences d'une enquête administrative²⁸¹. Si le dirigeant est bien soumis à des conditions d'accès à la hauteur des enjeux (1), il en est autrement pour les actionnaires (2).

²⁷⁹ CAA Versailles, 24 mai 2011, Souleymane A., n° 10VE03071.

²⁸⁰ CE, 23 mai 2014, Ministère de l'Intérieur, n°380038.

²⁸¹ Article. L.612-7 du Code de la sécurité intérieure.

1. L'agrément des dirigeants

L'accès du dirigeant au secteur de la sécurité privée est régi par les articles L.612-6 et suivants du Code de la sécurité intérieure. Le demandeur peut faire l'objet d'un refus si l'enquête administrative démontre que le comportement ou les agissements de l'individu sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État, et sont incompatibles avec l'exercice d'une activité de sécurité privée contenue dans l'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure²⁸². Cette interdiction vaut pour les individus ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire ou d'une condamnation à une peine d'emprisonnement correctionnelle ou à une peine criminelle, avec ou sans sursis, devenue définitive.

L'individu ne peut pas *a priori* exercer s'il a été en faillite sans réhabilitation ou s'il a été frappé par une autre sanction entrant dans le cadre du Titre II de la loi n°67-653 du 13 juillet 1967 portant sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes. Cette exigence de moralité de la part des professionnels a, depuis les années 1980, accompagné le développement de la sécurité. En 1982, Jean Vaujour, Président de la Fédération française des organismes de prévention et de sécurité, rappelait la nécessité d'organiser une profession loin des officines à la limite marginale des lois et des règlements de la nation²⁸³. Cette position intervenait quelques mois après le décès du SDF au Forum des Halles en 1981 déjà évoqué.

Depuis, l'administration a revu ses exigences à la hausse en passant d'une constatation du volet B2 du casier judiciaire à la consultation des fichiers des antécédents judiciaires²⁸⁴. Cette exigence de l'administration concerne, particulièrement, les commerçants et les dirigeants d'entreprise pour lesquels les préfets, puis le CNAPS, appliqueront le principe du comportement irréprochable. Afin de constater cette volonté de l'administration de participer à l'assainissement de la profession, un arrêt de

²⁸² CE, 7 août 2007, n°300734, ministère de l'intérieur c. Société Haute sécurité, JurisData n°2007-072309.

²⁸³ Vaujour (J) et Barbat (J), « La sécurité du citoyen », op. cit., pp. 112-113.

²⁸⁴ Article. L.612-7 du Code de la sécurité intérieure.

la Cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé par un candidat pour la gérance d'une société de sécurité privée alors que son casier judiciaire ne comportait pas de mention. Les mentions inscrites au fichier TAJ (traitement d'antécédents judiciaires) pouvaient quant à elles être contestées, ce que n'a pas manqué de soulever le requérant. Cet arrêt illustre bien l'attention que porte l'administration à cette exigence de moralité et d'honorabilité²⁸⁵.

Dans le cas précédemment évoqué, aucune condamnation n'était intervenue avant la décision de refus de la CIAC. Il pouvait apparaître utile d'appliquer la présomption d'innocence au nom de laquelle toute personne qui se voit reprocher une infraction est réputée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été légalement prouvée. En effet, pour le juge administratif, la présomption d'innocence est une liberté fondamentale²⁸⁶. Pourquoi ne pas appliquer cette disposition intégrée dans le bloc de constitutionnalité²⁸⁷ ? C'est sur ce fondement, combiné avec la liberté d'entreprendre, que le requérant a saisi le juge des référés. Le Conseil d'État a répondu qu'en refusant l'agrément, la CIAC Est n'a pas méconnu la présomption d'innocence²⁸⁸. En d'autres termes, rien ne s'oppose au refus d'un agrément dès lors qu'un individu a eu un comportement inadapté. Il y a donc lieu de relativiser la présomption d'innocence dès lors que l'individu est mis en cause dans une affaire dans laquelle il existerait des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'il ait pu participer à la commission d'une infraction²⁸⁹. Il existe également des cas de refus sans que l'individu ait fait l'objet de poursuite ou de condamnation. C'est le cas d'une autre décision impliquant la préfecture des Bouches-du-Rhône qui a refusé un agrément à un dirigeant alors qu'il n'existait pas de mention sur le volet B2 de son casier judiciaire. La simple consultation du fichier des antécédents judiciaires a également suffi à refuser l'agrément²⁹⁰.

Par ailleurs, la participation à des activités de sécurité privée d'un dirigeant ayant des antécédents judiciaires peut être liberticide, à l'image de ce chef d'entreprise qui a

²⁸⁵ CAA Marseille, 5 mars 2013, préfecture des Bouches-du-Rhône, n°11MA04195.

²⁸⁶ CE, 14 mars 2005, Bruno Gollnisch, n°278435.

²⁸⁷ La présomption d'innocence est prévue par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

²⁸⁸ CE, 23 mai 2014, Ministère de l'Intérieur, n°380038.

²⁸⁹ Article. 80-1 du Code de procédure pénale.

²⁹⁰ CAA Marseille, 5 mars 2013, M.Mamona c. Préfecture des Bouches-du-Rhône, n°11MA04195.

employé plusieurs dizaines d'agent sans carte professionnelle. La présence dans l'espace public d'agents sans agrément est une menace aux libertés en raison de leur manque de connaissance sur la législation²⁹¹.

En conclusion, la moralité dans le secteur des activités de sécurité privée est essentielle puisqu'elle guide le dirigeant dans ses actes de direction de la société. Son comportement peut avoir un impact sur les libertés. La plupart des affaires ayant impliqué un ou des agents de sécurité mettent indirectement en relief la responsabilité du dirigeant. L'administration reste très exigeante à l'égard des dirigeants, même si les faits en question remontent à plus d'une dizaine d'années avant la demande²⁹².

2. L'agrément des actionnaires en débat

L'article 612-10 du Code de la sécurité intérieure impose lors de la sollicitation de l'agrément de déclarer les actionnaires, même s'ils ne sont pas soumis comme les dirigeants à une demande d'autorisation. Dans le même registre, la société doit signaler toute modification dans les éléments qui ont fondé l'autorisation d'exercice²⁹³. Cette disposition peut s'avérer difficile à mettre en œuvre. En effet, les effectifs du CNAPS ne sont pas nécessairement préparés à une telle mission de compilation de données.

Par ailleurs, le syndicat des entreprises de sécurité fait de la défense des entreprises de type PME (petite et moyenne entreprise) et TPE (très petite entreprise) sa doctrine contre les gros opérateurs détenus par des capitaux étrangers²⁹⁴. La cellule anti-blanchiment TRACFIN a porté son attention sur la sécurité privée en 2011 en raison des montages réalisés dans certaines sociétés de sécurité privée pour détourner des actifs aux moyens d'abus de biens sociaux, d'abus de confiance et de blanchiment²⁹⁵. Le Président de l'Union des entreprises de sécurité privée, Claude Tarlet, dénonce

²⁹¹ CA Versailles, 5 sept. 2014, n°13/03711.

²⁹² CAA Nantes, 3 fév. 2009, Préfecture du Loiret, n°08NT01733.

²⁹³ Article L.612-13 du Code de la sécurité intérieure.

²⁹⁴ Discours de Jean Pierre Tripet aux 3^{ème} Assises de la sécurité privée. (http://www.e-snes.org/i_zip/assises_sp2014_jpt.pdf).

²⁹⁵ Rapport d'activité 2011, Tracfin, Ministère de l'Économie et des finances, 2011, p.10.

également la pénétration de ce marché par des capitaux liés aux sectes et à certains mouvements extrémistes²⁹⁶.

Sans interférer dans un débat politique, il apparaît utile d'évoquer une disposition qui permet à l'administration de protéger le secteur de la sécurité privée contre des prises de position économique susceptibles de remettre en cause ses intérêts nationaux.

En effet, l'article 153-2 du Code monétaire et financier soumet l'investissement dans certains secteurs à une autorisation préalable du Ministre de l'Économie pour une personne qui n'est pas ressortissante d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu une convention d'assistance administrative avec la France, par une entreprise dont le siège social ne se situe pas dans l'un de ces mêmes États ou par une personne physique de nationalité française qui n'y est pas résidente²⁹⁷. L'article R.153-1 du Code monétaire et financier donne une définition de l'investissement soumis à contrôle²⁹⁸. L'article R.153-10 du même code permet au Ministre de l'Économie de refuser l'investissement : « *serait compromise l'exécution des obligations contractuelles de l'entreprise dont le siège social est établi en France comme titulaire ou sous-traitant dans le cadre de marchés publics ou de contrats intéressant la sécurité publique, les intérêts de la défense nationale ou la recherche, la production ou le commerce en matière d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives* ». L'administration dispose donc d'un arsenal juridique suffisant

²⁹⁶ Tarlet (C.) et Moreau (P.), « Contribution à l'étude de la loi relative à la prévention de la délinquance : la professionnalisation et la moralisation des entreprises de sécurité privée », *JCP A*, 2007, 2137.

²⁹⁷ Le 2° de l'Article 3 du décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier dispose que les « *Activités de sécurité privée, au sens de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 modifiée réglementant les activités privées de sécurité, lorsque les entreprises qui les exercent : a) Fournissent une prestation à un opérateur public ou privé d'importance vitale, au sens de l'article L. 1332-1 du Code de la défense ; b) Ou participent directement et spécifiquement à des missions de sécurité définies aux articles L. 282-8 du Code de l'aviation civile et L. 324-5 du Code des ports maritimes ; c) Ou interviennent dans les zones protégées ou réservées, au sens de l'article 413-7 du Code pénal et des textes pris en application du décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale* ».

²⁹⁸ « 1° Soit d'acquérir le contrôle, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, d'une entreprise dont le siège social est établi en France ;

2° Soit d'acquérir directement ou indirectement tout ou partie d'une branche d'activité d'une entreprise dont le siège social est établi en France ;

3° Soit de franchir le seuil de 33,33 % de détention directe ou indirecte du capital ou des droits de vote d'une entreprise dont le siège social est établi en France ».

pour protéger les intérêts fondamentaux de la nation. Encore faudrait-il opérer une veille dans un secteur où la contractualisation évolue plus vite que le droit.

§ 2. Le contrôle des agents

La sécurité privée concourt aujourd'hui aux côtés de l'État à la sécurité globale de la nation²⁹⁹. Elle doit, logiquement, vérifier la moralité des individus préalablement à leur intégration (A). Néanmoins, d'autres métiers de la sécurité privée échappent à l'administration (B).

A. La procédure d'accès des agents à des métiers réglementés

Depuis le 1^{er} janvier 2012, le CNAPS, par l'intermédiaire de ses CIAC, a pris le relais des préfectures dans le contrôle des agents à l'entrée de la profession. L'article 612-20 du Code de la sécurité intérieure régit la délivrance des cartes professionnelles. Parmi les obligations importantes de cette disposition, les 1^o, 2^o et le 3^o concernent la moralité de l'individu³⁰⁰.

Le candidat doit formuler une demande auprès de la CIAC. La délégation régionale opère alors une enquête administrative pour s'assurer que l'individu n'a pas commis de fait incompatible avec cette fonction. Le compte rendu de cette enquête n'est pas communicable³⁰¹.

²⁹⁹ Loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

³⁰⁰ 1^o S'il a fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions ;

2^o S'il résulte de l'enquête administrative, ayant le cas échéant donné lieu à consultation, par des agents des commissions nationale et régionales d'agrément et de contrôle spécialement habilités par le représentant de l'Etat territorialement compétent et individuellement désignés, des traitements de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des dispositions de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception des fichiers d'identification, que son comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'Etat et sont incompatibles avec l'exercice des fonctions susmentionnées ;

3^o S'il a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée ;

³⁰¹ CAA Paris, 20 avril 2010, Préfet de Seine-et-Marne, n°09PA00457.

En revanche, l'administration est tenue de communiquer les considérations de droit et de fait ayant motivé le refus³⁰². Dans une affaire, il a été reproché à l'administration de ne pas avoir satisfait aux exigences de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public qui impose à l'administration d'indiquer l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision³⁰³. En effet, le préfet n'était pas tenu de demander au candidat de présenter ses observations sur les griefs retenus à son encontre³⁰⁴. De même que rien n'imposait à l'administration de proposer une procédure contradictoire à l'individu après un simple avis³⁰⁵. La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des administrés dans leurs relations avec les administrations n'est pas applicable au secteur de la sécurité³⁰⁶. Néanmoins, le Ministre de l'Intérieur a évoqué lors d'une question écrite la possibilité d'instaurer une procédure contradictoire afin de mesurer la réalité et la gravité des faits³⁰⁷. Cette proposition faisait suite à la question d'un parlementaire s'agissant des habilitations d'accès en zone de sûreté à accès réglementé données aux préfetures en application de l'article R.213-3-3 du Code de l'aviation civile. Un récent rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable propose de supprimer la double enquête et le double agrément prévu au Code des transports³⁰⁸. Cette procédure du contradictoire se matérialise simplement par une demande d'explication sans qu'il soit besoin de communiquer les résultats de l'enquête administrative³⁰⁹.

Cette proposition intéressante, si elle est débattue, devrait susciter des débats animés puisqu'elle soumet l'idée que le préfet perdrait ses prérogatives en matière de sûreté aéroportuaire comme le prévoit l'article R.213-1-1 du Code de l'aviation civile, au profit du CNAPS. Le double agrément avait un peu de sens lorsque le préfet était en charge des

³⁰² CAA Versailles, 27 mai 2008, Préfet des Hauts-de-Seine, n°06VE02113.

³⁰³ Article 3 de la Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

³⁰⁴ CAA Versailles, 26 janv. 2010, Préfecture du Val d'Oise c. Al Asri, n°08VE02363.

³⁰⁵ CAA Versailles, 16 novembre 2010, Préfecture des Hauts-de-Seine c. Doumbia, n°09VE02509.

³⁰⁶ Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013 : Entre permanence et changements », *JCP A*, 2014, 2077.

³⁰⁷ Rép. min. à la QE n°27871, JO du 27 août 2013, p.9096.

³⁰⁸ Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable relative à l'étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire, 2014 p.48.

³⁰⁹ CAA Marseille, 24 sept. 2013, Djama c. Ministère de l'Intérieure, n°11MA04588.

attributions des cartes professionnelles. La mise en place du CNAPS pourrait permettre une réorganisation des autorisations. Il en va de même pour le permis de port d'armes pour l'activité de transport de valeurs codifiée à l'article L.613-8 et suivants du Code de la sécurité intérieure. En effet, les deux administrations consultent, en l'occurrence, le même fichier pour autoriser l'exercice d'une activité et pour porter une arme ou pour accéder à la zone sensible d'un aérodrome. Les délais très variables de traitement des demandes peuvent perturber le fonctionnement d'une entreprise au point de devoir rémunérer une personne qui ne dispose pas d'autorisation.

Les CIAC contrôlent la moralité des agents. Elles ont traité, en 2013, près de 40 000 demandes de cartes professionnelles et près de 42 000 demandes d'autorisations préalables. L'activité de régulation représente à elle seule près de 77% des décisions des CIAC³¹⁰. Cette politique de moralisation a connu un démarrage progressif (1), sans pour autant donner entière satisfaction avant la mise en service du CNAPS (2).

1. Le sens de ces obligations

La première grande réglementation des activités de sécurité privée remonte à la loi du 12 juillet 1983. Cette loi visait essentiellement à s'assurer de la moralité des dirigeants en imposant un fonctionnement rigide. Elle a touché par voie de conséquence les agents. Pour le professeur Latour, la diversité et l'intensité des contrôles sont des garanties à la moralisation de la profession³¹¹. Il revient à l'administration de chercher des garanties de moralité préalablement à l'accès aux missions de sécurité privée. En pratique, le préfet opérait un contrôle variable selon les préfectures sur la moralité et l'honorabilité des agents.

La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a permis d'approfondir le contrôle de moralité en consultant le fichier TAJ (ex-STIC et JUDEX) afin d'approfondir l'examen de la demande. En effet, pour l'administration, une mention au fichier des antécédents judiciaires est de nature à remettre en cause la moralité de l'agent, même si la procédure

³¹⁰ Rapport d'activité 2013 du CNAPS disponible sur <http://www.cnaps-securite.fr/wp-content/uploads/2013/04/Rapport-dactivite-2013-du-CNAPS.pdf>

³¹¹ Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *ADJA*, 2009, p.800.

est restée sans suite ou n'a pas débouché sur une condamnation. Les préfetures, sans attendre le décret d'application, ont demandé aux autorités compétentes de procéder aux vérifications utiles³¹². Cela a débouché sur des saisines de juridictions administratives aux fins d'annuler les refus d'autorisation³¹³.

Quelque temps plus tard, le législateur avec la loi du 5 mars 2007 a introduit la carte professionnelle. Auparavant le préfet, puis le CNAPS, doivent consulter le volet 2 du casier judiciaire de l'agent et le fichier des antécédents. Cette procédure a permis une réelle avancée dans le contrôle de moralité comme le souligne le président de l'USP, Claude Tarlet, même si elle est imparfaite³¹⁴.

2. La portée de ces obligations

Les préfetures qui avaient en charge la délivrance des cartes professionnelles refusaient l'autorisation d'exercer si le casier judiciaire du candidat mentionnait une condamnation incompatible avec l'un des métiers visés à l'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure³¹⁵. C'est le cas, par exemple, dans un arrêt de Cour administrative d'appel qui a annulé le jugement du Tribunal administratif. Le moyen de défense qui consistait à plaider une atteinte grave au droit à mener une vie familiale normale au sens de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales était inopérant³¹⁶, de même que l'article 6, §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme dans une autre affaire³¹⁷. Selon le Conseil d'État, le préfet est habilité à refuser une autorisation d'exercer une activité d'agent de sécurité privée même si les faits n'ont pas fait l'objet d'une inscription au bulletin n°2 du casier judiciaire et qu'ils ont été effacés du système de traitement

³¹² Décret n°2005-1124 du 6 septembre 2005 fixant la liste des décisions pouvant donner lieu à la consultation des traitements automatisés de données personnelles.

³¹³ CE, 14 nov. 2005, Jubau, n° 271711: JurisData n° 2005-069231 ; JCP A, 2006, 1033 ; CAA Versailles, 23 nov. 2006, Préfet des Hauts-de-Seine, n° 06VE00790.

³¹⁴ Tarlet (C.) et Moreau (P.), « Contribution à l'étude de la loi relative à la prévention de la délinquance : la professionnalisation et la moralisation des entreprises de sécurité privée », *JCP A*, 2007, 2137.

³¹⁵ Degommier (S.), « Conditions de légalité du refus d'agrément opposé par le préfet à l'exercice d'une activité privée de sécurité », *AJDA*, 2009, p.758.

³¹⁶ CAA Nantes, 9 décembre 2011, n° 10NT00803.

³¹⁷ CAA Bordeaux, 23 oct. 2012, Michel X., n°11BX03439.

automatisé des infractions constatées (STIC)³¹⁸. Il en est de même dans un arrêt ayant refusé une carte professionnelle pour des infractions ayant fait l'objet d'un effacement du STIC³¹⁹.

Il en va de même lorsque l'administration commet une erreur en inscrivant une condamnation dans le casier judiciaire³²⁰. Aussi, de fausses informations fournies en vue d'obtenir une carte professionnelle suffisent à motiver un refus de l'administration³²¹. L'administration ne s'appuie pas uniquement sur la consultation du casier judiciaire et sur le fichier des antécédents pour refuser une demande de carte professionnelle. Elle peut, si elle dispose d'informations des services de renseignements, justifier un refus³²².

Par ailleurs, la sécurité étant un secteur où le sang-froid et la retenue sont des compétences essentielles, le CNAPS ne tolère pas d'attitudes dangereuses, même si elles n'ont pas été commises dans le cadre d'une activité de sécurité privée³²³. Dans le sens contraire, un individu ayant commis des délits qualifiés respectivement de tentative d'escroquerie et d'usage de stupéfiant sans que ces condamnations ne fassent l'objet d'une inscription au casier judiciaire, ne sont pas suffisamment circonstanciées pour être considérées comme incompatibles à l'exercice de la fonction d'agent de sécurité³²⁴.

Dans le second cas, des faits inscrits dans le volet 2 du casier judiciaire ayant fait l'objet de contestation de la part l'individu ne suffisent pas à motiver le refus, y compris avec l'existence de procès-verbaux établis par des officiers de police et des agents de police judiciaire³²⁵.

Ensuite, sur la durée de la commission, les juridictions ont varié dans leurs positions préférant ainsi donner plus de sens au pouvoir souverain du juge plutôt qu'à la

³¹⁸ CE, 2 déc. 2009, Ministère de l'Intérieur c. Hammoumi, n° 307668, JurisData n° 2009-015428 ; *JCP A*, 2009, Act. 1297.

³¹⁹ CAA Douai, 31 oct. 2007, Préfet Seine-Maritime, n°07DA0014.

³²⁰ CAA Paris, 4 avril 2013, M. B., n°12PA02423.

³²¹ CAA Nantes, 12 mai 2010, Ghalbd X, n° 09NT01505.

³²² CAA Nantes, 25 mars 2010, Alabaev, n°09NT01345.

³²³ CAA Paris, 21 juin 2012, Préfet de police, n°11PA02781.

³²⁴ CAA Douai, 18 sept. 2008, Préfet de la Seine Maritime, n°07DA00794.

³²⁵ CAA Douai, 24 mai 2007, Abdelhafed X., n°06DA01472.

cohérence des décisions. Des faits d'une dizaine d'années sans condamnation et sans inscription au casier judiciaire peuvent motiver un refus de carte professionnelle³²⁶. Pareillement, des faits commis par un mineur peuvent justifier un refus malgré un effort d'insertion³²⁷. Une position contraire est retenue dans une autre affaire, des faits pour outrage à agent de la force publique remontant à une dizaine d'années n'ayant donné lieu à aucune suite judiciaire ne peuvent être regardés selon la Cour administrative d'appel comme incompatibles avec la profession d'agent de sécurité³²⁸. Enfin, des faits de violences volontaires sur épouse et avec arme remontant à 5 ans sans inscription au fichier des antécédents et au casier judiciaire ne sont pas de nature à justifier un refus d'autorisation³²⁹. Ces arrêts illustrent la difficulté pour les juridictions administratives à dégager une jurisprudence claire et applicable.

Le CNAPS, installé depuis le 1^{er} janvier 2012, opère une analyse différente dans le traitement des dossiers, à la suite des préconisations du rapport Bauer sur l'utilisation des fichiers de police, à plus forte raison lorsque le rédacteur du rapport est le président du collège du CNAPS³³⁰. Le CNAPS a également dégagé une jurisprudence afin d'harmoniser les décisions entre les CIAC³³¹.

³²⁶ CAA Bordeaux, 21 oct. 2012, Michel X., n°11BX03439.

³²⁷ CAA Marseille, 7 févr. 2012, Mohammed A., n°11MA022360 ; CAA Marseille, 24 janv. 2011, Richard A., n°09MA04490.

³²⁸ CAA Nantes, 3 déc. 2009, Lojaberry, n° 07NT01193.

³²⁹ CAA Paris, 29 mai 2007, M. Hammouni, n°06PA02359.

³³⁰ Bauer (A.) et Soulez (C.), *les fichiers de la police et de la gendarmerie*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ? 2011, p.75.

³³¹ Ocqueteau (F.), « *Genèse et premiers pas du CNAPS* », op. cit., p.169.

B. L'accès des agents à des métiers non réglementés

Les missions de la sécurité privée sont codifiées dans les Titres I et II du Livre VI du Code de la sécurité intérieure. Jean Vaujour définissait la sécurité comme « *toute action visant au maintien ou au rétablissement de l'ordre et de la paix publique dans la mesure où ils sont menacés et où leurs perturbations prévisibles affecteraient les personnes ou les biens des citoyens* »³³².

L'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure évoque dans son 1° des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou de gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles. Pour des raisons tenant à l'absence de métiers non réglementés dans les 2° et 3° du même article, il n'est pas opportun de les décliner dans le présent paragraphe.

S'agissant des missions pouvant échapper au contrôle du législateur, c'est-à-dire non codifiées dans la loi du 12 juillet 1983 ou dans le Code de la sécurité intérieure et non prises en charge par le CNAPS, il y a les métiers de portiers de boîte de nuit, les gardes particuliers ou les médiateurs. D'autres professions susceptibles de rejoindre ce développement comme les agents de sécurité incendie ou encore les consultants en sûreté-sécurité feront l'objet d'un développement ultérieur.

1. La nature des missions non réglementées

Les métiers de portiers de boîte de nuit et de médiateurs sont des professions très exposées dans la mesure où ils sont en prise directe avec le public et souvent sur la voie publique ou dans des établissements recevant du public.

S'agissant d'abord du métier de portier, plus communément appelé « *videur* », il apparaît que ce métier réglementé doit théoriquement faire l'objet d'une déclaration au CNAPS au titre du service interne de sécurité. Cette déclaration doit s'établir à partir du premier

³³² Vaujour (J.) et Brabat (J.), « *La sécurité du citoyen* », op. cit., p.1.

agent³³³. L'agent fait alors l'objet d'une enquête administrative pour la délivrance de la carte professionnelle. Le « *videur* » effectue des missions de gardiennage et de surveillance. Il assure le filtrage des entrées dans l'établissement sous la supervision du physionomiste. Il est, également, responsable de la sécurité des infrastructures. Cette activité fait l'objet d'une formation spécifique de type CQP ASEN (Agent de Sécurité Établissement de Nuit). Cette formation n'est pas reconnue par le CNAPS ni par la branche professionnelle pour prétendre à la délivrance d'une carte professionnelle au même titre que le CQP APS (Agent de Prévention et de Sécurité). Elle est à l'initiative de l'Union des métiers de l'industrie hôtelière.

Cette profession fait l'objet de deux circulaires afin de clarifier le cadre d'intervention de ces agents. La première circulaire du 3 septembre 1991 dispose que « *le législateur n'a prévu aucun seuil numérique pour l'application des dispositions relatives aux services internes. Aussi, les entreprises employant une seule personne pour l'exercice d'activités régies par la loi (veilleur de nuit, portier de discothèque, gardien de parking, agent de sécurité incendie...) sont considérées comme disposant d'un service interne)* »³³⁴. Une seconde du 24 février 2009 relative aux cartes professionnelles vient préciser cette obligation en matière de délivrance de cartes professionnelles en indiquant en page 7 que les agents de sécurité privée des discothèques sont concernés par la procédure³³⁵.

S'agissant ensuite des médiateurs, le livre VI du Code de la sécurité intérieure n'aborde pas cette activité. Pourtant, les missions exercées concernent bien la sécurité privée. En effet, les missions les plus généralement confiées par les collectivités à ces agents relèvent de l'encadrement de manifestations publiques, généralement situées sur l'espace public ou encore une mission de veille technique et sociale afin d'éviter des dégradations du mobilier urbain. L'activité de médiation n'est donc soumise à aucune déclaration auprès du CNAPS, pourtant elle participe, lorsqu'elle est mal calibrée, à des missions de surveillance et de gardiennage. Deux syndicats de professionnels ont signé

³³³ Articles L.612-1 et L.612-25 du Code de la sécurité intérieure.

³³⁴ Circulaire NOR : INTD9100184C du 3 septembre 1991.

³³⁵ Circulaire NOR : INTA0900045C du 24 février 2009, relative à l'entrée en vigueur de la carte. professionnelles des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1^{er} de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983.

une convention dont l'objectif est de sensibiliser les élus locaux sur les missions qui relèvent de la sécurité privée et de la médiation³³⁶.

2. La portée des missions non réglementées

Le non-respect des prescriptions peut, compte-tenu du secteur d'activité, avoir un impact non négligeable sur les libertés. S'agissant, d'abord, des agents de sécurité privée des établissements de nuit, leur fonction comporte des missions comme le filtrage, la surveillance des espaces privés, les luttes contre l'usage et le trafic de stupéfiants ainsi que des palpations de sécurité pour certains clients³³⁷. Ces missions, lorsqu'elles ne sont pas exercées sous l'autorité d'une administration, constituent à l'évidence des atteintes à la liberté. Il est aujourd'hui constant que cette profession cristallise l'attention de l'administration comme des professionnels de la sécurité privée³³⁸. En effet, ce secteur emploie des individus quelquefois dans l'illégalité, avec pour certains des parcours incompatibles avec les exigences de moralité posées par le législateur³³⁹.

Par ailleurs, la lutte contre le trafic ou l'usage de stupéfiants constitue une mission de police judiciaire dont la délégation par voie contractuelle est interdite³⁴⁰. Enfin, plusieurs associations de lutte contre les discriminations ont procédé à des opérations de « *testing* » afin de vérifier si les établissements de nuit n'opéraient pas de ségrégation à l'entrée. Ces opérations ont débouché sur plusieurs contrôles relevant des manquements, voire sur des condamnations d'exploitants de discothèques³⁴¹. L'agent de sécurité privée est en première ligne, puisque c'est lui qui refuse l'entrée de l'établissement à l'individu³⁴². Le CNAPS est en mesure de réguler cette activité. En effet, tous les établissements de nuit ont besoin d'un service interne de sécurité. Le simple

³³⁶ <http://www.lagazettedescommunes.com/?p=171995>.

³³⁷ Dans un entretien, le gérant d'une discothèque a indiqué que la plupart des établissements demandaient à leurs agents de lutter contre l'usage et le trafic de stupéfiants. Pour eux, cette lutte est indispensable pour éviter une fermeture administrative en cas de contrôle des forces de sécurité publique. En effet, certains clients profitent de cette occasion pour vendre des stupéfiants.

³³⁸ Un colloque a été organisé le 23 mars 2012 à l'initiative de la préfecture de Police et de l'USP afin de sensibiliser sur le recours d'agents de sécurité au sein des établissements de nuit.

³³⁹ CAA Paris, 4 oct. 2013, Ministère de l'Économie et des Finances c. Hedjine, n°12PA03841.

³⁴⁰ Moreau (J.), « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », *AJDA*, 1965, p. 10.

³⁴¹ CA Nîmes, 23 mars 2006, SARL C., n°06/00321, JuriData : 2006-305391.

³⁴² CA Douai, 22 oct. 2009, n°08/02613, JuriData n°2009-022081.

croisement des fichiers administratifs permet de constater la déclaration ou non d'un service interne au CNAPS³⁴³.

S'agissant des médiateurs, leurs missions essentiellement sur la voie publique pour encadrer les manifestations publiques génèrent, également, un danger pour les libertés. Ces missions diffèrent du métier de portier car ce dernier est soumis à une réglementation qu'il ne respecte pas. L'intervention et le recours à ces agents, notamment dans les quartiers populaires, participent à entretenir une certaine confusion sur leur rôle. Cette ambiguïté peut s'expliquer pour plusieurs raisons. D'abord, un agent de médiation coûte moins cher qu'un policier municipal qu'il faut former, armer et rémunérer davantage. Ensuite, l'emploi d'un agent de médiation n'est soumis à aucune réglementation contrairement à un agent de sécurité³⁴⁴. De plus, il est politiquement plus convenable de confier à des médiateurs des missions de sécurité privée plutôt qu'à des agents de sécurité privée.

En définitive, les collectivités ont souvent généré de l'incompréhension dans leur besoin en matière de sécurité. Déjà en 1975, une certaine confusion existait entre les sociétés de sécurité privée et les collectivités quant aux agents armés ressemblant à des policiers municipaux³⁴⁵. Cette situation avait provoqué une réaction de l'administration qui avait publié en 1975 une circulaire précisant les obligations des sociétés de sécurité privée³⁴⁶.

³⁴³ En effet, les discothèques doivent obtenir une licence de débit de boissons. Le croisement de ce fichier avec celui du CNAPS devrait permettre d'identifier les établissements n'ayant pas déclaré leur service interne.

³⁴⁴ Latour (X.) et Moreau (P.), « Délégation et activité de police : Stop ou encore ? », *JCP A*, 2012, 2117.

³⁴⁵ Le Ministre de l'Intérieur Michel Poniatowski dans une circulaire dénonçait les entreprises qui affirment mettre à la disposition de communes « *une police municipale composée d'hommes jeunes, assermentés, munis d'un port d'armes, entraînés tant physiquement qu'au maniement des armes* ».

³⁴⁶ Circulaire n°75-178 du 4 avril 1975 relative aux contrôles de l'activité des entreprises de surveillance et de gardiennage.

Chapitre 2. La moralisation de la sécurité privée comme facteur de fragilité pour les libertés

La moralisation du secteur de la sécurité privée a connu plusieurs étapes depuis les années 1980. D'abord, l'article 6 de la loi 83-629 du 12 juillet 1983 relative à la sécurité privée, a permis de franchir une première étape dans la moralisation du secteur des activités privées de sécurité en contrôlant l'accès à la profession des entreprises, des dirigeants et de leurs agents. Ensuite, l'article 25 de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, a permis aux préfets d'accéder aux fichiers d'antécédents judiciaires TAJ (ex-STIC et JUDEX) dans le cadre d'enquêtes administratives. Enfin, l'article 75 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, a instauré une carte professionnelle indispensable pour intégrer les activités de sécurité privée. Ces dispositions ont permis de mieux contrôler la moralité et l'honorabilité des individus à l'entrée. Cette volonté du législateur d'assainir le secteur ne doit pas masquer les faiblesses qui entourent le processus décisionnel relatif à la consultation des fichiers d'antécédents (Section 1). Les conséquences sont nombreuses pour les candidats non admis, qui disposent alors de droits pour contester les décisions de l'administration (section 2).

Section 1 : L'utilisation des fichiers comme facteur de fragilité

Le fichier TAJ concentre de nombreuses critiques. La plus marquante vient probablement de parlementaires qui considèrent sa « *chaîne d'alimentation complètement obsolète* »³⁴⁷. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a également constaté de nombreuses erreurs lors de son premier contrôle initié en 2009 et reste très critique³⁴⁸. Il existe deux fichiers d'antécédents judiciaires : le système de traitement des infractions constatées (STIC) de la police nationale, le système judiciaire de documentation et d'exploitation (JUDEX) de la gendarmerie. Depuis le 1^{er} janvier 2014, et en application de l'article 2 du décret n°2012-652 du 4 mai 2012, le fichier de traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) remplace ceux de la police

³⁴⁷ Rapport n°1548 de Delphine Batho et Jacques-Alain Bénisti, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les fichiers de police en application de l'article 145 du règlement, déposé le 24 mars 2009 à l'Assemblée nationale.

³⁴⁸ CNIL « Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministre de l'intérieur » 13 juin 2013 (lien:http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/La_CNIL/actualite/Rapport_controle_des_fichiers_antecedents_judiciaires_juin_2013.pdf.)

nationale et de la gendarmerie³⁴⁹. Toutes les données contenues dans les fichiers JUDEX et STIC sont absorbées par le fichier TAJ. Cette initiative doit favoriser sa mise à jour notamment pour sa consultation en vue d'une habilitation (§1). Un autre fichier, celui des interdits de gérer, non accessible au CNAPS peut poser des difficultés dans la consolidation des procédures (§2).

§ 1. Le fichier TAJ

L'article 25 de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a modifié l'article 17-1 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 qui encadre la mise en place d'enquêtes administratives pour l'agrément d'emplois publics comme privés relevant du domaine de la sécurité. L'objectif de ces enquêtes est de vérifier que le comportement des personnes physiques ou morales des candidats n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées³⁵⁰.

La loi n°2011-267 du 14 mars 2011 a introduit un nouveau chapitre au sein du Code de procédure pénale. Il y consacre trois fichiers de l'article 230-6 à l'article 230-19 du Code de procédure pénale³⁵¹. Les informations recueillies par les services de la police nationale et de la gendarmerie alimentent, désormais, ces outils. Les personnes physiques comme les personnes morales sont susceptibles de figurer dans le TAJ. Ce fichier recense les victimes comme les mis en cause dans une procédure³⁵². L'article R.40-27 du code prévoit une durée de conservation de 40 ans pour la plupart des infractions de droit commun. Cette durée de conservation est parfois jugée trop longue, faisant ainsi l'impasse sur le droit à l'oubli³⁵³. Par ailleurs, une circulaire donne la possibilité au procureur, pour « *des raisons liées à la finalité du fichier* » de maintenir

³⁴⁹ Depuis la loi n°2012-652 du 4 mai 2012, le fichier TAJ se substitue aux deux autres fichiers STIC et JUDEX.

³⁵⁰ L'article 17-1 de la loi du 21 janvier 1995, permet au préfet de désigner individuellement et spécialement les personnels investis des missions de police administrative. Cette habilitation doit préciser les motifs de consultation de chaque agent.

³⁵¹ Le fichier des antécédents, la base d'analyse sérielle et le fichier des personnes recherchées.

³⁵² « *Afin de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies* ».

³⁵³ Mbongo (P.), « L'agrément par l'administration des candidats aux concours », *JCP A*, 2003, 1629.

l'inscription de l'individu dans le TAJ malgré une relaxe ou un acquittement³⁵⁴. Ce fichier est sous la responsabilité du procureur de la République qui doit en assurer une mise à jour régulière dite « *au fil de l'eau* ».

Toutefois, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a indiqué, il convient d'inviter les autorités administratives et le juge à la prudence dans le maniement de ces outils qui sont particulièrement susceptibles de porter atteinte aux libertés individuelles³⁵⁵. La nouvelle version du STIC ne devrait pas dissiper le scepticisme des parlementaires comme des institutions garantes des libertés. En effet, les informations contenues dans le STIC seront reprises dans le TAJ. La CNIL, dans une délibération portant avis sur le projet de décret relatif au TAJ, recommandait d'ailleurs de profiter de la mise en place du nouveau fichier pour le mettre à jour³⁵⁶.

A. L'habilitation du CNAPS à consulter le fichier

La consultation de ces fichiers est encadrée par deux procédures. D'une part, la procédure judiciaire afin de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, et d'autre part, la procédure administrative qui prévoit une consultation pour les enquêtes administratives. Cette dernière procédure est encadrée par un décret en Conseil d'État. La CNIL recensait pour l'année 2012 près de 100 000 utilisateurs pour environ 11 millions de consultations.

Le décret n°2005-1124 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 et fixant la liste des enquêtes administratives donnant lieu à la consultation des traitements automatisés de données personnelles, établit la liste des enquêtes administratives pouvant conduire à la consultation de traitements automatisés d'antécédents judiciaires³⁵⁷. Les accès aux fichiers peuvent être limités selon le profil de l'utilisateur. En effet, le profil judiciaire offre un accès complet alors

³⁵⁴ Circulaire NOR : JUSD1419980C du 18 août 2014 relative aux fichiers d'antécédents judiciaires.

³⁵⁵ Cons. const., 13 mars 2003, DC n° 2003-467, Loi pour la sécurité intérieure, Rec. 31, considérant n°21.

³⁵⁶ Délibération n°2013-273 du 26 septembre 2013 portant avis sur un projet de décret portant modification du décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 relatif au traitement d'antécédents judiciaires.

³⁵⁷ Article 234-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

que le profil administratif masque les fiches ayant débouché favorablement pour le mis en cause. L'habilitation des personnes à consulter les fichiers est codifiée par l'article L234-3 du Code de la sécurité intérieure qui dispose que « *cette consultation est effectuée par des agents individuellement désignés et spécialement habilités de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que, dans la limite de leurs attributions et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, des services de renseignement désignés par le Ministre de la défense, aux fins de protection de la sécurité de leurs personnels* ». L'article L.114-1 du Code de la sécurité intérieure ajoute que « *les décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, prévues par des dispositions législatives ou réglementaires, concernant soit les emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'État, soit les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, soit les emplois privés ou activités privées réglementées relevant des domaines des jeux, paris et courses, soit l'accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce, soit l'utilisation de matériels ou produits présentant un caractère dangereux, peuvent être précédées d'enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées* ». Cet article créé par l'ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 vient remplacer les circulaires du ministère de l'Intérieur réglementant les enquêtes administratives de la police nationale. Ces circulaires étaient destinées, auparavant, à vérifier l'honorabilité des postulants pour les concours d'accès à la police nationale, à la magistrature et aux emplois de greffier des tribunaux et de l'administration pénitentiaire³⁵⁸.

S'agissant des conditions d'accès depuis 2003, une habilitation législative est donnée à certains agents de l'État (police nationale et gendarmerie) à procéder à la consultation des fichiers de police judiciaire. L'article 21, IV de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure détaille les personnes habilitées à consulter les fichiers³⁵⁹. Le Conseil constitutionnel, saisi par des parlementaires en 2003, avait indiqué que la

³⁵⁸ Circulaires du 7 mars 1985, 30 juin 1986, 23 mars 1998.

³⁵⁹ Décret n°2005-1124 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 et fixant la liste des enquêtes administratives donnant lieu à la consultation des traitements automatisés de données personnelles mentionnés à l'article 230-6 du Code de procédure pénale.

consultation des fichiers avait pour but de vérifier que le comportement des intéressés n'était pas incompatible avec les fonctions visées. Le Conseil constitutionnel précisait, aussi, que cette mesure devait s'effectuer « *dans la stricte mesure exigée par la protection de la sécurité des personnes et par la défense des intérêts fondamentaux de la nation* »³⁶⁰. Dans ce cas de figure, le juge constitutionnel s'est davantage intéressé à la méthode de consultation qu'aux contenus des fichiers alors que, dans leur saisine, les parlementaires avaient pris soin de rappeler le manque de garanties indispensables à la préservation des libertés individuelles et la vie privée et familiale des personnes³⁶¹.

Le CNAPS ne dispose pas d'habilitation pour consulter le fichier TAJ, alors que les informations contenues dans ce fichier peuvent s'avérer utiles (1). Ses antennes régionales doivent s'appuyer sur les services de police ou de gendarmerie territorialement compétents pour accéder aux fichiers d'antécédents afin de contrôler la moralité et l'honorabilité des candidats. Lors des Assises de la sécurité privée du 8 décembre 2014, le Ministre de l'Intérieur a annoncé un accord avec le ministère de la Justice afin d'habiliter le personnel du CNAPS à consulter le TAJ, ce qui pourrait représenter une réelle avancée (2).

1. Des données utiles pour la moralisation de la sécurité privée

L'article 17-1 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité prévoyait des enquêtes administratives pour l'exercice de missions de sécurité ou de défense, ou pour l'accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce, ou encore pour l'utilisation de matériels ou produits présentant un caractère dangereux. Cette enquête administrative prévue par la loi de 1995 ne concernait, pour la sécurité privée, que les personnels assurant la sécurité des ports et aéroports³⁶².

³⁶⁰ Cons. const., 13 mars 2003, DC n° 2003-467, préc., considérant n°29.

³⁶¹ Cons. const., 23 juillet 1999, DC n°99-416, Loi portant création d'une couverture maladie universelle, Rec. 100, RJC I-831, considérant n°49.

³⁶² Courtois (J.-P.), Rapport n°36 sur le projet de loi pour la sécurité intérieure, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, déposé le 30 octobre 2002.

Puis, la loi 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a permis la consultation des fichiers d'antécédents. Initialement, cette consultation n'intéressait pas les activités de sécurité privée. Elle concernait tous les emplois qui prévoyaient un accès à des zones protégées en raison de l'activité exercée. Cette loi était intervenue au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis d'Amérique. Il s'agissait essentiellement de contrôler les personnels pouvant avoir un accès aux aéronefs. D'ailleurs, l'article 28 de la loi pour la sécurité quotidienne de 2001 était intégré dans le chapitre V relatif à la lutte contre le terrorisme. Le législateur a opéré, deux ans plus tard, un nouveau virage dans le contrôle des activités privées de sécurité.

En effet, le législateur a procédé, en 2003, à une extension des professions privées susceptibles de faire l'objet d'une enquête administrative. Le député Bruno Leroux avait demandé la suppression d'un article permettant aux policiers et gendarmes d'accéder aux fichiers des antécédents pour certaines enquêtes administratives, notamment pour le recrutement ou l'accès à des emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense. Le député illustre ses propos par le cas d'un jeune de sa circonscription incapable d'intégrer un emploi sur la plateforme de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle du fait d'une mention inscrite dans le fichier des antécédents. Il n'était dans cet exemple pas question d'un emploi dans la sécurité privée.

Le ministre de l'Intérieur d'alors souhaitait par cet article « *encadrer et assainir le monde des activités de sécurité privée* »³⁶³. Selon lui, les informations contenues dans ce fichier pouvaient permettre un meilleur contrôle et disposer d'informations qui ne figurent pas dans le casier judiciaire. Il prenait, également, l'exemple d'une procédure judiciaire en cours dont le casier ne fait pas mention et qui peut remettre en cause la moralité de l'individu. Le Député Jean-Patrick Courtois partageait cet avis lorsqu'il affirmait qu'il faut vérifier « *l'honorabilité des professionnels* » car « *le droit actuel n'offre pas des garanties suffisantes* »³⁶⁴.

³⁶³ Audition de M. Sarkozy du 11 décembre 2002 dans le cadre de la discussion générale du projet de loi pour la sécurité intérieure (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-cloi/02-03/c0203015.asp>).

³⁶⁴ Courtois (J.-P.), Rapport n°36 sur le projet de loi pour la sécurité intérieure, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, déposé le 30 octobre 2002.

Deux conclusions, dont la première s'impose comme une évidence. Le gouvernement, classé alors politiquement à droite, a abrogé en 2003 des dispositions du précédent gouvernement socialiste de 2001 qui lui-même avait abrogé d'autres dispositions du gouvernement de droite de 1995. Il s'agit de revirements politiques préjudiciables aux citoyens et à la sécurité privée. Ensuite, les parlementaires ont voté un encadrement de la sécurité privée sans rappeler les différentes notions qui fondent les grands principes devant guider le processus décisionnel d'une habilitation ou d'un agrément dont l'utilité n'est pas contestable.

2. Une habilitation utile pour le traitement efficace des dossiers

L'article R.40-29 du Code de procédure pénale précise les modalités d'utilisation du TAJ à des fins administratives. Cette disposition, introduite par le décret n°2012-652 du 4 mai 2012, ne permet pas aux agents habilités de prendre connaissance des informations relatives aux victimes ainsi qu'à celles issues de procédures ayant abouti à un acquittement, une relaxe, un non-lieu ou un classement sans suite, qu'importe le motif.

Aujourd'hui, les agents du CNAPS en charge de la régulation ne disposent pas d'habilitation pour la consultation du TAJ. Cette situation ne pose pas de difficulté lorsqu'aucune mention n'est inscrite au STIC. En revanche, lorsque le fichier d'un individu fait apparaître une ou plusieurs mentions, les délais se rallongent considérablement pouvant atteindre plusieurs mois. Cette lenteur s'explique par des enquêtes administratives très longues. Elles bloquent par voie de conséquence l'entreprise qui ne peut employer son agent.

L'annonce du Ministre de l'Intérieur, lors des Assises de la sécurité privée du mois de décembre 2014 relative à l'habilitation de certains agents du CNAPS à la consultation du fichier TAJ, devrait fluidifier le processus d'agrément et d'habilitation. Le décret du 10 juin 2015 donne dorénavant la capacité aux agents du CNAPS de consulter ce fichier ainsi que le fichier des personnes recherchées³⁶⁵.

³⁶⁵<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030711395&dateTexte=&categorieLien=id>.

B. Les limites de la consultation du fichier

Des députés ont, lors d'une mission parlementaire, indiqué que « *les dysfonctionnements et les inexactitudes dans la gestion des fichiers portent préjudice aux citoyens comme aux utilisateurs* »³⁶⁶. La Cour européenne des droits de l'Homme lie, quant à elle, le traitement des données personnelles au respect de la vie privée contenu dans l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui dispose que « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Elle précise, par ailleurs, que la protection des données personnelles joue un rôle fondamental pour l'exercice du droit au respect de la vie privée. L'ingérence, comme l'indique l'article 8, doit nécessairement être proportionnée au but poursuivi dans le cadre de la sauvegarde des intérêts de la nation³⁶⁷. La CEDH³⁶⁸ pour condamner la France dans une affaire, avait usé de deux motifs. D'abord, le caractère disproportionné du délai de conservation de la fiche du requérant (20 ans). Ensuite, l'absence de marge d'appréciation laissée au procureur malgré la mise en place d'un magistrat référent n'était pas de nature à atténuer le sentiment de la CEDH à l'égard du fichier français³⁶⁹. Lorsque le requérant a saisi la Cour, il n'était pas possible de saisir le juge administratif sur le fondement du recours en excès de pouvoir contre les décisions du procureur en matière d'effacement ou de rectification visant à mettre à jour le fichier. Le Conseil d'État a jugé, sur le fondement de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme, qu'il était dorénavant possible de saisir le juge administratif sur le fondement du recours en excès de pouvoir³⁷⁰.

Dans le but d'assainir la sécurité privée, l'accès à ses métiers semble être de plus en plus

³⁶⁶ Doc. parl. A.N., n° 4113 sur les fichiers de police, 2011.

³⁶⁷ CEDH, 4 déc. 2008, n°30562/04 et n°30566/04, S. et Marper, JurisData n°2008-010437.

³⁶⁸ CEDH, 18 sept. 2014, n°21010/10, Brunet c.France, JurisData n°2014-020611.

³⁶⁹ Le magistrat référent possède les mêmes pouvoirs d'effacement et de rectification que le procureur.

³⁷⁰ Poupeau (D.), « La demande d'effacement de données du fichier de traitement des antécédents judiciaires relève du juge administratif – Conseil d'État 11 avril 2014 », *AJDA*, 2014, p.823.

difficile. Les dispositions tendant à vérifier l'honorabilité et la moralité des postulants posent quelques difficultés. En effet, plusieurs rapports ont relevé des fichiers obsolètes³⁷¹. La CNIL, dans ses conclusions lors d'un contrôle des fichiers des antécédents en juin 2013³⁷², a contesté leur utilisation pour des procédures administratives afin de fonder une décision administrative, comme l'attribution ou non d'une autorisation ou d'un agrément³⁷³. C'est notamment le cas pour le CNAPS à propos duquel la CNIL relève que des informations sur les antécédents judiciaires n'auraient pas dû être communiquées³⁷⁴. Dans une affaire, le préfet avait cru bon de refuser un agrément à un jeune candidat au motif que la consultation du fichier STIC faisait ressortir des faits ayant fait l'objet d'un effacement de son casier judiciaire. Il est utile de rappeler qu'à l'époque des faits, le préfet n'avait pas compétence pour consulter le fichier des antécédents pour rendre une décision administrative. C'est donc en toute logique que le Conseil d'État a annulé la décision du représentant de l'État en lui enjoignant d'étudier à nouveau cette demande sous quinzaine en faisant abstraction du fichier STIC³⁷⁵. Le préfet aurait donc dû fonder sa décision sur la seule consultation du casier judiciaire. Le Conseiller d'État Yann Aguila a vu dans cette procédure une atteinte aux libertés³⁷⁶. En effet, entre le vote de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et la publication du décret 2005-1124 du 6 septembre 2005, plusieurs préfetures ont pris l'initiative de consulter le fichier TAJ (ex-STIC) pour contrôler la moralité des postulants. Certains candidats non admis ont saisi les juridictions administratives pour contester la légalité de ces consultations. Les juridictions administratives saisies du recours ont considéré que les préfetures ne pouvaient valablement fonder leur décision en consultant le STIC pour refuser un agrément, avant l'entrée en vigueur du décret³⁷⁷.

³⁷¹ Rapport public du groupe de contrôle des fichiers de police et de gendarmerie.

³⁷² <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000360/0000.pdf>

³⁷³ Bauer (A.), Soullez (C.), « Fichiers de police et de gendarmerie utilisés à des fins administratives : un meilleur contrôle pour une plus grande efficacité », *A.J. pén.* 2007, p. 70.

³⁷⁴ CNIL, « Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur » 13 juin 2013, p. 29.

³⁷⁵ CE, 14 nov. 2005, J. Jérémy, n°271711, Jurisdata n°2005-069231.

³⁷⁶ Aguila (Y.), « Les limites de la consultation par le préfet du fichier automatisé des infractions constatées », *JCP A*, 2006, n°6.

³⁷⁷ CAA Marseille, 10 déc. 2013, n°12MA00228 ; CAA Versailles, 23 nov. 2006, Préfet des Hauts-de-Seine, n°06VE00790 ; CAA Marseille, 10 déc. 2007, Préfet du Var, n°06MA00943.

La CNIL pointe, également, l'inexactitude d'informations fournies ou alors la non mise à jour des fichiers par les procureurs de la République à la suite d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement. La durée de conservation est également remise en cause par la commission qui souhaite réduire la durée à 5 ans pour les infractions de faible et moyenne gravité. Ces remarques peuvent influencer négativement sur une décision en vue de l'obtention d'une autorisation ou d'un agrément. C'est le cas d'une affaire dans laquelle le préfet avait refusé à plusieurs reprises l'agrément à un agent souhaitant diriger une entreprise de sécurité privée. Là encore, la consultation du fichier des antécédents faisait ressortir des éléments qui, de par leur nature, ne pouvaient être pris en compte par le préfet pour fonder sa décision administrative. En effet, les inscriptions ayant guidé sa décision n'ont donné lieu à aucune poursuite, voire n'ont jamais existé³⁷⁸.

Une troisième affaire marque l'embarras de l'employeur lors d'une décision administrative concernant son employé, dont l'agrément vers un nouveau poste a été refusé pour des raisons indéterminées. En l'espèce, l'agent ayant fait l'objet d'une promotion avait pourtant vérifié son casier judiciaire qui était selon lui vierge. La préfecture en charge des agréments aéroportuaires a refusé d'attribuer à l'agent un titre nécessaire pour exercer la fonction d'agent de sûreté aéroportuaire. L'entreprise avait l'obligation de reclasser l'agent selon la convention collective, ce que l'agent conteste. Il va sans dire que la décision administrative s'impose à l'employeur. C'est alors qu'a débuté une procédure, car le poste laissé vacant par l'agent a été, entre-temps, pourvu. L'entreprise a proposé une alternative à l'agent qui l'a refusée. Il a alors été licencié. Le Conseil des prud'hommes a condamné la société pour licenciement sans cause réelle et sérieuse³⁷⁹. Cette société avait-elle d'autre choix que le reclassement de l'agent ?

³⁷⁸ CAA Marseille, 5 mars 2013, n°11MA04195.

³⁷⁹ CAA Versailles, 11 sept. 2013, Mahamadou Diaby, n°11/00749.

1. Une mise à jour indispensable pour le traitement des demandes

Une nouvelle architecture appelée nouveau système d'information lié à l'investigation permet une circulation de l'information entre les fichiers TAJ et Cassiopée³⁸⁰. Cette interconnexion, si elle est saluée par la CNIL, recèle encore des carences³⁸¹. La CNIL reste dubitative s'agissant de cette interconnexion qu'elle estime ne pas répondre totalement à une nécessité de corriger les erreurs³⁸². Pour le professeur Olivier Le Bot, l'interconnexion permettra de mettre en application des améliorations notamment dans la fiabilité des données pour réduire les erreurs³⁸³. Cette mise à jour est indispensable pour pallier les nombreuses erreurs lors de la saisine des informations dans le fichier. Selon, la députée Delphine Batho, les personnels en charge de la saisie des données ne sont pas formés à ce travail fastidieux et répétitif³⁸⁴. Le Médiateur de la République recommandait également une actualisation des fichiers d'antécédents dont le taux d'erreur, estime-t-il, est de 25 %³⁸⁵. En prononçant des annulations de refus, les juridictions administratives valident les avertissements de la CNIL et expriment, par la même occasion, leur méfiance à l'égard du fichier qui comporte des erreurs.

En définitive, la tenue dans de bonnes conditions du TAJ paraît indispensable au traitement des dossiers. Il en va de la liberté de chaque individu pour prétendre à mener une vie privée sans restriction administrative, notamment lorsqu'elle ne trouve aucun fondement juridique³⁸⁶.

³⁸⁰ Le système Cassiopée permet d'améliorer l'enregistrement des procédures, le traitement en temps réel, le traitement des alternatives aux poursuites et des compositions pénales ou encore de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (<http://www.justice.gouv.fr/justice-penale-11330/cassiopee-un-meilleur-partage-de-linformation-22455.html>)

³⁸¹ Cette mise à jour ne concernera que les juridictions de première instance. Les juridictions pénales qui relèvent de la cour d'appel et de la cour de cassation ne sont pas concernées par le projet d'interconnexion.

³⁸² Rapport de la CNIL, Contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur du 13 juin 2013

³⁸³ Le Bot (O.), « Notion d'acte détachable d'une procédure judiciaire : le refus d'effacer les données d'un fichier d'antécédents judiciaires relève du juge administratif », *JCP A*, 2013, n°52.

³⁸⁴ Rapport n°1548 de Delphine Batho et Jacques-Alain Bénisti, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les fichiers de police en application de l'article 145 du règlement, déposé le 24 mars 2009 à l'Assemblée nationale.

³⁸⁵ « Le Médiateur de la République dénonce à son tour la malfaçon et la complexité législatives », *JCP A*, 2006, n°14.

³⁸⁶ <http://www.zdnet.fr/actualites/le-fichier-stic-montre-a-nouveau-ses-effets-pervers-39166414.htm>

2. Une loi inappliquée par l'administration

La CNIL a rappelé dans son rapport annuel l'absence de cadre précis et unifié lors des enquêtes administratives et une hétérogénéité s'agissant des suites judiciaires lorsque le fichier fait mention de poursuites. En effet, certains services administratifs interrogent les procureurs alors que d'autres ne le font pas systématiquement³⁸⁷. Cette situation a déjà été dénoncée par le criminologue Alain Bauer dans son rapport sur les fichiers de police qui proposait aux préfets de pousser leur vérification en s'informant auprès des parquets des suites judiciaires des procédures³⁸⁸.

Cette mesure ne respecte pas l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 qui dispose que *« aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé ; que les données recueillies dans les fichiers ne constitueront donc, dans chaque cas, qu'un élément =de la décision prise, sous le contrôle du juge, par l'autorité administrative »*.

L'article 10 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifié par la loi du 6 août 2004, énonce *« qu'aucune [...] décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ne peut être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données destiné à définir le profil de l'intéressé ou à évaluer certains aspects de sa personnalité »*. Selon une jurisprudence bien établie, en matière de sécurité privée, l'autorité administrative doit analyser si les mentions portées au fichier sont compatibles avec les fonctions que l'individu souhaite exercer³⁸⁹. Dans un dossier, la préfecture qui a refusé une demande d'agrément aurait pu permettre à l'agent d'accueil et de surveillance d'accéder aux fonctions d'agent d'exploitation de sûreté aéroportuaire si l'enquête administrative ne s'était pas limitée à la simple consultation du casier³⁹⁰. Cette méthode est particulièrement préjudiciable et contestée notamment

³⁸⁷ Rapport annuel de la CNIL 2013, pp 30-31.

³⁸⁸ Bauer (A.), « Fichiers de police et de gendarmerie : Comment améliorer leur contrôle et leur gestion ? », La documentation française, 2006, p.156.

³⁸⁹ TA Versailles, 3 juin 2005, Frédéric H.

³⁹⁰ CAA Versailles, 11 sept. 2013, Mahamadou Diaby, n°11/00749.

lorsque la fiabilité des fichiers est en cause³⁹¹. Comme le rappelle le professeur Latour, « *les préfetures n'avaient souvent pas le temps et les moyens d'exercer un travail de contrôle sérieux quant à la moralité et à l'honorabilité des postulants* »³⁹².

Le CNAPS applique, aujourd'hui, une procédure dite « *humaine* » dans l'analyse des dossiers afin de ne pas exclure tous les individus dont une mention est portée dans leur fichier³⁹³. C'est ce que propose, en substance, le professeur Pascal Mbongo quand il soumet « *aux autorités de tenir compte de la part respective de la simple erreur fautive et de l'imprudence, de l'ancienneté des faits, de la nécessaire mise en parallèle entre le comportement ressortant de l'enquête et la fonction ou le type de responsabilité concerné* »³⁹⁴. Cette théorie permettrait de relativiser la consultation de ces fichiers afin de ne pas exclure des candidats potentiellement innocents ou motivés par un projet professionnel fondé sur l'intérêt général et la protection des biens et des personnes.

En effet, un acte délictuel commis très jeune ne doit pas hypothéquer l'avenir professionnel d'un individu, surtout lorsqu'il a démontré au fil des années sa volonté de s'insérer avec un projet très clair. Il est arrivé qu'une juridiction relève une condamnation pour permettre à un individu d'intégrer le secteur de la sécurité privée³⁹⁵. C'est ce que certaines juridictions administratives ont appliqué pour motiver leurs décisions en prenant en compte plusieurs paramètres comme l'ancienneté des faits ou leur caractère récent, la nature isolée ou répétée des faits, ainsi que les circonstances dans lesquelles ces faits se sont produits³⁹⁶. Les juridictions vont, également, s'attacher à vérifier la nature des infractions dès lors que les faits sont avérés et qu'ils ont fait l'objet d'une condamnation. La condamnation n'entraîne pas systématiquement le rejet de la demande³⁹⁷. Inversement, un casier vierge n'est pas de nature à justifier l'illégalité d'un refus d'agrément³⁹⁸. Force est de constater que les juridictions administratives ont

³⁹¹ CAA Versailles, 2 nov. 2004, n°02VE01956.

³⁹² Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *ADJA*, 2009, p.800.

³⁹³ Augmentation de 20% en 2013.

³⁹⁴ Mbongo (P.), « Une pièce maîtresse de la police administrative : les enquêtes administratives de la police et de la gendarmerie », in (dir.) Mbongo (P.) Latour (X.) *Sécurité, liberté et légistique*, op. cit., p. 96.

³⁹⁵ CA Bordeaux, 2 juill. 1996, M.Medard, n° 96000431, n° JurisData 1996-047111.

³⁹⁶ CAA Douai, 18 sept. 2008, Préfet de la Seine-Maritime, n°07DA00794.

³⁹⁷ CAA Marseille, 5 mars 2013, Préfet des Bouches du Rhône C. M.Mamona, n°11MA04195.

³⁹⁸ CAA Versailles, 26 janv. 2010, Préfet du Val d'Oise, n°08VE2363.

adopté deux décisions opposées avec d'une part, un traitement humain et, d'autre part, des décisions qui ne tolèrent aucune inscription³⁹⁹.

Le CNAPS rappelle dans son rapport annuel que le taux de décisions favorables augmente et qu'il en est de même pour les demandeurs connus des fichiers d'antécédents judiciaires⁴⁰⁰. Cette hausse peut s'expliquer par l'article 230-8 du Code de procédure pénale qui impose l'effacement de la mention dans le traitement sauf circonstance particulière motivée par le procureur. La CNIL a rappelé, quant à elle, dans son rapport annuel 2013, la nécessité de réformer cet outil afin d'éviter que des décisions administratives injustifiées, voire infondées, soient prises⁴⁰¹, quand d'autres acteurs proposent, tout simplement, de le supprimer⁴⁰².

Pour le collège du CNAPS, le fichier ne doit pas constituer une finalité mais un moyen, une indication⁴⁰³. Il revient au service d'approfondir son enquête. Le CNAPS ayant aujourd'hui la charge des enquêtes administratives, a adopté le raisonnement défendu par son président, Alain Bauer. Désormais, une mention au fichier TAJ n'est donc plus éliminatoire. De ce point de vue, le CNAPS a opéré un véritable changement par rapport aux préfectures⁴⁰⁴. Il existe une jurisprudence interne au CNAPS qui permet d'harmoniser les positions des CIAC. Il revient à la Commission nationale de lisser les décisions de ses instances interrégionales lors du recours administratif préalable obligatoire. La délivrance des titres à la suite d'une vérification des mentions représente 20% des demandes (17 452 demandes)⁴⁰⁵. Ce chiffre monte à près de 23 % si l'on intègre les recours gracieux ayant abouti à une décision positive.

Pour conclure, le CNAPS semble adopter une autre méthodologie dans le contrôle de moralité des postulants. Il applique, en réalité, l'article 10 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui impose à l'administration de ne pas fonder sa décision administrative sur la simple consultation des fichiers.

³⁹⁹ CAA Nantes, 7 fév. 2014, Préfecture du Loiret c. Okito, n°12NT01469.

⁴⁰⁰ Une hausse de 27% en 2013.

⁴⁰¹ Commission nationale de l'informatique et des libertés, rapport 2013, p.10.

⁴⁰² Pichon (P.) et Ocqueteau (F.), *Une mémoire policière sale, le fichier STIC*, Jean-Claude Gawsewitch, 2010.

⁴⁰³ Deliancourt (S.), « Une enquête administrative induisant l'accès au fichier STIC nécessite l'intervention d'une personne habilitée, à peine d'irrégularité de la procédure », *JCP A*, 2014, 2326.

⁴⁰⁴ Le CNAPS indique un taux de rejet en baisse par rapport à 2012 (7,1% en 2013 contre 7,4% en 2012).

⁴⁰⁵ Rapport annuel du CNAPS, 2013.

§ 2. Le fichier des interdictions de gérer

Le titre V du livre VI du code de commerce permet au tribunal de commerce de prononcer des sanctions d'interdiction de gérer contre un dirigeant ayant commis des fautes de gestion. La loi n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a créé le fichier national des interdits de gérer (FNIG). Ce fichier est destiné à lutter contre les fraudes, prévenir les infractions notamment de non-respect des condamnations pénales portant interdiction de gérer et de permettre l'exécution des mesures judiciaires consécutivement à des peines d'interdiction de gérer. Ce fichier tenu par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce permet d'éviter que des entreprises ne soient immatriculées puis radiées après la constatation d'une interdiction de gérer.

Le décret n°2015-194 du 19 février 2015 relatif au fichier national des interdits de gérer définit les modalités d'inscription et de radiation des données dans le fichier ainsi que leur durée de conservation. La radiation du fichier de la personne interdite de gérer est soumise à plusieurs hypothèses (la radiation du RCS de certaines dispositions qui ont entraîné l'inscription de la personne au FNIG ; l'arrivée de la mesure à son terme ; le relèvement ; l'amnistie de la sanction)⁴⁰⁶. Les consultations du fichier par les agents habilités font l'objet d'un enregistrement⁴⁰⁷. L'article R.128-2 permet au « *greffier du tribunal de commerce chargé de la tenue du registre du commerce et des sociétés auquel est immatriculée la personne physique qui en est l'objet ou la personne morale dont elle était le dirigeant de droit ou de fait, dès que la décision de ce tribunal n'est plus susceptible d'aucun recours suspensif d'exécution* ». Le FNIG est un outil qui peut apporter un soutien précieux à l'administration dans sa mission de moralisation de la sécurité privée (A). Toutefois, le législateur et l'administration n'ont pas prévu l'accès à ce fichier par les agents du CNAPS (B)

⁴⁰⁶ Délibération CNIL n°2015-009 du 22 janvier 2015 portant avis sur un projet de décret relatif au fichier national des interdits de gérer.

⁴⁰⁷ Article R.128-9 du code de commerce : « Les consultations, modifications et interrogations du fichier national des interdits de gérer réalisées par les personnes mentionnées à l'article L. 128-2 sont enregistrées et conservées pendant une durée de trente mois à compter de leur enregistrement ».

A. Un fichier utile

Le fichier national des interdictions de gérer entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016⁴⁰⁸. Cet outil à la disposition d'agents habilités des administrations devrait prévenir la réitération d'infractions dans la gestion des entreprises. Ce traitement de données à caractère personnel est donc un rempart efficace contre les personnes reconnues incapables de gérer une société⁴⁰⁹. Le FNIG est consultable par les personnes reconnues par le décret n°2015-194 du 19 janvier 2015 relatif au fichier national des interdits de gérer (1). Ce fichier pourra être un atout pour le CNAPS en charge de la moralisation de la sécurité privée (2).

1. Un fichier à la disposition des acteurs économiques

L'article L.128-2 du Code de commerce précise les personnes susceptibles de consulter le fichier des interdictions de gérer, à savoir les magistrats et les personnels des juridictions de l'ordre judiciaire, les personnels des services du Ministère de la Justice, certaines personnes habilitées représentant leur administration ou leur organisme dans le cadre d'une lutte contre la fraude, enfin les personnels des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et régionales.

Le décret n°2015-194 du 19 février 2015 relatif au fichier national des interdits de gérer a créé un article R.128-6 permettant la consultation du fichier aux officiers de police judiciaire de la police nationale et de gendarmerie, aux officiers fiscaux judiciaires en fonction à la brigade nationale de la répression de la délinquance fiscale, aux agents des services des douanes, aux agents de la direction générale des finances publiques, aux agents du service TRACFIN, aux agents des organismes nationaux et locaux de sécurité sociale et aux agents du Pôle emploi.

En analysant les destinataires des informations et la finalité du fichier, il est permis de conclure que l'administration a décidé de lutter contre les mauvais payeurs. En effet, ce fichier permet d'éviter qu'une personne frappée par une interdiction de gérer ne réitère

⁴⁰⁸ « Fichier national des interdit de gérer », *JCP E*, 2015, act.155.

⁴⁰⁹ Delpech (X.), « Publication du décret relatif au fichier national des interdit de gérer », *Actu*. 2015.

volontairement ses abus essentiellement contre l'administration. Ces défauts de gestion se caractérisent le plus souvent par du travail dissimulé ou le non-paiement des impôts ou des charges sociales, ce qui constitue un préjudice financier important pour l'État.

2. Un outil de moralisation de la sécurité privée

Cet outil peut permettre à l'administration de moraliser la profession en refusant l'agrément à un dirigeant ayant fait l'objet d'une interdiction de gérer. Ainsi, dans une affaire, le dirigeant d'une entreprise de sécurité privée avait fait l'objet d'une interdiction de gérer pour une durée de 5 ans pour travail dissimulé et abus de biens sociaux⁴¹⁰. Même si le dirigeant a été condamné du délit d'infraction à l'interdiction professionnelle de gérer, le préjudice reste important en raison de l'absence de paiement des dettes fiscales et sociales. Ces infractions aurait-elles pu être évitées ? Même si le fichier n'existait pas au moment des faits, l'inscription du mis en cause dans une base de données aurait pu motiver un refus de l'administration. Ce fichier représente donc un atout important dans la mission de moralisation du CNAPS. Toutefois, le décret n'a pas prévu son accès aux agents du CNAPS en charge de la moralisation des activités de sécurité privée. Toutefois, si ce fichier reste soumis aux mêmes aléas que le TAJ, c'est-à-dire la nécessité d'une bonne administration des informations et une mise à jour en temps réel, sa pertinence paraît incontestable.

Enfin et même si ce traitement n'est pas à jour, l'administration peut lever l'interdiction par un décompte de la peine afin de constater si son délai est révolu. La mise en place du fichier des interdits de gérer ne peut souffrir, *a priori*, aucune contestation ce qui pourrait permettre au CNAPS de statuer avec une meilleure objectivité, sur les demandes d'agrément, s'il en avait l'accès.

B. Un fichier inaccessible

L'article L.128-4 du Code de commerce précise qu'aucune interconnexion ne peut être effectuée entre le FNIG et un autre fichier de données à caractère personnel détenu par

⁴¹⁰ CA Rouen, 17 sept. 2009, n°08/01062.

une personne quelconque ou par un service de l'État ne dépendant pas du ministère de la Justice. Le fichier national des interdits de gérer pourrait être un outil efficace pour la moralisation des activités privées de sécurité. En effet, ce secteur attire des profils au parcours quelquefois incompatibles avec l'exigence de moralité de la profession. Dans un dossier, un ancien dirigeant ayant fait l'objet d'une mesure d'interdiction de gérer a été condamné pour des faits d'abus de biens sociaux. Dans ce cas de figure, le fichier pourrait donner entière satisfaction et opposer un refus incontestable à cette demande d'agrément.

Toutefois, le fichier des interdictions de gérer ne permet pas de détecter les dirigeants de fait qui laisseraient la gestion de droit de l'entreprise à une personne dont la moralité n'est pas contestée à l'image de ce dossier. En effet, dans cette procédure, il a été reproché à un dirigeant de fait d'avoir profité des moyens de paiement de l'entreprise de sécurité privée⁴¹¹. Cette technique ancienne tend à disparaître avec l'obligation de formation des dirigeants.

La consultation de ce fichier sans autorisation préalable peut fragiliser les procédures (1). Il reviendra à l'administration de préciser si la moralisation de l'activité de sécurité privée participe à la lutte contre la fraude. En attendant, le cloisonnement entre l'autorité judiciaire et l'administration reste une réalité (2).

1. Des procédures fragilisées

Le CNAPS ne dispose pas de la capacité à consulter le FNIG alors qu'il pourrait donner une base légale à un refus. En effet, l'inscription d'une mention dans le casier judiciaire ou dans le TAJ n'emporte pas obligatoirement un refus de l'administration à gérer une entreprise. En revanche, une sanction d'interdiction de gérer est suffisamment précise pour donner une base légale au refus de l'administration. Aujourd'hui, les agents du CNAPS peuvent consulter le casier judiciaire et le TAJ. Ces fichiers peuvent comporter des indications sur une éventuelle interdiction de gérer. En effet, le juge judiciaire peut réformer, confirmer ou annuler une décision d'interdiction, ce qui peut être porté à la connaissance du CNAPS. Toutefois, lorsque les tribunaux de commerce prononcent une

⁴¹¹ CA Paris, 20 févr.2014, n°13/09117.

interdiction de gérer, elle ne figure pas dans le casier judiciaire ni dans le traitement des antécédents judiciaires. Par conséquent, l'administration est susceptible d'autoriser des profils ayant fait l'objet d'une interdiction pour des fautes de gestion, ceci ne permettant pas de moraliser efficacement la profession. Par ailleurs, la consultation du FNIG pourrait constituer une bonne parade aux demandes de plus en plus nombreuses d'exclusion de la condamnation du bulletin 2 du casier judiciaire⁴¹².

La consultation de ce fichier par l'intermédiaire de personnes habilitées peut-elle reposer sur une base légale ? Par analogie, Samuel Deliancourt, Rapporteur public, pose que pour les enquêtes administratives, le préfet doit prouver que les agents ayant eu l'accès au fichier ont été régulièrement et spécialement habilités à cet effet⁴¹³. Autrement dit, l'administration doit simplement justifier d'une habilitation pour valider l'enquête. Par ailleurs, le 4° de l'article 612-7 du Code de la sécurité intérieure a prévu une possibilité de refus d'agrément pour les personnes ayant fait l'objet d'une décision sur le fondement de chapitre III du titre V du livre VI du Code de commerce⁴¹⁴. La combinaison de ces deux dispositions autorise, en principe, l'administration à consulter ce fichier. Toutefois, la finalité du FNIG consistant à lutter contre la fraude ne permet pas au CNAPS d'y accéder même par l'intermédiaire d'une personne habilitée. Le 2° de l'article 6 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dispose que « *elles sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités* ». Cette disposition interdit, par conséquent, le CNAPS de fonder une décision sur la base d'une consultation du fichier national des interdits de gérer. Pour le Professeur Raymond Gassin, le détournement d'un fichier de finalité porte atteinte aux libertés et à la vie privée⁴¹⁵.

⁴¹² CA Rouen, 7 janv. 2010, n°08/00044.

⁴¹³ Deliancourt (S.), « Une enquête administrative induisant l'accès au fichier STIC nécessite l'intervention d'une personne habilitée, à peine d'irrégularité de la procédure », *JCP A*, 2014, 2326.

⁴¹⁴ Il s'agit des mesures d'interdiction prononcées contre des chefs d'entreprise consécutivement à des fautes de gestion.

⁴¹⁵ Gassin (R.), « Informatique et libertés », *Act. 1987*, 2015.

2. Des administrations cloisonnées

Cette interdiction pour les agents du CNAPS de consulter le FNIG est contestable. En effet, la moralisation de cette activité concerne aussi bien les infractions au Code pénal (détournement de fonds, escroquerie, abus de biens sociaux et abus de confiance) que des faits liés à la mauvaise gestion d'une entreprise. Dans un dossier, un dirigeant a été condamné à une interdiction de gérer d'une durée de 8 ans pour avoir poursuivi l'activité d'une société qui était largement déficitaire⁴¹⁶. Le dossier n'a pas fait état d'enrichissement personnel mais d'une incapacité voire d'une incompétence à gérer une entreprise. Cette situation, comme pour un dossier de détournement, cause un préjudice certain pour la société.

Aujourd'hui, la connaissance de l'administration d'une décision d'interdiction de gérer résulte de la saisine du juge pénal. En effet, la nomination d'un liquidateur par le tribunal de commerce permet quelquefois de constater des infractions pour la liquidation de l'entreprise. L'administrateur, sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale, saisit l'autorité judiciaire⁴¹⁷. Le juge pénal dispose de la capacité de prononcer une interdiction de gérer sur le fondement de l'article 131-27 du Code pénal⁴¹⁸. C'est d'ailleurs en application de cette disposition que la Cour d'appel a condamné la dirigeante d'une agence de recherche privée à 3 ans d'interdiction de gérer pour travail dissimulé et abus de confiance⁴¹⁹. Cette condamnation figurant sur le casier judiciaire peut justifier un refus d'agrément par le CNAPS.

Enfin, et comme le rappelle la CNIL, les sanctions inscrites au casier judiciaire ne sont pas accessibles aux tribunaux de commerce⁴²⁰. Les greffiers, en cas de doute, peuvent se faire communiquer le casier judiciaire de la personne intéressée. Toutefois, cette procédure est soumise à des délais de plusieurs semaines. De plus, les greffiers des

⁴¹⁶ CA Versailles, 18 mars 2010, n°09/04838.

⁴¹⁷ CA Versailles, 17 janv. 2013, n°12/05122.

⁴¹⁸ Article 131-27 du Code pénal : « L'interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale est soit définitive, soit temporaire ; dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de quinze ans ».

⁴¹⁹ CA Toulouse, 17 avril 2007, Florence F., n°06/00761.

⁴²⁰ Délibération CNIL n°2015-009 du 22 janvier 2015 portant avis sur un projet de décret relatif au fichier national des interdits de gérer.

tribunaux n'ont pas accès au RCS des autres ressorts ce qui rallonge les délais de traitement. Le cloisonnement de l'administration ne permet pas de traiter efficacement des problématiques transversales.

Section 2 : Les conséquences d'une utilisation trop stricte des fichiers

L'utilisation trop stricte des fichiers d'antécédents peut produire des décisions administratives entachées d'erreur. Ces contestations peuvent également trouver un fondement juridique si l'individu estime que le refus n'a pas pris en compte d'autres éléments qui auraient pu influencer positivement l'administration. Dans ce cas de figure, le candidat non admis peut saisir l'administration d'un recours préalable obligatoire (RAPO) (§1). Cette procédure est indispensable avant de saisir les juridictions administratives (§2).

§ 1. Le précontentieux

La phase précontentieuse est apparue pour la première fois en 1920 dans les affaires fiscales⁴²¹. Sur la plan administratif, c'est l'article 13 de la loi du 31 décembre 1987 qui instituait pour la première fois le recours préalable en posant que « *des décrets en Conseil d'État déterminent dans quelles conditions les litiges contractuels concernant l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les actions mettant en jeu leur responsabilité extracontractuelle sont soumis, avant toute instance arbitrale ou contentieuse, à une procédure préalable soit de recours administratif, soit de conciliation* »⁴²².

Cette initiative vise à prévenir la saisine du juge administratif pour privilégier une résolution préalable des contentieux de masse. Son objectif est de tenter de résoudre rapidement des litiges sans nécessairement encombrer les juridictions administratives. En d'autres termes, c'est une possibilité donnée à l'administration de corriger ses erreurs. Pour la chercheuse Mathilde Kernéis-Cardinet, le recours préalable permet

⁴²¹ Article 10 et suivants de la loi du 27 décembre 1927 portant fixation du budget général de l'exercice 1928.

⁴²² Loi n°87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

avant tout à l'administration de s'autocontrôler⁴²³. Une circulaire du Premier Ministre organisant le recours préalable parle d'un « *filtre efficace* »⁴²⁴. Le Premier Ministre évoque des recours devant les juridictions administratives moins nombreux que les RAPO. En 2008, à la demande du Premier Ministre, le Conseil d'État a rendu un rapport sur les recours administratifs préalables obligatoires, qui allait dans le sens d'une « *procédure souvent efficace* »⁴²⁵. Ce rapport a, également, insisté sur la nécessité pour les administrations de clarifier et d'harmoniser leur pratique en suivant notamment les directives du Conseil d'État. Pour qu'il soit valide, ce recours doit nécessairement être antérieur au recours du juge administratif. Cette étape indispensable peut-elle priver le citoyen d'un accès au juge tel que le prévoit le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ? Lucienne Erstein, Magistrate, le pense, mais reconnaît dans le même temps que le juge n'est pas là pour se substituer aux défaillances de l'administration dans l'accomplissement de ses missions⁴²⁶. Il existe deux types de recours : le recours gracieux et le recours hiérarchique⁴²⁷. Dans le domaine de la sécurité privée, les recours administratifs préalables ont connu deux étapes: d'abord, lorsque les préfetures étaient en charge de l'instruction des agréments et habilitations (A) et après avec la mise en place du CNAPS (B).

A. Le recours administratif devant les préfetures

S'agissant de la sécurité privée, les préfetures traitaient les demandes d'agrément et d'autorisation comme les recours gracieux. Pour que le recours puisse s'exercer dans de bonnes conditions, l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979 impose à l'administration une motivation par écrit devant comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui

⁴²³ Kernéis-Cardinet (M.), « Recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) et autres procédures de recours internes obligatoires ou l'autonomisation de sous-ordres juridiques », *JCP A*, 2014, 2106.

⁴²⁴ Circulaire NOR : PRMX9500644C du 9 févr. 1995 relative au traitement des réclamations adressées à l'administration.

⁴²⁵ Conseil d'État, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La Documentation française, 2008.

⁴²⁶ Erstein (L.), « Le recours préalable obligatoire, un signe de bonne administration ? », *JCP A*, 2014, n°2107.

⁴²⁷ Le recours gracieux s'adresse à l'auteur de la décision contestée alors que le recours hiérarchique s'adresse à l'échelon supérieur de l'auteur de la décision.

constituent le fondement de la décision⁴²⁸. L'intéressé doit être informé des raisons précises⁴²⁹. Dans un rapport parlementaire, le procureur de la République indiquait que « *en fin de compte, c'est le préfet qui devient l'arbitre de l'importance des faits* »⁴³⁰. Si cette procédure de contestation de l'acte administratif est obligatoire (1), son utilité reste à démontrer (2).

1. Un recours obligatoire

Cette étape était indispensable avant la saisine des juridictions administratives. Cela n'a pas toujours été le cas. En effet, antérieurement le recours administratif ne présentait une étape obligatoire, avant le contentieux, que pour les personnes non mentionnées par les textes. Ces personnes pouvaient donc exercer un recours contentieux directement⁴³¹. C'est en 2005 que le Conseil d'État a clarifié sa position en indiquant que le recours administratif présentait un caractère obligatoire pour toutes les personnes susceptibles de l'exercer avant de saisir le juge administratif⁴³². De fait, aucun requérant ne peut exercer un recours contentieux si un recours gracieux ou hiérarchique n'a pas été préalablement exercé. Le Conseil d'État a déterminé que l'auteur du recours administratif doit être le même que celui qui a exercé le recours préalable⁴³³.

Comme l'indique l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, l'administration dispose d'un délai de deux mois pour répondre au demandeur⁴³⁴. Ce délai de deux mois court à partir du refus. Une demande doit impérativement recevoir une réponse de l'administration pour pouvoir

⁴²⁸ Circulaire NOR INTA0900045C du 24 février 2009 relative à l'entrée en vigueur de la carte professionnelle des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1er de la loi no 83-629 du 12 juillet 1983.

⁴²⁹ Moralité, aptitude professionnelle ou les deux.

⁴³⁰ Rapport n°1548 de Delphine Batho et Jacques-Alain Bénisti, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les fichiers de police en application de l'article 145 du règlement, déposé le 24 mars 2009 à l'Assemblée nationale.

⁴³¹ CE, sect., 25 avril 1975, Bierge ; CE, 7 avril 1995, n°89157.

⁴³² CE, 28 sept. 2005, M. Louis, AJDA, 16 janvier 2006, p.203.

⁴³³ CE, sect., 28 juin 2013, SAS Coutis, JurisData n°2013-013078.

⁴³⁴ « Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet. Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, des décrets en Conseil d'Etat prévoient un délai différent ».

lui opposer un recours gracieux qui constitue un droit de la défense⁴³⁵. Pendant l'étude du recours gracieux par la préfecture, l'employeur ne peut licencier son agent de sécurité sur le fondement de l'article L.612-21 du Code de la sécurité intérieure⁴³⁶.

2. Un recours presque inutile

Madame Erstein évoque une ambiguïté dans le recours préalable. En effet, il indique que « *sauf texte spécifique prônant la prise en compte des circonstances valant lors de la demande, la situation, de fait, comme de droit, servant de fondement à la nouvelle décision est celle à laquelle elle intervient* »⁴³⁷. Autrement dit le dossier est réexaminé avec les mêmes éléments qui ont fondé la première demande. Une administration qui rejette une demande initiale a plus de difficulté à revoir sa position même si le recours préalable a été initié pour cette raison précisément. L'examen du recours ne doit pas être superficiel comme l'a précisé la Cour Européenne des Droits de l'Homme⁴³⁸. La CEDH juge que la préfecture se devait de procéder à un examen sérieux du recours formé par un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement⁴³⁹. De fait, il convient de s'interroger sur la pertinence d'un tel recours. Comme le professeur Latour a eu l'occasion de le rappeler, les préfectures n'avaient ni le temps ni les moyens de contrôler correctement les entrants. Les traitements des recours préalables étaient, par voie de conséquence, soumis à la remarque. La mise en place du CNAPS a permis de confier à un établissement public spécialisé l'agrément des personnes morales et physiques relevant des activités privées de sécurité.

⁴³⁵ CAA Marseille, 17 juin 2014, Cailliboter c. Ministère de l'Intérieur, n°13MA03063.

⁴³⁶ CAA Douai, 12 mai 2010, Butzig c. Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, n°09DA00376.

⁴³⁷ Erstein (L.), « Le recours préalable obligatoire, un signe de bonne administration ? », *JCP A*, 2014, n°2107.

⁴³⁸ CEDH, 13 déc. 2012, n° 22689/07, Souza Ribeiro c. France.

⁴³⁹ « Re conduite à la frontière : la CEDH condamne la France pour absence de recours effectif », *JCP A*, 2012, n°51-52.

B. Le recours administratif devant la CNAC

Le précontentieux ou la prévention du contentieux devant la CNAC s'assimile au recours administratif préalable obligatoire. En ce qui concerne le CNAPS, il s'agit d'un recours hiérarchique car il est adressé à la CNAC, instance en charge de la cohérence des décisions des commissions interrégionales et locales d'agrément et de contrôle. Cette procédure constitue un moyen de renforcement des pouvoirs de contrôle de la CNAC sur les CIAC. Les décisions prononcées contre les CIAC sont susceptibles de faire l'objet d'un recours qui est obligatoire avant la saisine d'une juridiction administrative (1). Ce recours est alors présenté à la CNAC qui peut réformer les décisions des commissions interrégionales (2).

1. Un recours obligatoire

L'article 633-3 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *Tout recours contentieux formé par une personne physique ou morale à l'encontre d'actes pris par une commission régionale d'agrément et de contrôle est précédé d'un recours administratif préalable devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux* ».

Le fait de ne pas saisir la Commission nationale par un recours préalable obligatoire a pour conséquence de rendre le recours juridictionnel irrecevable comme l'indique la Cour administrative d'appel de Versailles⁴⁴⁰. Cette disposition est également contenue dans le code de justice administrative dans son article R.421-1.

Aussi et comme le Conseil d'État a eu l'occasion de le rappeler, la réformation d'une décision remplace la décision initiale que le requérant a attaquée⁴⁴¹. Par ailleurs, la saisine du juge des référés tendant à la suspension d'un acte administratif ne peut intervenir antérieurement à la décision de la Commission nationale d'agrément et de contrôle⁴⁴².

⁴⁴⁰ CAA Versailles, 22 oct. 2013, Yanga c. Préfecture de l'Essonne, n°12VE02268.

⁴⁴¹ CE sect., 20 octobre 1967, Schulsinger.

⁴⁴² CE, sect., 25 juill. 2013, Baille c. Conseil national des activités privées de sécurité, n°366204.

2. Un recours utile

En imposant un RAPO, le CNAPS souhaite purger les éventuels vices qui pourraient naître des décisions initiales mal fondées. Dans ce cas, l'autorité, la CNAC, n'aurait pas d'autre alternative que de prononcer l'annulation de la décision attaquée⁴⁴³.

L'Avocat Benoît Coussy indique à la suite d'une affaire plaidée que « *la CNAC étant une garantie que les sanctions prises par les CIAC fassent l'objet d'un examen attentif tant en droit qu'en fait* »⁴⁴⁴. Cette analyse tranche avec le traitement des recours par les préfectures. Ainsi en confiant l'étude des recours préalables obligatoires à une instance différente de celle qui refuse l'agrément ou l'autorisation, le législateur s'assure que les recours feront l'objet d'une attention particulière. La CNAC en sa qualité de garant des orientations fixées par le collège du CNAPS redouble de vigilance afin d'harmoniser les décisions des CIAC.

§ 2. Le contentieux

La procédure contentieuse doit être écrite, secrète et inquisitoire. Une décision du CNAPS faisant l'objet d'un recours est, d'abord, examinée par le tribunal administratif. Ce jugement peut faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative d'appel. Enfin, la décision produite par la CAA peut faire l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'État, plus haute juridiction administrative en France (A). Le citoyen peut en dernier ressort saisir la Cour européenne des droits de l'Homme (B).

A. Le recours devant les juridictions administratives

Napoléon Bonaparte disait, lors de la création du Conseil d'État, « *Je veux créer un corps demi-administratif, demi-judiciaire, qui réglera l'emploi de cette portion d'arbitraire nécessaire à l'administration de l'État* ». À compter des années 1980, le juge administratif a commencé son émancipation et sa montée en puissance. Ce nouveau rôle du juge

⁴⁴³ CE, ord., 30 août 2005, Nzaou, n° 284004.

⁴⁴⁴ http://avocats.fr/space/securite/content/la-cnac-annule-une-sanction-d-interdiction-d-exercer-de-la-ciac-sud_20E22982-2498-4998-B1FA-EDA38A52E9A2.

administratif en matière de protection des libertés se justifie principalement par le contrôle de légalité qu'il effectue sur les mesures de police administrative.

S'agissant du contentieux et lorsqu'un citoyen n'a pas obtenu satisfaction en première instance ou en appel, ou lorsque l'administration estime que sa décision a été réformée injustement, le Conseil d'État peut être sollicité. Il ne juge pas à nouveau le fond de l'affaire, mais il vérifie la conformité au droit du jugement objet de l'appel.

Les jugements des CAA peuvent être soumis en cassation au Conseil d'État. Ils passent, préalablement, par les filtres des sous-sections de la section contentieux du CE. En d'autres termes, tous les recours qui ne présentent pas de caractère sérieux sont rejetés⁴⁴⁵. Afin d'accélérer les procédures, il est donné la possibilité à un juge de statuer seul par ordonnance⁴⁴⁶. Environ 60% des appels sont rejetés. Le citoyen dispose de plusieurs options pour contester une décision administrative (1). Cependant et comme pour les autorisations lorsqu'elles étaient attribuées par les préfetures, les résultats varient souvent d'une juridiction à une autre (2).

1. Le référé-suspension comme outil préservant les libertés

S'agissant de la suspension d'une délibération, le Conseil d'État n'admettait pas, en application du recours préalable obligatoire, la saisine du juge des référés afin de suspendre une décision administrative en attendant son réexamen. En effet, aucune mesure d'urgence ne permettait de faire cesser rapidement un acte administratif illégal portant atteinte à une liberté. La loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives a changé la donne puisqu'elle permet au justiciable de préserver ses droits fondamentaux⁴⁴⁷. Le requérant doit justifier devant le juge des

⁴⁴⁵ La loi 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif organise une procédure d'admission appelée Commission d'admission des pourvois.

⁴⁴⁶ Décret n°2005-911 du 28 juillet 2005.

⁴⁴⁷ Cette loi a créé l'article L.521-2 du Code de justice administrative qui dispose que « saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».

référés de l'introduction de ce recours préalable⁴⁴⁸. Le référé-suspension est une possibilité pouvant garantir les libertés fondamentales comme l'indique l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales⁴⁴⁹. Cette procédure permet de suspendre provisoirement l'exécution de la décision attaquée jusqu'au prononcé du jugement. Il y a deux conditions cumulatives pour introduire un référé. D'abord l'urgence telle qu'elle a été définie par le Conseil d'État, c'est-à-dire « *lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* »⁴⁵⁰. C'est au demandeur de prouver le caractère immédiat de l'urgence. En matière de sécurité privée et selon le Conseil d'État, le seul fait qu'un individu se retrouve au chômage après une décision illégale de l'administration constitue une situation d'urgence⁴⁵¹.

Ensuite, le requérant doit prouver un doute sérieux sur la légalité de la décision administrative attaquée. Le juge des référés examine alors le dossier sur la forme sans se prononcer sur le fond pour statuer sur une éventuelle atteinte à la liberté⁴⁵². Le requérant peut contester l'ordonnance du juge des référés devant le Conseil d'État⁴⁵³. Dans le domaine de la sécurité privée, l'individu faisant l'objet d'une décision de rejet par une CIAC peut saisir le juge de l'urgence pour demander la suspension de cette décision administrative alors que cette dernière est soumise à l'exercice d'un recours administratif préalable devant la CNAC. Le requérant doit simplement justifier devant le juge de la saisine de la CNAC. Il doit présenter de nouvelles conclusions si la CNAC prononce une décision implicite ou explicite de rejet⁴⁵⁴.

⁴⁴⁸ CE, sect., 25 juill. 2013, Baille c. CNAPS, n°366204.

⁴⁴⁹ Article 13 de la Convention : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

⁴⁵⁰ CE sect., 19 janv. 2001, confédération national des radios libres, n°228815.

⁴⁵¹ CE, 14 nov. 2005, Jubau c. Ministère de l'Intérieur, n°271711.

⁴⁵² CE, 23 mai 2014, Vidal c. Ministère de l'Intérieur, n°380038.

⁴⁵³ CE, sect., 25 juill. 2013, Baille c. CNAPS, n°366204.

⁴⁵⁴ Ibid.

La procédure peut également porter sur une décision de rejet⁴⁵⁵. Cette suspension est accompagnée d'une injonction précisant à l'administration ce qu'il convient de faire. L'injonction en matière de sécurité privée peut se matérialiser par le réexamen du dossier dans un sens déterminé⁴⁵⁶. Comme l'indique le professeur Olivier Gohin, le recours en référé-suspension n'a d'intérêt que si une demande en annulation ou de réformation de la décision est présentée à l'administration⁴⁵⁷. En tout état de cause, le requérant peut saisir le juge administratif d'un recours en excès de pouvoir, accompagné d'un référé-suspension⁴⁵⁸.

Le CNAPS a connu en 2013, 15 référés-suspension dont 3 ont été accueillis favorablement par le juge des référés en attendant la décision de la CNAC.

Pour conclure, le référé-suspension permet au citoyen non seulement de préserver ses droits, mais également de faire pression sur l'instance en charge du recours afin qu'elle adopte une attitude plus conciliante lors du réexamen de son dossier. Elle ne lie pas l'administration, mais l'incite à la vigilance dans l'examen du recours préalable. C'est notamment le cas lorsque le juge des référés demande un réexamen du dossier⁴⁵⁹.

2. L'absence de ligne des juridictions administratives

Les juridictions administratives ont adopté des positions différentes. Les décisions rendues par ces administrations ont souvent tenu compte du droit pour annuler un acte administratif comme la consultation sans décret du fichier des antécédents pour l'attribution d'un agrément⁴⁶⁰. En revanche, les juridictions administratives ont annulé des décisions qu'elles considéraient injustes comme l'aide au séjour irrégulier d'un membre d'une même famille ayant fait l'objet d'un effacement du casier judiciaire⁴⁶¹. Ce fait est un délit prévu à l'article L.622-1 du code l'entrée et du séjour des étrangers et du

⁴⁵⁵ CE sect., 20 déc. 2000, M. Ouatah, Recueil Lebon, p.643.

⁴⁵⁶ CAA Marseille, 5 mars 2013, Préfet PACA, c. Mamona, n°11MA04195.

⁴⁵⁷ Gohin (O.), « Le recours pour excès de pouvoir et les référés », *JCP A*, 2012, n°2314.

⁴⁵⁸ CE, 14 nov. 2005, Jérémy J., n°271711, JurisData n°2005-069231.

⁴⁵⁹ CE, 14 déc. 2009, n° 325830, Cne la Roche sur Yon, JurisData n° 2009-016884.

⁴⁶⁰ CE, 14 nov. 2005, Jubau, n° 271711: JurisData n° 2005-069231 ; JCP A, 2006, 1033 ; CAA Versailles, 23 nov. 2006, Préfet des Hauts-de-Seine, n° 06VE00790.

⁴⁶¹ CAA Nantes, 3 fév. 2009, préfet du Loiret, n°08NT01832.

droit d'asile⁴⁶². Dans le sens inverse, l'absence d'inscription de mention dans le fichier des antécédents et dans le casier judiciaire ne s'oppose pas à un refus⁴⁶³. Tout comme une relaxe à la suite d'une erreur de procédure⁴⁶⁴. Pourtant, un individu ayant été poursuivi pour tentative d'escroquerie et usage de stupéfiants sans que ces faits ne fassent l'objet d'une inscription au bulletin n°2 du casier judiciaire a obtenu l'annulation d'une décision administrative. Cette position de la Cour administrative d'appel tranche avec une autre décision de la même juridiction qui, pour refuser la demande d'un requérant, a indiqué que les faits dont s'est rendu coupable le requérant « *sont de nature à remettre en cause la capacité de M.A... à conserver son sang-froid en toutes circonstances et, ainsi que l'a relevé le préfet dans sa décision du 22 décembre 2010, à intervenir avec le calme requis dans les situations parfois tendues et conflictuelles auxquelles un agent de sécurité est susceptible d'être confronté* »⁴⁶⁵.

Les positions divergentes s'expliquent principalement par l'indépendance des juges qui statuent en leur intime conviction. En effet, les juges dans l'appréciation des faits sont souverains. Cette appréciation souveraine peut, néanmoins, faire l'objet d'un contrôle par le Conseil d'État. Ce pouvoir n'a pas permis de dégager une ligne claire visant à assainir la profession.

L'installation du CNAPS et la mise en place d'une instance de contrôle et de réformation des décisions des CIAC participent à la moralisation du secteur⁴⁶⁶. Enfin, il paraît utile d'ajouter que la mise en place d'une jurisprudence interne au CNAPS en matière de moralisation concilie exigence de moralité et liberté d'entreprendre. Cette nouvelle méthode va considérablement réduire les annulations prononcées par les juridictions administratives. Le rapport d'activité 2013 du CNAPS indique que sur 28 recours en annulation des décisions du CNAPS, aucune annulation n'a été prononcée par les juridictions administratives. Le requérant dispose d'une dernière voie de recours, la saisine de la Cour Européenne des droits de l'Homme.

⁴⁶² Délit passible d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

⁴⁶³ CE, 2 déc. 2009, Ministère de l'Intérieur c. Hammoumi, n° 307668, JurisData n° 2009-015428.

⁴⁶⁴ CAA Versailles, 13 avr. 2010, M. Bernard, n°09VE01870.

⁴⁶⁵ CAA Nantes, 7 fév. 2014, Okito c. préfecture du Loiret, n°12NT01469.

⁴⁶⁶ Latour (X.) et Moreau (P.), « Le Conseil national des activités privées de sécurité et la moralisation de la sécurité privée », *JCP A*, 2011, 2146.

B. Le recours devant la juridiction européenne

Le droit européen des droits de l'Homme est probablement la source de droit qui aura le plus influencé les ordres juridiques nationaux. La CEDH a été signée le 4 novembre 1950 avec une entrée en vigueur des textes le 3 septembre 1953. L'interprétation et sa mise en œuvre ont été confiées à la Cour européenne des droits de l'Homme⁴⁶⁷. Depuis les années 1980, un individu seul peut saisir la Cour⁴⁶⁸. Cette procédure permet à un individu de diriger un recours contre un État⁴⁶⁹. Pour saisir la Cour, le requérant doit avoir épuisé les voies de recours internes considérées comme utiles, efficaces et adéquates. Exceptionnellement, la Cour peut dispenser le requérant d'épuiser ses voies de recours lorsqu'elles révèlent une mauvaise volonté de l'État⁴⁷⁰. Pour introduire un recours auprès de la CEDH, le requérant doit invoquer les dispositions de la CEDH dans ses recours internes.

Ensuite, pour saisir la Cour EDH, l'individu doit se prétendre victime d'une violation de la Convention par l'État. L'article 34 de la Convention permet dans une lecture *pro victima* aux victimes potentielles⁴⁷¹ et aux victimes indirectes de saisir la Cour⁴⁷². La requête doit viser un État membre de la convention. Les faits allégués doivent relever de la juridiction de l'État et lui être imputables⁴⁷³. La Cour se réserve le droit de rejeter la requête si elle considère que le préjudice n'est pas important⁴⁷⁴. Enfin, la même procédure ne peut être introduite devant deux juridictions internationales⁴⁷⁵. Ces mécanismes visant à éviter l'engorgement des juridictions européennes ont pour effet de rendre les saisines en matière de sécurité très rares (1). Toutefois, les procédures introduites ont généré des résultats surprenants, mais aux effets limités (2).

⁴⁶⁷ Article 32 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

⁴⁶⁸ Décret n° 81-917 du 9 octobre 1981, JO du 14 octobre 1981, p.2783.

⁴⁶⁹ Article 34 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

⁴⁷⁰ CEDH, 28 juillet 1999 Seloumi c. France.

⁴⁷¹ CEDH, 29 oct. 1992, Open door et Dublin Well Woman c. Irlande.

⁴⁷² CEDH, 15 janv. 2008, Micallef c. Malte.

⁴⁷³ Article 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

⁴⁷⁴ Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention.

⁴⁷⁵ Article 35§2 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

1. Des saisines très rares

Les critères en matière de saisine de la Cour européenne des droits de l'Homme rendent la transmission d'une procédure difficile. En effet, les informations disponibles montrent que les candidats non admis aux fonctions d'agent de sécurité privée sont déjà peu nombreux à saisir la CNAC pour un recours préalable. Le contentieux devant les juridictions administratives est encore moins nombreux. En 2013, 144 décisions de la CNAC ont fait l'objet d'un recours contentieux. Les juridictions administratives n'ont examiné en 2013 que 28 dossiers. Aucune annulation n'a été prononcée contre les décisions du CNAPS⁴⁷⁶. Les requérants ayant été déboutés de leur demande n'ont pas nécessairement les moyens financiers pour introduire une procédure devant la Cour EDH. Par ailleurs, l'instruction du dossier par la Cour ne signifie pas pour autant que l'individu obtiendra une décision favorable. La Cour se réserve le droit de déclarer des demandes irrecevables si elle estime que le préjudice n'est pas assez important⁴⁷⁷.

Enfin, la Cour déboute le requérant lorsqu'une atteinte à l'ordre et à la sécurité publique est manifeste⁴⁷⁸. En revanche, la Cour reste très vigilante s'agissant des mesures restrictives de liberté quand elles ne sont pas contrôlées par un magistrat indépendant⁴⁷⁹. L'arrêt *Medvedyev*, s'il s'applique à la France en raison de la détention à bord d'un navire par des militaires d'un équipage durant 13 jours sans contrôle d'un juge indépendant, pourrait trouver un écho particulier. En effet, la loi contre la piraterie maritime prévoit le recours à des sociétés de sécurité privée pour la protection des navires⁴⁸⁰. Le besoin était réel comme le soulignait, par exemple, le juriste William Roumier qui prônait un encadrement par la loi des entreprises de sécurité privée pour

⁴⁷⁶ Conseil national des activités privées de sécurité, rapport d'activité 2013, p.26. (<http://www.cnaps-securite.fr/wp-content/uploads/2013/04/Rapport-dactivite-2013-du-CNAPS.pdf>)

⁴⁷⁷ Article 12 : « La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime [...] que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'Homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne ».

⁴⁷⁸ CEDH, 14 oct. 1999, CR c. Suisse, JurisData n°1999-125674.

⁴⁷⁹ CEDH, 29 mars 2010, *Medvedyev et autres c. France*, n°3394/03.

⁴⁸⁰ Loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.

cette activité⁴⁸¹. La CNAPS est dorénavant en charge du contrôle de l'activité de protection maritime avec des moyens limités en matière de contrôle des procédures à bord des navires.

2. Des décisions surprenantes à la portée limitée

La Cour EDH, par sa décision, ne fait pas cesser une violation à la Convention. Elle n'annule ou n'abroge pas plus l'acte ou la décision de droit interne du pays condamné. La Cour prononce simplement une déclaration de principe sur une violation ou non-violation de la Convention. En revanche, elle dispose du pouvoir de faire indemniser le requérant. Cette procédure se traduit généralement par une somme d'argent attribuée à la victime⁴⁸². En revanche, les États doivent s'engager à se conformer aux décisions de la Cour⁴⁸³. Les décisions ne sont applicables qu'aux parties prenantes⁴⁸⁴. Cette théorie est remise en cause par la Cour qui peut prononcer des arrêts pilotes visant à réparer un vice de conventionnalité au niveau national⁴⁸⁵. Depuis peu, la Cour tente de faire appliquer sa jurisprudence aux États membres de la Convention⁴⁸⁶. Elle s'est donc reconnu un droit de prévenir une atteinte à la Convention⁴⁸⁷.

La France a fait l'objet, en 2014, d'une condamnation pour la gestion de ses fichiers des antécédents judiciaires⁴⁸⁸. Selon la CEDH, *« l'État défendeur a outrepassé sa marge d'appréciation en la matière, le régime de conservation des fiches dans le STIC, tel qu'il a été appliqué au requérant, ne traduisant pas un juste équilibre entre les intérêts publics et privés concurrents en jeu »*. Pour la Cour, la France a violé l'article 8 de la Convention EDH⁴⁸⁹. La Cour reproche à la France d'avoir fiché un individu ayant fait l'objet d'une

⁴⁸¹ Roumier (W.), « Les premiers résultats de l'application de la loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie », *DP* 2012, n°5, alerte 29.

⁴⁸² Article 41 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

⁴⁸³ Article 46§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

⁴⁸⁴ Un effet inter partes.

⁴⁸⁵ CEDH, 22 juin 2004, Broniowski c. Pologne.

⁴⁸⁶ CEDH, 29 mars 2006, Scordino c. Italie.

⁴⁸⁷ CEDH, 4 oct. 2007, Verein Gegen Tierfabriken Schweiz c. Suisse, 4 octobre 2007.

⁴⁸⁸ CEDH, 18 sept. 2014, n° 21010/10, B. c. France.

⁴⁸⁹ Cet article relatif au droit au respect de la vie privée et familiale dispose que « Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique [...] ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

poursuite pénale sans condamnation⁴⁹⁰. Elle estime que l'inscription d'une mention dans un fichier est une ingérence dans le droit de la vie privée. La Cour estime, également, que la faible marge d'appréciation du procureur de la République dénie au requérant la possibilité réelle de demander l'effacement des données le concernant. Cette condamnation aurait pu s'appliquer dans plusieurs cas relatifs à la sécurité privée.

En effet, des faits ayant fait l'objet d'une suppression du fichier des antécédents sont susceptibles d'aboutir à un refus de délivrance de la carte professionnelle⁴⁹¹. Il en va de même pour des faits inscrits par erreur au casier judiciaire⁴⁹². Néanmoins, la Cour administrative d'appel a indiqué que le refus d'une carte professionnelle ne constitue pas une atteinte disproportionnée à l'article 8 de la Convention EDH⁴⁹³.

Pour conclure, si la Cour EDH sait faire droit aux requérants lésés dans leur juridiction, le processus aboutissant à une éventuelle condamnation est long. En effet, la dernière condamnation de la France s'est soldée par le versement d'une somme de 3 000 euros au requérant. Cette somme a été à peine suffisante pour couvrir les frais de justice. Par ailleurs, la procédure judiciaire prenant plusieurs années, les individus non admis préfèrent contourner le processus de contrôle de moralité en intégrant le secteur de la sécurité incendie ou tout simplement tenter leur chance dans un autre métier moins contraignant.

Titre II : La préservation des libertés par la professionnalisation de la sécurité privée

La professionnalisation de la sécurité privée constitue un maillon essentiel dans la protection des libertés. Déjà en 2009, lorsque la formation pour un agent de sécurité privée était de 70 heures, le professeur Xavier Latour faisait le nécessaire parallèle entre la formation d'un agent et la déontologie⁴⁹⁴. La formation des agents de sécurité privée

⁴⁹⁰ Cette procédure a fait l'objet d'une médiation pénale.

⁴⁹¹ CAA Douai, 21 fév. 2012, Romain A., 11DA01392.

⁴⁹² CAA Paris, 4 avril 2013, M.B, 12PA02423.

⁴⁹³ CAA Nantes, 9 déc. 2011, Rodrigue X., n°10NT00803.

⁴⁹⁴ Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *ADJA 2009*, p.800.

constitue un gage de professionnalisation (Chapitre 1). Néanmoins et lorsqu'elle ne fait pas l'objet d'un contrôle plus approfondi par l'administration, la formation peut se révéler insuffisante au regard des enjeux en matière de libertés (Chapitre 2).

Chapitre 1. La formation comme garantie de la professionnalisation

La professionnalisation du secteur a débuté dans les années 1980⁴⁹⁵. Bien qu'ayant fait l'objet de discussions entre les parlementaires, la formation des professionnels de la sécurité privée n'est intervenue qu'en 1984 avec la naissance d'un certificat d'aptitude professionnelle d'agent de prévention et de sécurité. Un accord national interviendra plus tard avec les principales organisations professionnelles⁴⁹⁶. Ce n'est qu'en 1991 que la formation s'imposera aux entreprises ayant la volonté de recruter un agent de sécurité⁴⁹⁷. Il apparaît, clairement, que les professionnels du secteur ont œuvré pour améliorer leurs pratiques en allant jusqu'à évoquer le terme « *d'entraînement du personnel* »⁴⁹⁸. Le président de l'organisation patronale USP Claude Tarlet insiste sur la nécessité pour le secteur d' « *améliorer son image de marque* »⁴⁹⁹. Ces premières initiatives, émanant des professionnels du secteur, ont permis de brosser les contours d'un métier que tous les acteurs voulaient professionnaliser pour assurer, dans de bonnes conditions, la sécurité du citoyen tout en préservant leurs propres libertés (Section 1). Le 8 décembre 2014, le Ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve, dans son discours devant les professionnels de la sécurité privée, ouvrait le chantier de la professionnalisation de la sécurité privée, selon lui « *condition essentielle de la professionnalisation* »⁵⁰⁰. Les modalités de cette réforme attendue par les professionnels

⁴⁹⁵ Arroyo (A). « La structuration de l'identité professionnelle des agents de prévention, de sécurité et de sûreté privée, à travers la professionnalisation, par la formation », mémoire, Rouen, 2005, p.38.

⁴⁹⁶ Accord national du 23 septembre 1987 relatif à la mise en place de formations professionnelles qualifiantes signé entre les syndicats SNEPS, CSNES, SNET, CGT-FO, CFDT, CFTC, CC-CFE (publication au JO « convention collective nationale et textes généraux, » n°3196).

⁴⁹⁷ Avenant n°1 du 23 avril 1991 relatif à la formation initiale de base complété par l'avenant n°2 du 23 avril 1991 relatif à la formation initiale de base des salariés sous contrat à durée déterminée.

⁴⁹⁸ Vaujour (J.) et Brabat (J.), « *La sécurité du citoyen* », *op. cit.*, p.108.

⁴⁹⁹ Tarlet (C.) et Moreau (P.), « Contribution à l'étude de la loi relative à la prévention de la délinquance : la professionnalisation et la moralisation des entreprises de sécurité privée », *JCP A*, 2007, 2137.

⁵⁰⁰ Discours du Ministre : <http://www.interieur.gouv.fr/Le-Ministre/Bernard-Cazeneuve/Interventions-du-Ministre/Assises-de-la-Securite-privee>.

de la sécurité privée est nécessaire, comme l'indiquait le Ministre, en « *une véritable coproduction à la française* »⁵⁰¹ (Section 2).

Section 1 : Les contours de la formation

Par les décrets n°2005-1122 et 2005-1123 du 6 septembre 2005 relatifs à l'agrément des dirigeants et en application de la loi du 12 juillet 1983, l'administration a pris position près de 14 ans après le vote de la loi du 12 juillet 1983 en rendant la formation obligatoire pour l'exercice des missions de sécurité privée. L'article 1^{er} du décret n°2005-1122 du 6 septembre 2005 dispose que « *Les dirigeants et les salariés d'entreprises exerçant l'une des activités mentionnées à l'article 1er de la loi du 12 juillet 1983 susvisée justifient de leur aptitude professionnelle par la détention :*

-soit d'une certification professionnelle, enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles, se rapportant à l'activité exercée ;

-soit d'un certificat de qualification professionnelle élaboré par la branche professionnelle de l'activité concernée, agréé par arrêté du Ministre de l'intérieur ou, s'agissant des activités visant à assurer préventivement la sûreté des vols mentionnées à l'article L. 6342-2 du Code des transports, par arrêté conjoint du Ministre de l'intérieur et du Ministre chargé des transports ;

-soit d'un titre reconnu par un Etat membre de l'Union européenne ou par un des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen, se rapportant à l'activité exercée ».

Cette disposition a fait l'objet d'une transposition dans le Code de la sécurité intérieure en 2012⁵⁰². En imposant la formation comme étant l'une des conditions essentielles pour la délivrance d'une carte professionnelle, l'administration a voulu marquer une rupture avec le passé pour préparer, certes tardivement, la voie à une coproduction de sécurité comme l'avait imaginé la loi 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité⁵⁰³. La formation est un outil indispensable à la

⁵⁰¹ Id.

⁵⁰² Article L.612-20-5 du Code de la sécurité intérieure.

⁵⁰³ « Les entreprises de gardiennages, de surveillance et de transports de fonds, d'une part, les agences privées de recherche, d'autre part, exercent des activités de sécurité de nature privée. Elles concourent ainsi à la sécurité générale. Étant donné le domaine dans lequel elles interviennent, une réglementation de leurs activités s'impose ».

préservation des libertés (§1). Elle est parallèlement un pilier dans l'édification d'un projet de coproduction (§2).

§1. La formation comme garantie des libertés

Cédric Paulin à la direction du CNAPS affirme que l'avenir de la sécurité privée passe par la formation professionnelle⁵⁰⁴. La professionnalisation est l'une des priorités du législateur et de la profession. En effet, les effectifs de la sécurité privée ont augmenté ces dernières années pour atteindre près de 150 000 salariés. Cette augmentation amplifie proportionnellement les enjeux de cette profession marquée par une rotation rapide des effectifs, les risques d'infractions à la législation du travail et bien évidemment les risques d'atteintes aux libertés.

L'utilisation d'une sous-traitance en cascade peut être considérée comme un facteur d'aggravation des risques d'atteintes aux dispositions relatives au Code du travail et d'une dégradation de la qualité de la prestation. Il est apparu, par voie de conséquence, indispensable pour l'administration de mettre en place des dispositions visant à améliorer les pratiques professionnelles. Cela s'est traduit par l'exigence d'un agrément pour les dirigeants (A)⁵⁰⁵. La formation des agents a été rendue obligatoire à cette occasion (B).

A. La formation des dirigeants

L'article L.612-7-7 du Code de la sécurité intérieure exige du dirigeant qu'il justifie d'une aptitude professionnelle pour diriger une société de sécurité privée⁵⁰⁶. Depuis le 1^{er} janvier 2008 et sur le fondement de l'article 5 du décret n°2005-122, l'administration impose aux dirigeants la validation d'une formation déposée au registre national des certifications professionnelles, d'un certificat de qualification professionnelle élaboré

⁵⁰⁴ Paulin (C.), « Formation et prospective », in *Revue des directeurs de sécurité d'entreprise*, 2014, n°16, p.75.

⁵⁰⁵ Article L.612-6 du Code de la sécurité intérieure.

⁵⁰⁶ Article L.612-7-7 : « Justifier d'une aptitude professionnelle dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat lorsque ces personnes exercent effectivement les activités mentionnées à l'article L. 611-1 et, lorsqu'elles utilisent un chien dans le cadre de ces activités, de l'obtention d'une qualification professionnelle définie en application de l'article L. 613-7 ».

par la branche professionnelle ou d'un titre reconnu par un État membre de l'Union européenne ou par un des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, se rapportant à l'activité exercée. Le Conseil d'État a d'ailleurs rejeté un pourvoi formé par l'Union fédérale des enquêteurs de droit privé qui voyait dans le décret du 6 septembre 2005 une discrimination aux universités⁵⁰⁷.

Les organismes privés de formation peuvent proposer des formations de dirigeants à la condition de respecter le référentiel élaboré par le ministère de l'Intérieur, conjointement avec la profession. D'ailleurs, l'article 4 du décret du 3 août 2007 précise les éléments de connaissance devant être contenus dans le CQP.

Toutefois, les dirigeants des services internes ne sont pas soumis à cette obligation. Xavier Latour et Pierre Moreau plaident pour un débat qui pourrait avoir lieu lors d'une éventuelle refonte du Code de la sécurité intérieure⁵⁰⁸. En attendant, les programmes de formation doivent permettre une meilleure assimilation des enjeux en matière de libertés et une amélioration des pratiques professionnelles (1). Dans le même temps, l'administration a permis des exceptions qui pourraient remettre en cause la volonté des professionnels (2).

1. Des programmes répondant à des exigences de professionnalisation

Comme le relève Xavier Latour, les entreprises de sécurité privée participent de manière quotidienne aux côtés des services publics à des actions préventives⁵⁰⁹. Les risques d'atteinte aux libertés se trouvent, par voie de conséquence, plus importants comme en témoigne cette affaire dans laquelle des agents pensaient interpellé une personne soupçonnée de régler ses achats avec un billet dont l'authenticité paraissait douteuse en la retenant dans un local clos⁵¹⁰. La responsabilité du manager peut être engagée. En effet, si l'article 121-1 du Code pénal dispose que « *nul n'est responsable pénalement que de son propre fait* », la jurisprudence a su relativiser ce principe qui connaît une

⁵⁰⁷ CE, 12 mars 2007, Union fédérale des enquêteurs de droit privé c. Ministère de l'Intérieur, n°286788, JurisData n° 2007-071645.

⁵⁰⁸ Latour (X.) et Moreau (P.), « Sécurité privée », *J. Cl. coll. locales* 2012, Fasc. 718.

⁵⁰⁹ Latour (X.), « La place de la sécurité privée dans la politique moderne de sécurité », *ADJA* 2010, p.657.

⁵¹⁰ Cass, 26 mai 1999, Bernard Z, n°98-84.015.

exception. Ainsi, la Cour de cassation affirme que « *la responsabilité pénale peut naître du fait d'autrui, dans les cas exceptionnels où certaines obligations légales imposent le devoir d'exercer une action directe sur les faits d'un subordonné* »⁵¹¹. Le chef d'entreprise a l'obligation de veiller au respect de la législation⁵¹². A ce titre, l'avocat Pierre Moreau s'appuyant sur le rapport Coulon plaide pour des sanctions plus justes en matière de responsabilité pénale du chef d'entreprise⁵¹³.

Il apparaît donc indispensable de former les dirigeants afin de prévenir les atteintes aux libertés. Pour parvenir à cet objectif, l'administration et les professionnels doivent mettre l'accent sur des bases juridiques solides. Le futur dirigeant doit maîtriser un socle juridique relatif au droit du travail, à la sécurité privée, au Code pénal, aux libertés publiques et à la déontologie professionnelle de la sécurité privée.

Aujourd'hui, sur le volume de référentiel de formation de 240 heures, 80 heures sont consacrées aux aspects juridiques de la profession et 4 heures aux libertés publiques. Ceci peut paraître insuffisant compte tenu des missions potentiellement liberticides confiées à la sécurité privée.

Un rapport commandé à trois inspections publiques centrales⁵¹⁴ propose de renforcer la formation des dirigeants et des personnels d'encadrement des sociétés de sécurité privée⁵¹⁵. Il s'agit d'un bon début. La profession a besoin de managers capables de gérer une entreprise tout en respectant la législation du travail. La conciliation de la sécurité privée avec les libertés trouve là un écho particulier.

⁵¹¹ Cass. Crim, 28 fév. 1956, *JCP*, 1956.

⁵¹² Cass. Crim. 7 déc. 1981, bull. crim. n°525.

⁵¹³ <http://usp-securite.org/la-responsabilite-penale-du-chef-dentreprise/>

⁵¹⁴ IGA (Inspection générale de l'Administration), IGEN (Inspection générale de l'Éducation nationale), IGAS (Inspection générale des Affaires sociales).

⁵¹⁵ Sanson (G.), Le Brethon (B.), Hesse (C.), *La formation aux métiers de la sécurité privée*, Rapport au Ministre de l'Intérieur, op. cit., p. 67.

2. Des validations de l'expérience et des connaissances discutables

L'article 7 du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, réglementant les activités privées de sécurité et relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de vidéoprotection, permet aux dirigeants de justifier auprès du CNAPS d'une aptitude professionnelle par l'expérience professionnelle durant deux années⁵¹⁶. Cette mesure dérogatoire de régularisation a permis à des agents d'évoluer pour prendre de nouvelles responsabilités⁵¹⁷. Était-il judicieux de permettre à des agents dont le niveau de formation est globalement faible de prendre la direction d'une entreprise alors que l'administration a, justement, installé un nouveau dispositif pour assainir le secteur, comme l'indique l'article 6 du décret 2005-1122 du 6 septembre s'agissant des règles de gestion administrative, comptable et générale d'une entreprise⁵¹⁸ ? *A priori* non, le référentiel validé par l'administration et la profession porte sur 240 heures, alors que le CQP APS est de 140 heures. Cette dérogation aurait dû être soumise au passage de certains modules. Le rapport interministériel sur la formation aux métiers de la sécurité privée regrette également l'absence de validation des acquis d'expérience (VAE) pour ces profils⁵¹⁹. Cette analyse vaut, également, pour les policiers, gendarmes et militaires qui disposent d'une dérogation⁵²⁰. La réforme de la formation présentée par le Ministre de l'Intérieur permettra peut-être de remédier à cette carence.

La loi de modernisation sociale n°2002-73 du 17 janvier 2002 permet à toute personne de faire valider les acquis de son expérience pour obtenir tout ou partie du diplôme ou d'un titre. Cette formation doit impérativement être inscrite au registre national des certifications professionnelles. Le rapport des trois inspections observe une forte population ayant recours au BAC professionnel sécurité-prévention. D'autres formations supérieures sont accessibles par la validation de l'expérience comme la licence

⁵¹⁶ Cet exercice continu devait avoir lieu du 10 septembre 2003 au 9 septembre 2008.

⁵¹⁷ CAA Marseille, 5 mars 2013, Préfet PACA c. Mamona, n°11MA04195.

⁵¹⁸ Durnez (J.-L.), « Formation », in *Livre blanc de la sécurité privée*, op. cit., p 22.

⁵¹⁹ Sanson (G.), Le Brethon (B.), Hesse (C.), *La formation aux métiers de la sécurité privée*, Rapport au Ministre de l'Intérieur, op. cit., p. 39.

⁵²⁰ Article 8 du décret 2005-1122 du 6 septembre 2005.

professionnelle sécurité des biens et des personnes. Aussi et comme l'indique Xavier Latour, l'absence de cohérence dans les offres de formation accessibles à la VAE fait orienter des individus disposant d'un niveau inférieur ou équivalent au BAC pro vers la licence (BAC+3) alors que la logique voudrait qu'ils passent d'abord l'étape du BAC+2⁵²¹.

B. La formation des agents

Selon le Ministre de l'Intérieur lors des Assises de la sécurité privée devant les professionnels de la sécurité privée, « *la professionnalisation et la formation [...] constituent un objectif cardinal. Sans formation, pas de fiabilité, pas de confiance entre les forces de sécurité publique et les agents de sécurité privée* »⁵²².

Aujourd'hui, l'agent doit nécessairement, pour exercer une activité de sécurité privée, avoir suivi une formation (1). L'évolution des programmes de formations ces dernières années a permis d'améliorer les pratiques (2).

1. Un passage incontournable pour l'exercice de l'activité

Il existe deux possibilités d'obtenir son aptitude professionnelle. D'une part, le certificat professionnel déposé auprès du RNCP ou le CQP élaboré par la branche professionnelle. Le décret 2005-1122 du 6 septembre 2005 dans son article 13 permet aux fonctionnaires de la police nationale et de la gendarmerie⁵²³, ainsi qu'aux militaires⁵²⁴ d'accéder directement à ces métiers. Cette disposition a fait l'objet d'un aménagement, récemment pour permettre aux agents de police municipale d'intégrer le secteur⁵²⁵.

L'article L.612-22 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *L'accès à une formation en vue d'acquérir l'aptitude professionnelle est soumis à la délivrance d'une autorisation*

⁵²¹ Latour (X.), *Panorama des formations* (<http://usp-securite.org/panorama-des-formations/>).

⁵²² Discours du Ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve le 8 décembre 2014. <http://www.interieur.gouv.fr/Le-Ministre/Bernard-Cazeneuve/Interventions-du-Ministre/Assises-de-la-Securite-privee>.

⁵²³ Ayant la qualité d'officier de police judiciaire, d'agent de police judiciaire, agent de police judiciaire adjoint et adjoint à la sécurité.

⁵²⁴ Ayant la qualité d'officier et de sous-officier.

⁵²⁵ Article R612-41 du Code de la sécurité intérieure.

préalable ». Cette autorisation est indispensable à l'agent pour intégrer une formation. La personne morale ou physique ayant conclu un contrat avec l'agent ou le dirigeant doit dès l'attribution d'une autorisation préalable lui assurer sans délai une formation. L'objectif étant de lui permettre d'acquérir une aptitude professionnelle nécessaire à l'exercice de la fonction d'agent de sécurité privée⁵²⁶. Cette autorisation est subordonnée au respect des conditions fixées au 1°, 2° et 3° de l'article 612-20 du Code de la sécurité intérieure. Le contrôle de moralité s'opère lors de l'autorisation préalable. L'administration, si elle estime que les conditions liées à la moralité ne sont pas remplies, peut refuser cette autorisation indispensable pour intégrer le secteur⁵²⁷.

Par ailleurs, le président de l'Alliance nationale des activités privées de sécurité, Claude Tarlet, indiquait que l'attestation provisoire *« ouvre une brèche dans laquelle ne manqueront pas de s'engouffrer des professionnels peu scrupuleux, pour pratiquer une rotation perpétuelle de main d'œuvre pendant cette période dérogatoire post embauche sans jamais former ni faire passer l'aptitude "préalable" à des salariés qui ne seront de ce fait que de passage »*⁵²⁸. Cette remarque faisait suite à la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 qui instaurait un système d'attestation provisoire. Ce mécanisme devait permettre aux agents de travailler tout en se formant. Il a surtout été mis en place pour pallier les lenteurs de l'administration qui ne souhaitait pas freiner l'embauche d'agents. Cette situation pouvait générer une instabilité juridique dans les contrats formés entre les agents et leur employeur. Le législateur a remédié à ce risque grâce à l'article L.612-21 du Code de la sécurité intérieure qui prévoit la rupture de plein droit du contrat lorsque l'agent cesse de remplir les conditions posées aux 1° à 3° de l'article L.612-20 du même code. Pour autant cette disposition ne suffit pas à protéger l'employeur. Ce dernier a le devoir de vérifier les faits de ses agents⁵²⁹.

D'autres penchent comme l'ancien directeur de l'Institut national des hautes études de sécurité et de justice pour *« un système de formation cohérent, adapté à la réalité complexe du secteur, et s'attachant à éclairer tout à la fois les enjeux techniques et*

⁵²⁶ Article L.612-23 du Code de la sécurité intérieure.

⁵²⁷ CA Riom, 6 déc. 2011, Stéphane P. c. Sarl JABI et Sarl SEBD, n°11/00459.

⁵²⁸ Tarlet (C.) et Moreau (P.), « Contribution à l'étude de la loi relative à la prévention de la délinquance : la professionnalisation et la moralisation des entreprises de sécurité privée », *JCP A*, 2007, 2137.

⁵²⁹ CA Aix-en-Provence, 11 avr. 2013, n°11/13357.

juridiques »⁵³⁰. Cette formule, si elle reste générale, montre le chemin qu'il reste à parcourir malgré de nombreux efforts de la profession.

2. Une évolution notable de la professionnalisation

Le secteur de la sécurité privée, sous l'impulsion des professionnels et de l'administration, a fait de la professionnalisation du secteur un axe prioritaire malgré l'effondrement des marges réalisées par les entreprises de sécurité privée. Cette stratégie vise à faire émerger une image plus professionnelle du secteur pour revaloriser dans un second temps les prestations de sécurité. La dynamique s'est traduite par un doublement des heures du certificat de qualification professionnelle. Le CQP est ainsi passé de 70 à 140 heures, le 1^{er} janvier 2013⁵³¹.

Parallèlement, des passerelles ont été construites avec d'autres secteurs, notamment public, pour alimenter les besoins des entreprises. En effet, la sécurité publique constitue un vivier important de recrutement pour la sécurité privée. Une réponse du ministère de l'Intérieur à un parlementaire illustre cette passerelle entre sécurité publique et sécurité privée⁵³². Ainsi, les adjoints de sécurité de la police nationale peuvent intégrer la sécurité privée au travers d'un titre certifié de niveau V inscrit au registre national des certifications professionnelles⁵³³. Cette formation doit attester que les agents publics disposent de compétences et d'une expérience acquise au cours de leur contrat. Ce dispositif est-il de nature à préserver les libertés ? Un adjoint de sécurité de la police nationale ou un gendarme adjoint volontaire, s'il a bien assimilé le basculement de son activité vers le secteur privé, serait une excellente recrue. De plus, cette coproduction de sécurité serait facilitée par ces agents ayant auparavant évolué dans le secteur public.

⁵³⁰ Ventre (A.-M.) et Delbecque (E.), « Les enjeux de la formation », in : *Sécurité privée, enjeu public*, op. cit., pp.157-158.

⁵³¹ Arrêté du 10 juillet 2012 relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes et de vidéoprotection.

⁵³² Rép. min. à la QE n° 42892 du 13 mai 2014.

⁵³³ <http://www.rncp.cncp.gouv.fr/grand-public/visualisationFiche?format=fr&fiche=13300>

Cette dynamique connaît des exceptions. En effet, lorsque le législateur autorise des exceptions notamment dans le système de mesures dérogatoires qui permet à des agents de justifier auprès de leur employeur d'une expérience professionnelle dans l'activité de surveillance, de gardiennage et transports de fonds ou de protection physique des personnes, il crée une insécurité juridique. Cette analyse prend une dimension particulière lorsqu'une Cour d'appel, considère qu'il n'est nul besoin de prouver cette expérience dans une société de sécurité privée alors qu'elle motive son arrêt sur des textes relatifs à la sécurité privée. Dans ce dossier, une salariée, initialement stratifieuse, a subi un accident de travail qui a débouché sur son reclassement vers un poste d'agent de gardiennage dans un service interne, sans aucune formation. La société de sécurité privée a présenté la salariée à un test pour l'obtention du CQP APS afin de régulariser sa situation. La candidate a échoué à l'examen devant lui permettre d'obtenir le CQP. Elle a par la suite refusé de passer les tests de rattrapage ce qui a débouché sur son licenciement par la société de sécurité privée. La Cour a, probablement, voulu protéger ce travailleur en exonérant la société à l'origine de cette situation et en condamnant la société de sécurité privée qui souhaitait professionnaliser ses équipes à la suite de la reprise du marché⁵³⁴.

Pour conclure, les professionnels du secteur semblent animés de bonnes intentions en matière de professionnalisation. Ils trouvent au sein des administrations des interlocuteurs ouverts mais dont les réactions sont tardives, comme en témoigne la publication du décret 2005-1122 du 6 septembre 2005 relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités privées de sécurité. Cependant, la position de certaines juridictions freine cette volonté de professionnalisation du secteur.

§ 2. La formation à l'épreuve de la coproduction de sécurité

Le chantier de la formation professionnelle de la sécurité privée est lancé, mais les critiques se concentrent déjà sur les centres de formation accusés de ne pas être à la

⁵³⁴ CA Limoges, 22 oct. 2014, M. Guillon c. Securitas France, n°14/00440.

hauteur des enjeux (A). Cette remise en cause est à mettre en parallèle des formations des forces de sécurité publique (B).

A. Des centres de formations souvent mis en cause

Pour délivrer un certificat de qualification professionnelle, qu'il soit d'agent de prévention sécurité, d'agent de sûreté aéroportuaire ou d'agent de sécurité cynophile, le centre de formation doit impérativement solliciter l'agrément de la branche prévention sécurité⁵³⁵. Le rapport des trois inspections dresse, sur la base d'entretiens avec les professionnels du secteur, un bilan négatif de la formation. Les fonctionnaires évoquent des modalités de contrôle de la qualité des formations insatisfaisantes (1) et une fiabilité, lors des contrôles de connaissances, régulièrement mise en cause (2). Ce constat est nuancé par les différentes initiatives comme celle du principal syndicat des entreprises de formation.

1. La transmission des connaissances sans contrôle

Parmi les principales critiques à l'égard des centres de formations figurent les modalités de transmission des connaissances. Le rapport des trois inspections pointe des carences importantes malgré des actions d'amélioration. En effet, le syndicat des centres de formation, UNAFOS, a mandaté un organisme indépendant certificateur afin de contrôler les centres de formation professionnelle pour les activités privées de sécurité et de sûreté⁵³⁶. Par ailleurs, les branches s'efforcent, quant à elles, de mieux contrôler les demandeurs en refusant les dossiers litigieux⁵³⁷. Ces initiatives ne sont pas de nature à faire taire les revendications, toujours plus nombreuses, y compris au sein des entreprises de sécurité privée⁵³⁸. La question de la formation est centrale pour la préservation des libertés. Un agent de prévention et de sécurité mal formé peut générer un risque pour les populations. Un formateur fait-il la différence entre l'inspection visuelle d'un sac et sa fouille ? Dans le même ordre d'idée, la rétention d'un individu par

⁵³⁵ La demande doit être adressée à la commission paritaire nationale pour l'emploi et la formation professionnelle qui est un organisme paritaire dans lequel siègent les représentants des syndicats de salariés et représentant des employeurs.

⁵³⁶ Avis et communication du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

⁵³⁷ Sanson (G.), Le Brethon (B.), Hesse (C.), *La formation aux métiers de la sécurité privée*, rapport au Ministre de l'Intérieur, juillet 2012, p. 44

⁵³⁸ Tarlet (C.), « Failure is not an option », *Sécurité privée*, 2014, n°28, p.5.

un agent de sécurité est-elle légitime ? Cette question a, déjà, trouvé un écho par le passé dans une affaire où deux agents de sécurité avaient surpris un mineur en train de dérober une revue sportive⁵³⁹. Les agents de sécurité ont commis plusieurs délits en séquestrant cet individu pendant 7 heures et en l'interrogeant sur cette infraction, alors qu'il appartient au procureur de la République de décider d'une telle mesure et qu'elle doit être confiée à un service de police ou de gendarmerie avec des personnels spécialement habilités⁵⁴⁰. La chambre criminelle de la Cour de cassation a, également, condamné l'intention volontaire de privation de liberté. Ces faits, heureusement, rarissimes doivent attirer l'attention sur les bases juridiques acquises lors de la formation des agents de sécurité.

2. L'évaluation des connaissances sans contrôle

En Belgique, pour exercer une activité de sécurité privée, il faut réussir un examen unique qui se déroule dans un organisme d'État. Le programme de base se compose de 127 heures de formation avec des modules complémentaires. La partie Droit représente 30 heures du programme de base, ce qui constitue un socle solide. Le programme fait l'objet tous les 5 ans d'une réévaluation⁵⁴¹. Le professeur Xavier Latour soulève la nécessité de mieux structurer et mieux encadrer la formation afin d'éviter les dérives qu'il juge minoritaires, mais graves⁵⁴². C'est également ce qui ressort du rapport commandé par la Direction interministérielle à la sécurité privée qui recommandait que l'administration soit associée aux processus de sanction des formations et de la délivrance des titres.

Ce rapport préconise de donner plus de transparence dans les résultats⁵⁴³. Le rapport des trois inspections critique également les modalités de contrôle en indiquant, en

⁵³⁹ Cass., 16 fév. 1988, n°87-84.107.

⁵⁴⁰ Article 73 du Code de procédure pénale permet à une personne d'appréhender d'un délit flagrant. L'individu doit alors alerter un officier de police judiciaire.

⁵⁴¹ Les professionnels, la délégation à la sécurité privée ainsi que les représentants de l'État participent à la réflexion du programme.

⁵⁴² Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée, entre permanence et changements », *JCP A*, 2014, 2077.

⁵⁴³ Sanson (G.), Le Brethon (B.), Hesse (C.), *La formation aux métiers de la sécurité privée*, Rapport au Ministre de l'Intérieur, op. cit.,.

complément, le manque de moyens affectés pour le contrôle de la formation⁵⁴⁴. Le professionnalisme d'un agent de sécurité dépend non seulement des connaissances acquises tout au long de sa formation mais également des modalités de sanction. Un agent mal évalué est un agent qui représente un danger pour la sécurité des citoyens. Un reportage a mis en évidence des failles dans la sécurité de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Ce documentaire établit un lien de causalité avec une formation trop courte et sommaire⁵⁴⁵.

Le président de l'USP formation, Pierre Brajeux, plaide pour la présence d'un tiers de confiance au sein des entreprises de formation. Cette présence serait selon lui nécessaire « *pour assurer la bonne tenue des examens et du niveau des candidats* »⁵⁴⁶. Xavier Latour va plus loin en proposant la participation de représentants de la puissance publique⁵⁴⁷. Cette dernière idée est intéressante. En effet, il paraît judicieux d'impliquer les personnels publics qui devront composer demain avec cette force de sécurité privée.

B. La formation des autres acteurs de la sécurité

Aux côtés des agents de sécurité privée, il existe deux forces de sécurité notamment publique. Le cas des policiers et des gendarmes retiendra notre attention compte tenu de leurs missions et de leur rôle dans la préservation de l'ordre public et des libertés (1). Par ailleurs, les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP feront, également, l'objet d'une analyse (2).

⁵⁴⁴ IGA, IGEN, IGAS, Rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée, op. cit., p. 45.

⁵⁴⁵ http://archives-lepost.huffingtonpost.fr/article/2011/01/06/2361460_des-journalistes-prennent-l-avion-armes-les-agents-de-securite-sont-incompetents.html

⁵⁴⁶ Brajeux (P.), « La compétence est un levier vital pour l'avenir de la sécurité privée », in : *Sécurité privée*, 2014, n°28 p.40.

⁵⁴⁷ Latour (X.), « Puissance publique et formation, la photographie retouchée », in : *Sécurité privée*, 2012, n°21 p.61.

1. Le cas des policiers et des gendarmes

La formation des policiers et des gendarmes repose sur un mode d'alternance entre les établissements de formation et les services actifs⁵⁴⁸. L'ancien commissaire de police Pierre-Antoine Mailfait reconnaît que la mise en place d'une formation continue pour compléter un dispositif de formation initiale constitue un atout important même si cette politique apparaît comme tardive⁵⁴⁹.

A titre de comparaison, les gardiens de la paix reçoivent, après concours, une formation initiale de 12 mois dont environ 7 mois de formation théorique au cours de laquelle ils étudieront les notions liées aux libertés, mais également aux règles d'usage des palpations de sécurité et du maintien de l'ordre. Les gardiens de la paix seront ensuite amenés à mettre en pratique leurs connaissances dans un commissariat durant une période de 2 mois et demi. Ils sont, ensuite, évalués sur cette mise en pratique. Cette formation est plus complète que celle d'un agent de sécurité. Sans entrer dans un jeu de comparaison qu'il n'y a pas lieu de faire, le gardien de la paix est le dépositaire de l'autorité publique et ses pouvoirs sont plus coercitifs.

Les gendarmes disposent, quant à eux, après concours, d'une période de formation de 12 mois. La partie relative à la déontologie et à l'éthique militaire apparaît tout au long de la formation. Il n'a pas été possible de déterminer avec précision les heures d'enseignement dédiées à ces matières. Toutefois, le Conseil de l'Europe a formulé des recommandations aux autorités à la suite d'une visite effectuée en France. Parmi ces mesures, le Conseil propose d'intégrer les principes des droits de l'Homme dans la formation professionnelle, notamment pour les personnels exposés aux interpellations et aux interrogatoires des suspects⁵⁵⁰.

Pour résumer, les formations des policiers et gendarmes sont plus longues et soumises à un concours d'entrée, ce qui n'est pas le cas de l'agent de sécurité privée. Le programme

⁵⁴⁸ Bauer (A.) et Perez (E.), « *Les 100 mots de la police et du crime* », Paris, PUF, coll. *Que sais-je ?*, 2009, p.90.

⁵⁴⁹ Mailfait (P.-A.), « La formation professionnelle des policiers », *Revue française d'administration publique*, 2002, p.625.

⁵⁵⁰ Rapport n°CPT/inf (2001) 11 du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, du 14 au 26 mai 2000, p.6.

de formation est plus dense et plus étoffé d'une dizaine d'heures que celui d'un agent de sécurité privée.

2. Les autres services de sécurité

Il existe d'autres agents de sécurité privée dont la formation peut constituer un rempart efficace contre les atteintes aux libertés. C'est notamment le cas de la RATP et de la SNCF qui cumulent à elles deux près de 3 000 agents armés et assermentés disposant de pouvoir de police judiciaire. Ces agents interviennent sur l'espace public.

S'agissant des agents de la SNCF, la formation des agents du service de la sûreté ferroviaire dure en moyenne 6 mois et demi avec une partie théorique à l'école et une partie pratique en entreprise. Il n'a pas été possible d'obtenir le contenu du programme. La directrice de la communication a décliné à la dernière minute sans fournir d'explication ni même proposer une nouvelle rencontre. Néanmoins, les cadres du service participent à des stages ponctuels organisés par l'École nationale supérieure de la police afin d'améliorer leurs pratiques. Les directeurs régionaux du service de la sûreté ferroviaire approfondissent leurs connaissances en matière de procédure pénale.

En matière de réglementation, l'ANAPS préconise une extension du périmètre de l'article L.611-1 du Code de la sécurité intérieure aux agents de la sûreté ferroviaire et du GPSR. Cette proposition de bon sens ne fait pas l'unanimité chez les transporteurs publics. En effet, ils rappellent régulièrement leur opposition à ce rattachement⁵⁵¹.

Par ailleurs, la loi n°2014-872 du 4 août 2014 portant réforme du secteur ferroviaire va permettre à la SNCF de proposer les prestations de son service de sûreté interne à d'autres entreprises de transport collectif ou de fret autorisées à exploiter les réseaux ferrés. Une formation efficace de ces agents constitue une protection pour les libertés. En effet, ces agents, au titre de leur mission de police judiciaire, peuvent appréhender et contraindre un contrevenant de descendre d'une rame et pourront bientôt inspecter visuellement un bagage et procéder à des palpations de sécurité. Même si, comme l'indique le juge constitutionnel, cette mission de police judiciaire est vue comme

⁵⁵¹ Ces affirmations ressortent des entretiens réalisés.

fondamentale pour les droits et libertés des citoyens⁵⁵², une mauvaise mise en œuvre de ces pouvoirs pourrait constituer une atteinte aux libertés. L'administration, à défaut de pouvoir contrôler cette activité de sécurité privée, doit au moins pouvoir contrôler la formation des agents de la SUGE et du GPSR, comme c'est le cas pour les agents de sécurité privée.

S'agissant enfin des policiers municipaux, le Ministre de l'Intérieur a indiqué préparer 4 mesures visant à améliorer la formation de ces fonctionnaires. Il s'agit de tests psychotechniques, de l'individualisation des parcours de formation, de la transmission aux préfets et aux procureurs de l'avis de fin de stage et d'une formation obligatoire aux armes de catégorie D⁵⁵³.

Section 2 : La réforme très attendue de la formation professionnelle

Les organisations professionnelles s'y étaient préparées, mais l'annonce du Ministre de l'Intérieur relative à la mise en chantier de la formation professionnelle comme garantie de la moralisation de la profession dans un délai de six mois, laisse sceptiques les professionnels du secteur. Cette réforme attendue par tous compte tenu des nombreuses dérives constatées dans le domaine de la sécurité privée devra intégrer comme priorité la qualité de la formation (§1). Cette réforme, si elle touche la formation, impactera nécessairement les entreprises de sécurité privée concernées (§2).

§ 1. La qualité des formations comme priorité

Les professionnels de la sécurité privée comme l'administration appellent à une prise en main de la formation. Cette volonté commune recèle des objectifs différents mais pas incompatibles. Pour les professionnels de la sécurité privée, il s'agit avant tout de valoriser le travail des agents afin de justifier une hausse des prix indispensable pour le

⁵⁵² Cons. const., 23 juill. 1975, DC n°75-56 DC, loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du Code de procédure pénale, Rec. 22, RJC I-32, considérant n°6.

⁵⁵³ Vallar (C.), « Les polices municipales en mutation », *JCP A*, 2014, n°11-12, 2078.

maintien de l'activité⁵⁵⁴. L'administration, dans la droite ligne du discours du Ministre de l'Intérieur du 8 décembre 2014, souhaite dorénavant poursuivre la moralisation de l'activité par sa professionnalisation. Cette nouvelle étape dans le processus d'assainissement du secteur de la sécurité privée passe par le contrôle des dirigeants (A) mais également par le contrôle des centres de formation (B).

A. Une volonté de contrôler les dirigeants

Les dirigeants des centres de formation, comme pour les entreprises de sécurité privée, cristallisent les attentions de l'administration. Ainsi, le CNAPS a désormais pour ambition de les contrôler. Là encore, l'administration n'a pas précisé, à la fin décembre 2014, s'il s'agissait de contrôler la moralisation ou la compétence du dirigeant, ou peut-être les deux (1). Il restera à définir en fonction des critères de contrôle l'administration la plus compétente pour s'assurer du respect et de la qualité des processus de formation (2).

1. La difficile conciliation ente moralisation et professionnalisation

Le Ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve dans son discours d'ouverture des Assises de la sécurité a dénoncé des « *pratiques délictuelles avérées et massives* »⁵⁵⁵. L'Alliance nationale des activités privées de sécurité dans son Livre vert évoque le contrôle de moralité du dirigeant par le CNAPS⁵⁵⁶. L'ANAPS propose de vérifier la moralité du dirigeant dans les mêmes conditions que celles d'une entreprise de sécurité privée, c'est-à-dire par l'application de l'article L.612-7 du Code de la sécurité intérieure. Cet article prévoit un contrôle de moralité dans ses 2°, 3° et 4°. Cette disposition prévoit également de contrôler le fichier des antécédents judiciaires afin de s'assurer que le comportement ou les agissements de l'intéressé ne sont pas contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs, ou ne sont pas de nature à porter atteinte à la sécurité des

⁵⁵⁴ CR entretien Tarlet (C.) du 29 janvier 2015.

⁵⁵⁵ Discours prononcé à l'occasion des 3^{ème} Assises de la sécurité privée, le 8 décembre 2014.

(<http://www.interieur.gouv.fr/Le-Ministre/Bernard-Cazeneuve/Interventions-du-Ministre/Assises-de-la-Securite-privee>).

⁵⁵⁶ Révision du Livre VI du Code de la sécurité intérieure, proposition de l'Alliance nationale des activités privées de sécurité, novembre 2014.

(http://www.anaps-securite.org/wp-content/uploads/2014/12/ANAPS_livrevert11-2014.pdf).

personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté, et ne sont pas incompatibles avec l'exercice des fonctions mentionnées à l'article L.612-6 du Code de la sécurité intérieure. Si le contrôle de moralité par l'application des 2°, 3° 4° de l'article L.612-7 du Code de la sécurité intérieure ne semble pas poser de difficulté, il en est autrement de la consultation du fichier TAJ. La consultation des fichiers des antécédents est-elle indispensable pour contrôler la moralité d'un dirigeant d'un centre de formation ? Aujourd'hui, la consultation des fichiers est organisée par le décret n°2005-1124 du 6 septembre 2005 pris pour des articles L. 114-1 et L. 234-1 à 3 du Code de la sécurité intérieure. Ce décret dans le h) du 2° de l'article 1 prévoit cette consultation des dirigeants. Si cette disposition est nécessaire pour le responsable d'une entreprise de sécurité privée compte tenu des missions et des risques sur les libertés, il en va peut-être différemment des centres de formation qui ne concourent pas directement à la sécurité globale de la nation. D'ailleurs, la contribution de la DLPAJ à l'avant-projet de révision du Livre VI du Code de la sécurité intérieure montre une réticence « à l'élargissement de la définition de la sécurité privée, qui conduirait à faire entrer de nombreux contingents de personnels dans un régime d'autorisation administrative »⁵⁵⁷. Cette position est justifiée par la CNIL qui attire souvent l'attention du législateur sur la nécessité de limiter le recours aux fichiers TAJ pour des raisons tenant avant tout à la préservation des libertés individuelles⁵⁵⁸. L'avant-projet de loi réformant le Livre VI du Code de la sécurité intérieure propose un article général permettant au CNAPS de délivrer une habilitation sans préciser les moyens de contrôle⁵⁵⁹. Cette habilitation serait complémentaire à celle de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi⁵⁶⁰.

La consultation du fichier des antécédents pour contrôler la moralité du dirigeant est-elle une nécessité ? À la vérité non, la simple consultation du volet B2 du casier judiciaire

⁵⁵⁷ Avant-projet de révision de Livre VI du Code de la sécurité intérieure, p.10 (<http://www.aef.info/download/document/26780>).

⁵⁵⁸ CNIL, rapport du contrôle des fichiers d'antécédents judiciaires, juin 2013, p.36.

⁵⁵⁹ Proposition de réécriture, nouvel article L.632-2 : « Nul ne peut diriger ou gérer un organisme de formation s'il n'est pas titulaire d'une habilitation délivrée par la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente selon les modalités définies par décret en Conseil d'État ».

⁵⁶⁰ Proposition de réécriture, nouvel article L.632-4 : « Seules peuvent être autorisées à proposer leurs services pour les activités définie à l'article L.631-1, les associations, les personnes physiques ou morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés et enregistrées auprès de la DIRECCTE [...] ».

lors de la première demande, puis lors du renouvellement de l'agrément, pouvant suffire à contrôler la moralité de l'individu. D'ailleurs, l'avant-projet de loi soumis aux professionnels propose la consultation du volet B2 du casier judiciaire⁵⁶¹. Pousser plus avant le contrôle pour cette profession pourrait être considéré comme disproportionné, au regard de la nature des contrôles opérés pour d'autres établissements du même secteur, comme pour la direction d'un établissement d'enseignement supérieur⁵⁶².

Par ailleurs, le contrôle des compétences du dirigeant est aussi important que sa moralité. En effet, il revient au dirigeant de recruter les intervenants. Ce recrutement doit répondre à des exigences importantes notamment sur le plan pédagogique dans un objectif de bonne assimilation des programmes.

En conclusion, il reviendra à l'administration de définir, d'une part, un degré minimum de contrôle en matière de moralisation et, d'autre part, des critères objectifs s'agissant du professionnalisme des dirigeants. Ces deux critères ne doivent pas faire obstacle à la liberté d'entreprendre ainsi qu'à la préservation d'un modèle économique déjà très fragilisé.

2. Le contrôle de l'établissement par l'administration

Un centre de formation, pour pouvoir exister, doit adresser une demande d'agrément dans les 3 mois qui suivent la conclusion d'une convention de formation ou d'un contrat de formation à la préfecture de région⁵⁶³. Ce dépôt doit générer un numéro d'enregistrement dit aussi numéro d'ordre. Le service régional de contrôle de la formation continue de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui instruit la demande, est en

⁵⁶¹ Avant-projet de loi : article L.632-2 : « 1. L'habilitation prévue à l'article L.632-2 est délivrée aux personnes qui satisfont aux conditions suivantes :

1° Ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions ; [...] ».

⁵⁶² Article L731-7 du code de l'éducation : « Sont incapables d'ouvrir un cours et de remplir les fonctions d'administrateur ou de professeur dans un établissement d'enseignement supérieur privé :

1° Les individus qui ne jouissent pas de leurs droits civils ;

2° Ceux qui ont subi une condamnation pour crime ou délit contraire à la probité ou aux mœurs ;

3° Ceux qui se trouvent privés par jugement de tout ou partie des droits civils, civiques et de famille mentionnés à l'article 131-26 du Code pénal ».

⁵⁶³ Article R.6351-1 du Code du travail.

charge de l'instruction de la demande et peut adresser un refus s'il estime que les prestations ne relèvent pas du champ de la formation, si l'action de formation n'est pas menée correctement, si le dossier est incomplet ou si la moralité du dirigeant est incompatible avec l'exigence d'honorabilité et de moralité requise pour la direction d'un centre de formation⁵⁶⁴. Il s'agit d'un contrôle *a priori* de l'administration.

S'agissant du contrôle *a posteriori*, la préfecture de région peut annuler l'enregistrement si elle estime que les prestations ne sont pas des actions de formation professionnelle, que les dispositions relatives à la réalisation d'une action de formation ne sont pas respectées ou après une mise en demeure restée sans effet⁵⁶⁵.

Toute contestation d'une décision de refus d'enregistrement ou d'annulation du préfet doit faire l'objet d'un recours préalable⁵⁶⁶. Une circulaire vient préciser les mesures applicables en matière de retrait d'enregistrement. Elle propose à l'administration d'utiliser cette mesure de retrait avec « *modération* »⁵⁶⁷.

Par ailleurs, l'administration en s'attaquant au chantier de la formation professionnelle, ne produit-elle pas une première erreur en admettant que le silence gardé du préfet vaut accord lors de la création d'un organisme de formation ? Le décret n° 2014-1289 du 23 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « *silence vaut acceptation* » sur le fondement du II de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dans son annexe ne mentionne pas les centres de formation en sûreté et sécurité. Cette mesure peut évoluer. Toutefois, elle devra intégrer un projet plus vaste et plus global comme la réécriture du livre VI du Code de la sécurité intérieure.

⁵⁶⁴ Article R.6351-5 du Code du travail.

⁵⁶⁵ Article L.6351-4 du Code du travail.

⁵⁶⁶ Article R.6351-11 du Code du travail.

⁵⁶⁷ Circulaire DGEFP n°2011-01 du 6 janvier 2011 relative à la déclaration d'activité des prestataires de formation.

B. Une volonté de contrôle des processus des centres de formation

La réforme de la formation professionnelle que réclament les professionnels et l'administration pourrait passer par une redéfinition de la politique en matière de formation (1). Les représentants du secteur de la formation ont, depuis peu, mis en place quelques initiatives visant à améliorer la qualité des formations et le respect des procédures de validation des connaissances. Cette réflexion devrait également aboutir à la désignation d'une nouvelle administration de tutelle des organismes de formation afin de s'assurer de la qualité du contenu (2).

1. La mise en place de nouvelles normes

Parmi les mesures envisagées par l'administration, deux idées principales apparaissent. D'abord le contrôle des intervenants, puis le contrôle des examens. S'agissant, d'abord, du contrôle des intervenants, deux axes doivent faire l'objet d'un débat. Il s'agit dans un premier temps de vérifier la moralité et les compétences du formateur. Sur la moralité, l'ANAPS dans son Livre vert propose de confier cette mission au dirigeant afin qu'il exige le volet B3 de tous ses formateurs⁵⁶⁸. Sur ce point les professionnels comme l'administration semblent en accord. Quant aux compétences, le FFAFOS souhaite introduire un article visant à faire établir par décret en Conseil d'État les compétences des formateurs⁵⁶⁹. L'ANAPS renvoie la responsabilité de la compétence des formateurs aux dirigeants des organismes de formation⁵⁷⁰.

S'agissant, ensuite, du contrôle lors des examens, la délégation interministérielle à la sécurité privée avait produit un avant-projet de loi proposant la désignation d'une personne par le CNAPS pour assister aux jurys d'examens. Cette présence devait

⁵⁶⁸ Révision du Livre VI du Code de la sécurité intérieure, proposition de l'alliance nationale des activités privée de sécurité, novembre 2014, p.25. (Lien : http://www.anaps-securite.org/wp-content/uploads/2014/12/ANAPS_livrevert11-2014.pdf).

⁵⁶⁹ Proposition, article L.632-5 : « *Nul ne peut exercer l'activité de formateur aux aptitudes préalables obligatoires pour des agents exerçant une activité mentionnée à l'article L. 611-1 et L.621-1, s'il ne dispose pas des compétences et conditions de moralité, suivant des modalités déterminées par décret en Conseil d'État* ».

⁵⁷⁰ Révision du Livre VI du Code de la sécurité intérieure, proposition de l'alliance nationale des activités privée de sécurité, novembre 2014, p.26. (http://www.anaps-securite.org/wp-content/uploads/2014/12/ANAPS_livrevert11-2014.pdf)

garantir la transparence de ces derniers⁵⁷¹. Cette proposition de l'administration ne semble pas convaincre le FFAFOS qui ne souhaite pas voir la personne habilitée par le CNAPS participer aux jurys. Pour cette organisation professionnelle, la « *tierce personne indépendante* » doit simplement s'assurer du bon déroulement des épreuves. L'ANAPS propose qu'un « *tiers de confiance* » participe aux jurys⁵⁷². Cette dernière proposition semble plus réaliste. Le professeur Xavier Latour avait déjà eu l'occasion d'esquisser en 2012 une modalité de participation de l'État aux épreuves de contrôle⁵⁷³. Cette présence d'un représentant du CNAPS semble une bonne idée à la condition qu'il dispose des bases nécessaires pour évaluer les candidats.

Pour résumer, un jury étant nécessairement composé de plusieurs personnes, la mise en minorité du représentant du CNAPS peut se produire. Le CNAPS disposera-t-il alors d'un recours pour faire annuler les examens ? Quelle est la nature des contrôles que le CNAPS peut opérer sur les centres de formation ? Il est évident que le CNAPS aura besoin de bâtir une doctrine solide pour contrôler la compétence plus que la moralité des formateurs, si telle est la voie suivie par le législateur. Il y a peu de chance qu'un formateur disposant d'une inscription au volet B3 du casier judiciaire se retrouve à former de futurs agents de sécurité privée. La plupart des formateurs sont des agents de sécurité privée ou des managers dont la moralité a déjà fait l'objet d'un contrôle positif du CNAPS, mais qui ont souvent perdu leur agrément. Par voie de conséquence, l'administration devra davantage s'impliquer dans le contrôle de compétences des formateurs. Enfin, les centres de formation ne doivent pas hésiter à opérer une sélection des candidats qui présentent dès le départ des carences. Cela peut prendre la forme de tests de présélection.

⁵⁷¹ Avant-projet de loi, article L. 633-1 du Code de la sécurité intérieure : « *Tout jury d'examen de certificat de qualification professionnelle ou de titre relatif aux activités mentionnées aux articles L. 611-1 et L. 621-1 constitué par les entreprises, les organismes de formation ou les établissements d'enseignement privé soumis aux dispositions du titre III du présent livre en application de l'article L. 631-1, comprend, en sus des membres prévus par les textes législatifs et réglementaires, une personne désignée par le Conseil national des activités privées de sécurité à partir d'une liste établie suivant des modalités déterminées par décret en Conseil d'État* ».

⁵⁷² Brajeux (P.), « La compétence est un levier vital pour l'avenir de la sécurité privée », in *Sécurité privée*, 2014, n°28, p.40.

⁵⁷³ Latour (X.), « Puissance publique et formation, la photographie retouchée », *Sécurité privée*, 2012, p.61.

2. Le choix de l'administration dans la tutelle de l'établissement

Les organismes de formation sont, aujourd'hui, ce qu'étaient les entreprises de sécurité privée avant la création du CNAPS. La gestion des agréments confiée aux services régionaux n'a pas convaincu les professionnels de la sécurité et le ministère de l'Intérieur. Pourtant, la régulation des organismes de formation est confiée au service régional du contrôle de la DIRECCTE. Cela passe par l'envoi annuellement d'un bilan pédagogique et financier⁵⁷⁴. Ce bilan permet à l'autorité administrative de contrôler les sommes employées au titre de la formation professionnelle. Il peut, le cas échéant, déclencher un contrôle afin de s'assurer de la conformité des processus. Au regard des critiques, il est permis d'analyser ces contrôles comme superficiels. Néanmoins, il n'est pas certain que le ministère du Travail et de la Formation professionnelle et ses services soient disposés à confier la régulation des organismes de formation au CNAPS qui lui-même ne le demande pas forcément. Dans l'hypothèse où le CNAPS aurait la charge des centres de formation, appliquera-t-il la notion d'exclusivité en matière de prestation de formation de sécurité privée ? Enfin, il existe des centres de formation proposant des formations de sûreté et de sécurité incendie. Cette séparation touchera-t-elle ce secteur ? La mise en place d'une exclusivité pour la formation en sécurité privée de toutes autres activités comme le prévoit le Code de la sécurité intérieure pourrait fragiliser le secteur⁵⁷⁵. Elle créerait une restriction à la liberté d'entreprendre, alors que le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de réaffirmer ce principe comme essentiel⁵⁷⁶. Pour autant, la formation des agents de sécurité privée comme des agents de sécurité incendie constitue un enjeu pour les libertés et pour la protection des populations. La formation de ces personnels doit, par voie de conséquence, être réglementée par un service spécialisé.

⁵⁷⁴ Article L.6352-11 du Code du travail.

⁵⁷⁵ Article L.612-2 du Code de la sécurité intérieure.

⁵⁷⁶ Cons., Const., 16 janv. 2001, DC n°2000-439, préc.

§ 2. Les conséquences de cette réforme sur les activités privées de sécurité

La réforme de la formation professionnelle engagée par l'administration, avec l'appui du secteur, impactera l'activité de sécurité privée. Les entreprises qui recrutent ces agents ont l'obligation de les former. Le souhait de l'administration est d'imposer la formation continue comme un préalable au renouvellement de l'autorisation d'exercice des agents et des dirigeants (A). Cette intégration de la formation en sécurité privée peut remettre en cause le principe d'exclusivité (B).

A. La formation continue comme préalable au renouvellement de l'autorisation

Le Ministre de l'Intérieur a annoncé, lors des Assises de la sécurité privée en décembre 2014, que le renouvellement de la carte professionnelle d'un agent sera subordonné au suivi d'un stage. Cette annonce, en théorie, place la formation continue comme un passage incontournable pour les agents de sécurité privée. Le ministre a rappelé qu'il s'agissait d'une obligation légale telle que définie dans le code du travail⁵⁷⁷. La volonté du politique est de maintenir à niveau les compétences de l'agent afin de lui permettre de s'adapter aux postes et à ses évolutions. Bernard Cazeneuve évoque dans son discours la nécessaire évolution des missions et des connaissances, notamment le cadre juridique d'intervention des agents. Si l'administration ne donne aucune précision sur le contenu et le temps de formation, la FFAFOS propose une actualisation des connaissances de 35 heures, 6 mois avant le renouvellement de la carte professionnelle. L'organisation représentant les centres de formation ne donne, pourtant, aucune indication sur le contenu. Est-ce pour pérenniser un modèle économique ?

Il existe dans d'autres secteurs une formation obligatoire, comme dans la santé⁵⁷⁸. Depuis le 1^{er} janvier 2013, le développement professionnel continu est obligatoire. Cette

⁵⁷⁷ Article L.932-2 du Code du travail : « L'employeur a l'obligation d'assurer l'adaptation de ses salariés à l'évolution de leurs emplois. Toute action de formation suivie par le salarié dans le cadre de cette obligation constitue un temps de travail effectif ».

⁵⁷⁸ La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé oblige les professionnels de la santé à se former. Cette disposition est insérée à l'article L6155-1 du code de la santé publique qui disposent que « *les médecins, odontologues et les pharmaciens exerçant leurs fonctions dans les établissements publics de santé, dans les hôpitaux des armées, ainsi que ceux exerçant leurs fonctions dans les établissements de santé privés d'intérêt collectif, sont soumis à une obligation de*

formation doit être suivie dans un centre enregistré auprès de l'organisme gestionnaire. Par exemple, les pharmaciens ont l'obligation de communiquer au Conseil de l'Ordre leur certificat attestant du suivi d'une formation. En revanche, il n'y a pas de durée spécifique de formation. Il en existe plusieurs programmes. Chaque Ordre est en charge du contrôle de son propre secteur. En cas de manquement, le Conseil impose un plan annuel de formation personnalisé. Si ce plan n'est pas respecté, le Conseil peut relever à l'égard du praticien une insuffisance professionnelle. Cette procédure peut aboutir à une suspension ou à un refus d'inscription du professionnel de santé lors de la première demande. Un récent décret d'application de la loi HPST impose au pharmacien ayant fait l'objet d'une suspension totale ou partielle, l'obligation de passer une formation pour reprendre son activité⁵⁷⁹. Cette interdiction est levée par le Conseil de l'Ordre⁵⁸⁰.

Cette procédure peut s'appliquer aux activités privées de sécurité, à la condition de définir un contenu commun à tous les organismes de formation et de contrôler la délivrance de contenu afin d'éviter les systèmes de fraude aux titres comme l'indiquait le ministre de l'Intérieur. Le CNAPS peut également pousser le contrôle en fournissant lui-même les certificats afin de protéger ces documents contre une éventuelle contrefaçon. Cette possibilité reste toutefois coûteuse même s'il appartiendra aux centres de formation de financer ce nouveau dispositif.

1. Un contenu restant à définir

Le contenu de la formation est essentiel, mais aucune piste n'est aujourd'hui avancée. Néanmoins, plusieurs hypothèses peuvent être envisagées. Cela dépendra, en tout état de cause, du volume horaire du programme. Dans le prolongement du discours du ministre de l'Intérieur, plusieurs axes semblent se dessiner. D'abord, une formation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication indispensable pour constater d'éventuelles infractions et communiquer avec les forces de sécurité publique.

développement professionnel continu dans les conditions fixées aux articles L. 4133-1, L. 4143-1 et L. 4236-1 ».

⁵⁷⁹ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

⁵⁸⁰ Article R4221-15-5 du Code de la santé publique.

Ensuite, la mise à jour des connaissances en droit afin d'adapter les pratiques aux évolutions jurisprudentielles.

Enfin, le « *savoir-être* » des agents notamment dans le port de la tenue et les relations avec les clients et les citoyens.

Il reviendra à la profession et à l'administration de produire un référentiel de formation précis. Ce document indispensable servira à encadrer le travail des intervenants en charge de la formation des agents. L'administration devra également fixer avec la profession les modalités de validation de cette formation continue.

2. Des modalités d'évaluation incertaines

Pour demander le renouvellement de la carte professionnelle tous les 5 ans, l'agent de sécurité devra produire une attestation ou un certificat de suivi de formation. Quelles seront les modalités d'évaluation des connaissances ? Deux options émergent.

Il s'agit, d'abord, d'un contrôle de connaissances à l'issue de la formation. Cette initiative peut permettre, dans un premier temps, de repérer les agents ayant acquis un CQP ou un Titre dans des conditions contestables. Cela peut donc déboucher sur de nombreux refus et ainsi déstabiliser les entreprises qui devront recruter d'autres agents à la hâte pour remplacer ceux qui n'ont pas été admis. Par ailleurs, les sociétés de sécurité privée pourraient perdre des crédits de formation mobilisés pour leurs agents non admis.

L'autre option est de rendre la formation obligatoire, mais sans contrôle de connaissances. A l'issue de ce programme, les agents se verraient remettre une attestation de suivi de formation nécessaire pour le renouvellement de la carte. Cette possibilité en fonction du volume horaire du programme représente une avancée plus ou moins significative dans la volonté de l'administration et de la profession d'améliorer les pratiques. En effet, la remise d'une simple attestation de fin de formation d'une dizaine d'heures ne suffira pas à corriger les mauvaises pratiques ni à poursuivre la politique d'assainissement de la profession. En revanche, un programme d'une vingtaine d'heures avec la remise d'une attestation de fin de formation pourrait faire évoluer les pratiques. Les entreprises de sécurité peuvent-elles, économiquement, envoyer des

agents de sécurité se former pendant trois semaines ? *A priori* non, compte tenu des marges faibles. En revanche, il existe des outils de formation à distance de type e-learning. Or ce dispositif ne répond pas totalement aux exigences de contrôle des formateurs. Néanmoins, cet outil offre de multiples possibilités, comme l'évaluation des connaissances après chaque module, le repérage des lacunes des agents et la mise en place de parcours de formation personnalisés en fonction des secteurs d'intervention et des besoins. Cette technologie peut par ailleurs être complétée par des cours en présentiel et une évaluation finale sur site afin de s'assurer de la bonne acquisition des connaissances. Cette méthode pose les bases d'un compromis entre les entreprises qui souhaitent maintenir leurs agents en activité pendant leur formation et l'administration qui exige le maintien et l'amélioration de leurs compétences. Dans ce cas de figure, les sociétés privées de sécurité auraient la responsabilité de décharger leurs agents de leurs obligations quelques heures par jour.

B. La mise en place d'une réforme de la formation

Le ministre de l'Intérieur a annoncé lors des Assises de la sécurité privée, en décembre 2014, vouloir légiférer rapidement sur la formation. La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a intégré les organismes de formation en sécurité privée dans le champ de compétence du CNAPS. Cette loi insère un titre II bis intitulé « *Formation aux activités privées de sécurité* ».

Les organismes de formation devront remplir plusieurs conditions. Certaines dispositions sont déjà en vigueur comme la déclaration d'activité auprès de la DIRECCTE. D'autres sont plus récentes comme l'exigence de moralité du dirigeant au même titre que les agents et les dirigeants régis par les titres I et II du livre VI du Code de la sécurité intérieure. Par ailleurs, le 3° de l'article 625-2 du Code de la sécurité intérieure prévoit la mise en place d'une certification dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

L'article 625-1 du Code de la sécurité intérieure a circonscrit le périmètre de cette activité de formation aux activités mentionnées aux 1 et 3 de l'article L.611-1 et à l'article L.621-1 du Code de la sécurité intérieure ainsi qu'aux formations permettant le

renouvellement des cartes professionnelles prévues aux articles L.612-20-1 et L.622-19-1 du même code.

En revanche, la loi ne précise pas quelles doivent être les compétences des dirigeants des centres de formation. En effet, la moralité demeure un élément central de cette nouvelle réglementation. Est-il possible de considérer qu'un individu sans expérience en matière de sécurité puisse intégrer le secteur ? La loi ne dit rien à ce sujet pour le moment. Toutefois, il est probable, comme pour la protection maritime, que la certification des centres dont les conditions seront fixées par le Conseil d'État aborde cette nouvelle exigence.

Pour conclure, l'intégration des centres de formation dans le périmètre du CNAPS est une mesure juste et attendue. Toutefois, l'administration devra statuer sur les compétences des dirigeants. Par exemple, l'activité de protection maritime impose que le dirigeant dispose d'une compétence professionnelle prévue à l'article R.616-11 du Code de la sécurité intérieure. Cette disposition dresse tout simplement la liste des compétences indispensables pour intégrer cette activité. Est-ce suffisant ?

1. Un lien entre sécurité privée et formation difficile à établir

Les pistes évoquées par les professionnels de la sécurité et par l'administration en matière de formation penchent, aujourd'hui, pour un contrôle de cette activité par le CNAPS. Cette volonté conjointe devra faire l'objet, si la réforme par voie législative est abandonnée, d'une ordonnance visant à insérer la formation des activités de sécurité privée dans un le titre III, comme le propose la direction des libertés publiques et des affaires juridiques. Cette nouvelle disposition engloberait les titres I et II du Code de la sécurité intérieure.

L'avant-projet de loi réformant le Livre VI du Code de la sécurité intérieure propose d'adopter un principe d'exclusivité entre les activités mentionnées dans les titres I et II du Code de la sécurité intérieure, ainsi que la direction d'un centre de formation. Cette proposition si elle est antérieure aux dernières annonces du ministre de l'Intérieur relatives à l'assouplissement de l'exclusivité est une bonne chose.

L'activité de formation est distincte d'une activité de sécurité privée. Permettre à une entreprise de sécurité privée de proposer de la formation pourrait générer des difficultés juridiques notamment en matière de réglementation. Cette proposition du FFAFOS risque de provoquer quelques abus en permettant à des entreprises de travailler en circuit fermé avec des centres de formation dédiés. En effet, l'entreprise pourrait fléchir ses crédits de formation vers sa propre structure, ce qui ne va pas dans le sens d'un assainissement des pratiques.

En tout état de cause, l'administration devra procéder à des modifications par la voie réglementaire ou législative. En effet, le ministre de l'Intérieur a indiqué lors d'un entretien à l'AEF sécurité globale, le 3 septembre 2014, qu'il n'y aura pas de nouvelle loi sur la sécurité privée⁵⁸¹. Autrement dit, la refonte de la loi du 12 juillet 1983 attendue par les acteurs de la sécurité privée n'aura pas lieu sous ce quinquennat. La refonte du Livre VI du Code de la sécurité intérieure se fera sans le contrôle du législateur pourtant indispensable à la préservation des libertés publiques.

2. La difficile réécriture du Livre VI du Code de la sécurité intérieure

La réécriture du Livre VI du Code de la sécurité intérieure fait l'objet de nombreux débats entre les organisations patronales et les administrations en charge du secteur. Si les propositions ne manquent pas sur les réformes à entreprendre, les attentes sont très différentes et l'impact sur les libertés, par voie de conséquence, réel et multiple.

D'abord et s'agissant des centres de formation, l'ANAPS se dit favorable à un agrément pour les formateurs comparable à celui des agents de sécurité. Cette proposition n'est pas de l'avis de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur qui, comme le syndicat des organismes de formation en sécurité, propose simplement une vérification du volet 3 du casier judiciaire du formateur. L'ANAPS relève le faible nombre de formateurs à contrôler pour justifier sa position. La DLPAJ fait, de son côté, remarquer sa réticence à faire entrer de nouveaux personnels dans un régime

⁵⁸¹ <http://www.aef.info/abonne/depeche/486090>.

d'autorisation administrative⁵⁸². Finalement ce sont les dirigeants qui feront l'objet d'un contrôle de moralité et de compétence comme l'exige l'article L.625-2 du Code de la sécurité intérieure. Cet article a été créé par la loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Le ministre de l'Intérieur avait pourtant exclu une loi pour réglementer les centres de formation.

Ensuite, la formation est intégrée dans un nouveau titre II bis du livre VI du Code de la sécurité intérieure, Il reste au Conseil d'État à définir les conditions de validité de compétences des dirigeants pour prétendre à gérer un centre de formation.

En définitive, les acteurs de la sécurité privée ont réussi à faire réglementer l'activité de formation en sécurité privée. Cette intégration des organismes dans le Code de la sécurité intérieure répond à une demande essentiellement économique. En effet, par un meilleur contrôle de l'activité de formation, les entreprises de sécurité privée verront augmenter la qualité de leurs services pour ensuite augmenter leurs tarifs. Quel est le lien avec les libertés ? Pour le moment aucun, si l'administration ne concilie pas rentabilité économique et protection des libertés, étant entendu qu'un agent bien formé est aussi un agent au service des libertés.

⁵⁸² Avant-projet de révision de Livre VI du Code de la sécurité intérieure, p.10 consulté sur le site de l'AEF sécurité globale.

Chapitre 2. Les limites du contrôle préalable comme facteur de fragilité pour les libertés

Le contrôle préalable est l'une des conditions essentielles permettant de s'assurer de la moralité et du professionnalisme des candidats à une activité privée de sécurité. Il concerne, aujourd'hui, les activités mentionnées dans les titres I et II du Livre VI du Code de la sécurité intérieure (Section 1). En revanche, d'autres métiers ne font pas l'objet d'un contrôle poussé par la puissance publique. C'est le cas notamment de la vidéosurveillance. Pour Florence Nicoud, Maître de conférences, ces systèmes « *conduisent inévitablement à mettre les libertés individuelles sous la surveillance d'acteurs privés* »⁵⁸³ (Section 2).

Section 1 : Les activités intégrées dans le Code de la sécurité intérieure

Le Code de la sécurité intérieure dont la codification a été, entre autres, alimentée par la loi du 12 juillet 1983 régit les activités privées de sécurité. Le Code de la sécurité intérieure est entré en vigueur le 1^{er} mai 2012. L'ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure a abrogé les dispositions transférées dans le Code de la sécurité intérieure⁵⁸⁴. Parmi les dispositions intégrées dans le Code de la sécurité intérieure, les services internes de sécurité méritent une attention particulière (§1). La protection maritime récemment codifiée fera l'objet d'une analyse du fait des risques sur ces personnels et sur les libertés (§2).

§1. Les services internes

L'article L.612-1 du Code de la sécurité intérieure permet aux entreprises immatriculées au RCS de disposer d'un service interne de sécurité. Préalablement, l'entreprise doit formuler auprès du CNAPS une autorisation d'exercice. La déclaration débute à partir du

⁵⁸³ Nicoud (F.), « La participation des personnes privées à la sécurité publique, actualité et perspectives », *RD publ.* 2006, p.1247.

⁵⁸⁴ Article 19 de l'ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure.

premier agent comme le rappelle une circulaire du ministère de l'Intérieur⁵⁸⁵. Cette procédure met à la charge de l'entreprise l'obligation d'employer des agents bénéficiant d'une carte professionnelle (A). Parallèlement, une réflexion s'est engagée pour savoir s'il fallait ou non procéder à une demande d'autorisation pour le responsable de service. L'administration a répondu par la négative, créant ainsi une ambiguïté entre responsable et salarié (B).

A. Des agents sous contrôle

Les agents d'un service interne de sécurité sont soumis à l'agrément du CNAPS comme l'exige l'article L.611-1 du Code de la sécurité intérieure. La délivrance d'une carte professionnelle est identique pour un agent de service interne aussi bien que pour un agent d'une société de surveillance et de gardiennage. Les deux sont soumis au même agrément prévu à l'article L.612-20 du Code de la sécurité intérieure. La moralité et le professionnalisme font donc l'objet d'un contrôle préalable par l'administration. La loi 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a instauré le régime de la carte professionnelle. Cette procédure vient donc renforcer l'article 11 de la loi du 12 juillet 1983 qui obligeait l'entreprise à déclarer son service auprès de l'administration, à l'époque le préfet.

Le service interne fait l'objet d'un contrôle par l'administration (1). Ce contrôle du CNAPS se justifie par les missions potentiellement liberticides que remplit un service interne de sécurité (2).

1. Des missions contrôlées

En matière de contrôle de l'activité, une disposition du Code de la sécurité intérieure s'adresse davantage aux agents des services internes. En effet, l'article L.612-4 du Code de la sécurité intérieure interdit toute immixtion des agents de sécurité dans un conflit

⁵⁸⁵ La circulaire n°9100184C du 3 septembre 1991 précise que les entreprises employant une seule personne pour l'exercice d'activités régies par la loi sont considérées comme disposant d'un service interne.

du travail ou d'événements s'y rapportant⁵⁸⁶. Même si comme le rappelle le professeur Latour, la frontière est parfois ténue entre la sécurité de l'expression des opinions et la sécurité de l'entreprise, cette disposition encadre de manière très stricte le fonctionnement d'un service interne ou l'intervention d'une société de sécurité privée dans une entreprise. Cette disposition est issue de la loi du 12 juillet 1983. Durant les débats parlementaires qui ont précédé le vote de cette loi, le groupe communiste au Sénat dirigé par le sénateur Charles Lederman indiquait que « *il fallait donc en finir avec une situation qui permettait à certains patrons de compenser l'utilisation des forces de police, dont ils avaient, depuis 1981, perdu le contrôle, par le recrutement d'hommes de main à tout faire, déguisés en agents de surveillance et de maintenir à l'échelle de leur entreprise, de véritables systèmes policiers* »⁵⁸⁷. Pour illustrer son propos, le sénateur rappelait les événements survenus à l'usine des camemberts d'Isigny au cours desquels un commando avait séquestré des ouvriers grévistes. D'autres événements ont alimenté les débats de la liberté de manifester contre les intérêts de l'entreprise comme l'action commando dans une usine de fromages en grève, en février 1982 par une « *milice patronale* »⁵⁸⁸. Cette disposition contenue, aujourd'hui, à l'article L 612-4 s'adresse avant tout aux employeurs, plus qu'aux agents qui ne font souvent qu'obéir aux directives de leurs supérieurs.

Le législateur a donc voulu réaffirmer le principe d'un droit de grève déjà présent à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁵⁸⁹ et dans le préambule de la Constitution de 1946. Le droit de grève est également prévu à l'article L.2141-4 du Code du travail. L'employeur ne peut s'opposer ni bloquer une grève. Ce principe trouve

⁵⁸⁶ Article L.612-4 du Code de la sécurité intérieure : « Il est interdit aux personnes exerçant une activité mentionnée à l'article L. 611-1 ainsi qu'à leurs agents de s'immiscer, à quelque moment et sous quelque forme que ce soit, dans le déroulement d'un conflit du travail ou d'événements s'y rapportant. Il leur est également interdit de se livrer à une surveillance relative aux opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou aux appartenances syndicales des personnes ».

⁵⁸⁷ *Déb. parl. S (CR)* du 26 mai 1983, 1^{ere} lecture, 1983, p.1136.

⁵⁸⁸ Rapport n°329 de Marc BECAM, *tendant à réglementer les activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds*, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universelle, du Règlement et d'Administration générale sur la proposition de loi, adopté par l'Assemblée nationale, p.3.

⁵⁸⁹ Article 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme : « *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, [...]* ».

une atténuation par un motif tendant à démontrer « *une nécessité de maintenir l'ordre et la sécurité dans l'entreprise qui est occupée* »⁵⁹⁰.

2. Des interventions potentiellement liberticides

Les interventions des agents des services internes peuvent générer une atteinte aux libertés si elles ne sont pas correctement contrôlées. Les cas, déjà mentionnés *infra*, survenus ces dernières années n'impliquent pas les agents des services internes, mais leurs dirigeants et des sociétés de conseil en investigation et en intelligence économique. Les agents des services internes disposent de multiples outils pour espionner la vie privée des salariés. En effet, à l'aide du système de vidéosurveillance, ils peuvent pour le compte de leur hiérarchie ou pour leur propre compte attenter à la vie privée des clients et des salariés. Les cas étudiés récemment, dans le cadre du plan Vigipirate « *alerte attentat* », montrent des agents de sécurité aux entrées des entreprises inspectant visuellement les sacs. Pour autant, très peu d'incidents ont été relevés par le CNAPS et encore moins par le défenseur des droits en charge du contrôle de cette activité. Même si l'action des agents de sécurité présente potentiellement un risque d'atteinte aux libertés, leur activité pour le compte d'une entreprise reste soumise au règlement intérieur et au contrôle de la hiérarchie et de la direction générale responsable des faits de leurs agents en qualité de commettants.

Ensuite, ces agents sont la plupart du temps des personnels de l'entreprise. Il y a donc une fidélisation qui se traduit par des rapports compréhensifs et constructifs avec le personnel de l'entreprise. Il en est généralement de même pour une prestation de sécurité sous-traitée à une entreprise de sécurité privée.

Pour conclure, les agents des services internes, même s'ils disposent de moyens d'attenter à la vie privée des salariés, restent sous le contrôle de leur propre déontologie et de leur direction, ce qui réduit les risques d'atteintes aux libertés. C'est la raison pour laquelle le risque provient davantage des instructions que les agents reçoivent.

⁵⁹⁰ Cass. soc., 21 mars 1990, n°86-44.

B. Des responsables hors de contrôle

Les responsables ou les dirigeants des services internes de sécurité ne sont soumis à aucun agrément pour exercer leur fonction, sauf s'ils exercent une mission opérationnelle de sécurité privée prévue à l'article L 611-1 du Code de la sécurité intérieure : dans ce cas, le responsable doit solliciter une carte professionnelle. Les débats relatifs à la refonte du Livre VI du Code de la sécurité intérieure devraient permettre d'étudier cette question, comme le suggère la proposition de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur⁵⁹¹.

S'agissant des aptitudes requises pour diriger un service de sûreté, le responsable n'a pas nécessairement besoin de disposer des compétences en matière de gestion économique et sociale. En revanche, la dimension juridique est plus importante. Pour cause, les agents de sécurité sont en contact fréquent avec les salariés de l'entreprise qu'ils sont censés protéger et parfois contrôler.

Le formulaire disponible pour la création d'un service interne de sécurité sur le site du CNAPS fait mention d'une obligation d'adresser la copie d'un titre d'identité en cours de validité et d'un extrait de casier judiciaire pour les ressortissants étrangers⁵⁹². Sur ce point, le contrôle du CNAPS est purement formel, puisqu'il ne peut pas interdire l'accès à la direction d'un service interne au motif que le candidat dispose de mentions dans son casier judiciaire ou dans le fichier des antécédents judiciaires.

D'ailleurs, la sénatrice Laurence Rossignol a interpellé le ministre de l'Intérieur s'agissant du contrôle de moralité des personnels administratifs des services internes. La réponse du ministère de l'Intérieur s'est limitée à évoquer une réflexion autour de nouveaux métiers que le Livre VI du Code de la sécurité intérieure devra prendre en compte tout en conciliant la garantie des libertés individuelles et les impératifs de sécurité. En d'autres termes, le ministère procédera à des ajustements uniquement lorsqu'ils seront nécessaires⁵⁹³. Finalement, il paraît utile de s'interroger sur la situation du responsable du service interne même si les débats ne penchent pas, aujourd'hui, en

⁵⁹¹ Annexe de l'avant-projet de révision du Livre VI du Code de la sécurité intérieure, p.9.

⁵⁹² http://www.cnaps-securite.fr/wpcontent/uploads/2012/07/Pieces_a_fournir_SIS.pdf.

⁵⁹³ Rép. min. à la QE n° 3658 du 13 décembre 2012.

faveur d'un contrôle de cette fonction par le CNAPS. Pourtant, le responsable joue un rôle central par sa posture de management dans la préservation des libertés (1). Ces initiatives peuvent dans le même temps générer des atteintes aux libertés (2).

1. Le rôle central des responsables dans la préservation des libertés

Selon Olivier Hassid, directeur de la revue Sécurité et Stratégie, la responsabilité du directeur de la sécurité d'une entreprise est d'assurer la pérennité du fonctionnement de l'entreprise⁵⁹⁴.

Éric Legrand, directeur sécurité du Groupe la Poste, illustre à son tour la responsabilité d'un dirigeant de service de sécurité en indiquant dans une interview que le directeur sûreté « *doit donc acquérir des connaissances nécessaires dans ces domaines (juridique, ressources humaines, informatique, médecine, communication, finance...)* qu'il doit également compléter par une bonne connaissance générale du fonctionnement des entreprises (je pense notamment au domaine du droit social). [...] Il doit être un expert pédagogue car une grande partie de son travail consiste à convaincre, faire adhérer, s'il veut que la culture de sécurité se développe dans l'entreprise. Enfin, les valeurs d'éthique et de respect sont fondamentales »⁵⁹⁵. Le respect du droit, des autres salariés et des valeurs d'éthique sont indispensables à la préservation des libertés. En effet, le responsable d'un service interne de sécurité collecte des informations sur les salariés, qu'ils aient rencontré ou non des difficultés professionnelles ou personnelles. Ces données peuvent constituer une atteinte à la vie privée si elles sont mal utilisées. Pour Pascal Crépin, directeur sûreté d'Air Liquide, le directeur sûreté doit adopter trois postures : une posture de prévention, une posture de conseil et une posture de réaction. Aucune de ces postures énoncées ne fait la place à la protection de la vie privée. Même si cette notion est abordée de manière très générale dans le Livre blanc du CDSE, la réaffirmation de ce principe essentiel paraît utile voire indispensable⁵⁹⁶ dans une fonction soumise à des critiques.

⁵⁹⁴ <http://www.preventica.com/actu-interview-hassid-cdse.php>

⁵⁹⁵ <https://www.cdse.fr/eric-le-grand-directeur-de-la.html>

⁵⁹⁶ Crépin (P.), Livre Blanc du CDSE, Le directeur sûreté, 2011, CDSE, pp.19-20.

En conclusion, le dirigeant d'un service interne dispose de pouvoirs étendus au sein de l'entreprise dont il a la charge de protéger les biens et les personnes. Ses initiatives peuvent provoquer des atteintes graves aux libertés. Il doit donc composer entre respect des droits des salariés et sécurité de l'entreprise dont il est, aujourd'hui, l'un des maillons essentiels.

2. Des interventions potentiellement liberticides des responsables

La réglementation des dirigeants ne semble pas prendre le chemin du CNAPS. En revanche d'autres pistes commencent à émerger comme l'a évoqué l'avant-projet de loi de refonte du Livre VI avec la mise en place d'un « *correspondant* » chargé des relations avec les pouvoirs publics qui pourrait être instaurée dans un service interne composé de 25 agents⁵⁹⁷. Le statut de correspondant ne comporte pas d'obligation particulière; or c'est bien ce que tente d'imposer l'administration en moralisant les pratiques. Par ailleurs quelle serait la responsabilité de ce correspondant vis-à-vis des agents internes ? Serait-il le garant de la moralité et du professionnalisme de ces agents ? A quoi cela servirait-il de nommer un correspondant qui ne serait responsable de rien ?

Dans cette hypothèse, l'administration soumettrait cette fonction à une autorisation préalable comme pour les dirigeants des sociétés de sécurité. Cependant, cette éventualité se heurterait, pour l'heure, à une inadaptation de l'actuel CQP des dirigeants aux responsables de service interne. En effet, la gestion d'un service interne est nettement dissociable de la gestion d'une entreprise.

L'arrêté du 10 juillet 2012 modifiant l'arrêté du 3 août 2007 relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes et de vidéo-protection⁵⁹⁸, montre qu'une centaine d'heures serait susceptible de ne pas intéresser le responsable de service interne. Les enseignements relatifs au droit social seraient gérés par le service des ressources humaines de l'entreprise. A

⁵⁹⁷ Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changements », *JCP A*, 2014, n°11-12.

⁵⁹⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026209132&fastPos=1&fastReqId=908406066&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

l'inverse, des enseignements indispensables au manager ne sont pas assez inculqués, comme la maîtrise des garanties liées au respect des libertés publiques. Ce module enseigné, 4 heures, peut paraître insuffisant au regard des enjeux. Il est à noter l'absence de module en matière de management dans un secteur aussi sensible que la sécurité. Le lien de subordination du service interne de sécurité vis à vis de sa direction peut aboutir à des dérives comme l'ont tristement rappelé les affaires IKEA⁵⁹⁹ et Renault⁶⁰⁰.

L'agent, à la différence du responsable, peut faire l'objet d'une sanction administrative pouvant l'exclure du secteur alors qu'il répond le plus souvent à des consignes de son supérieur. Parallèlement, la société répondra en sa qualité de personne morale pour d'éventuels manquements de même que le manager qui est pénalement responsable de ses actes. En l'état actuel du droit, le responsable n'est pas soumis à la réglementation du CNAPS. Il peut donc exister une dichotomie entre l'agent et son responsable, ce qui génère des situations difficiles notamment lorsque le supérieur hiérarchique donne des instructions illégales aux agents.

§ 2. La protection maritime

Depuis les années 2000, la piraterie maritime cristallise l'attention de la communauté internationale en raison de ses effets négatifs sur les intérêts stratégiques des États. 90% des approvisionnements énergétiques en hydrocarbures de l'Union européenne transitent par voie maritime. Dans cette perspective, le Parlement français a adopté la loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer. Cette loi reprend les définitions que donne la convention de Montego Bay en matière de piraterie et donne aux services de l'État les moyens de lutter plus efficacement contre ce phénomène, en lui attribuant des nouveaux pouvoirs de police en mer. Néanmoins et comme le souligne le rapport d'information parlementaire,

⁵⁹⁹ http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/01/23/l-ancien-m-securite-d-ikea-france-assure-avoir-agi-sous-ordre_1821001_3234.html.

⁶⁰⁰ http://lexpansion.lexpress.fr/entreprises/les-dessous-de-la-fausse-affaire-d-espionnage-chez-renault_1335305.html.

une réflexion était nécessaire sur l'emploi des sociétés de sécurité privée pour protéger les bâtiments sous pavillon français compte tenu des moyens limités de la France⁶⁰¹.

Elle a débouché sur une privatisation de la protection des navires initialement dévolue à l'armée (A). Toutefois, si la loi du 5 janvier 2011 donnait la possibilité aux officiers de police judiciaire, de la marine nationale et de l'armée de l'air d'appréhender les pirates, l'autorisation d'exploitation de ces sociétés de sécurité privée se pose la question des pouvoirs de ces agents notamment en matière de police judiciaire (B).

A. Une législation dans le sillage de la loi du 12 juillet 1983

Un sénateur indiquait dans un rapport au sujet de la protection des navires qu'il y avait « *une évolution tardive des mentalités* »⁶⁰². Cette analyse vient du fait que les armateurs français ne bénéficiaient pas d'une législation adaptée en matière de protection des navires. Les sociétés françaises perdaient donc des marchés faute de pouvoir garantir la protection de leurs biens et de leurs personnels. Les armateurs, pour contourner cette impossibilité, immatriculaient leurs navires dans d'autres pays où l'emploi d'une entreprise de sécurité privée était autorisé.

Ce n'est qu'à la fin de l'année 2011 que le Gouvernement a décidé d'encadrer le recours à des entreprises de sécurité privée pour protéger les navires battant pavillon français. En effet, la marine nationale n'a pas les moyens de répondre à toutes les demandes de protection. À ce titre, le rapport parlementaire évoque que 70 % des demandes d'escorte ont été honorées par les militaires⁶⁰³.

La loi 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires contre la piraterie s'inscrit dans le prolongement de celle du 12 juillet 1983 qui posait les bases d'une réflexion intellectuelle de la sécurité privée avec les limites de l'action de l'État en la matière. Elle offrait, également, et pour la première fois la

⁶⁰¹ Ménard (C.), Rapport n°2937 sur le projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer, fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées, déposé le 9 novembre 2010 à l'Assemblée nationale.

⁶⁰² Rapport n°523 d'Odette Herviaux, fait au nom de la commission du développement durable relatif aux activités privées de protection des navires déposé le 13 mai 2014 au Sénat.

⁶⁰³ Ibid.

possibilité à des agents privés de disposer d'une arme comme les convoyeurs de fonds⁶⁰⁴.

Le législateur a opté pour un contrôle de cette activité en permettant au CNAPS de délivrer les autorisations aux entreprises et aux professionnels après un contrôle de police administrative. Néanmoins, cette intervention du législateur pour permettre aux navires français d'assurer leur propre protection comporte quelques freins (1). Il convient dès lors de s'interroger sur le principe de non-communication qui pourrait constituer un frein pour les libertés (2).

1. Un frein à la liberté d'entreprendre

La loi n° 2014-742 du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires ouvre la voie à la privatisation de la protection des navires. Cette législation comporte quelques signaux de défiance à l'égard du secteur privé. À la vérité, les débats parlementaires ont été marqués par l'activité de mercenariat que le pouvoir politique a bannie avec la loi n°2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire. Son article unique incrimine cette activité⁶⁰⁵. Les débats ont été bridés par cette hantise de voir resurgir une activité dont la France voulait se détacher après, notamment les aventures du célèbre Bob Denard⁶⁰⁶. Dès lors, les parlementaires se rassureront tout au long des débats jusqu'à ironiser sur le travail du CNAPS en matière de moralisation afin de ne pas accepter d'anciens mercenaires ou pirates⁶⁰⁷. Pour différencier cette activité du mercenariat, le législateur évoque l'activité défensive et non offensive de ces gardes armés avec un recours à la force « *strictement encadré* ». Cela

⁶⁰⁴ Ménard (C.) et Viollet (J.-C.), *Rapport n°4350 sur les sociétés militaires privées*, fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées, déposé le 14 février 2012 à l'Assemblée nationale.

⁶⁰⁵ Les articles 436-1 et suivants du Code pénal répriment le recrutement, l'utilisation ou le financement d'activité de mercenaires.

⁶⁰⁶ Célèbre mercenaire au service du Gouvernement français (http://www.lexpress.fr/actualites/1/societe/mon-pere-ce-mercenaire-adore-et-absent-la-fille-de-bob-denard-raconte_981815.html).

⁶⁰⁷ Leroy (A.), *Rapport n°1861 relatif aux activités privées de protection des navires rectifié* fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet, déposé le 9 avril 2014 à l'Assemblée nationale.

suppose que les agents de sécurité privée soient cantonnés dans leur navire et agissent en haute mer.

La loi interdit à un armateur d'avoir recours à une entreprise privée de sécurité qui ne soit pas titulaire de l'autorisation prévue à l'article L.612-9 du Code de la sécurité intérieure⁶⁰⁸. Il était fréquent que les armateurs français immatriculent leurs navires dans d'autres pays ou l'utilisation de société privée est plus souple. Le fait d'imposer à un armateur une entreprise française de sécurité revient à diminuer sa liberté de choisir librement son partenaire économique. La question peut se poser de savoir si la relation obligatoire entre un armateur et une entreprise de sécurité privée française n'est pas viciée⁶⁰⁹. En effet, imposer aux entreprises de transport des prestataires qui ne sont pas toujours compétitifs revient à obliger une contractualisation, malgré une volonté qui pourrait amener l'armateur à choisir une entreprise étrangère.

Selon Alix Perrin, maître de conférences, le contrôle du juge sur les décisions de l'administration ne permet pas de protéger « *les libertés professionnelles* »⁶¹⁰.

En tout état de cause et comme le souligne le professeur Xavier Latour et l'avocat Pierre Moreau, cette loi du 1er juillet 2014 est le fruit d'un large consensus destiné à rattraper un retard de la France sur les autres nations maritimes européennes⁶¹¹.

2. Le principe maintenu de non-communication

L'article L612-3 du Code de la sécurité intérieure impose à l'entreprise une dénomination qui ne souffre d'aucune confusion avec le secteur public. Cet article nous renvoie au code de déontologie qui interdit aux acteurs de la sécurité privée de se prévaloir d'une autorité publique⁶¹². Cet article dispose en substance que « *les acteurs de la sécurité privée ne peuvent, dans leur communication vis-à-vis du public, se prévaloir*

⁶⁰⁸ Article L.617-12-1 du Code de la sécurité intérieure.

⁶⁰⁹ L'article 1108 du Code civil fait du consentement l'une des quatre conditions de validité d'un contrat.

⁶¹⁰ Perrin (A.), « Les professions réglementées », *AJDA*, 2008, n°8, p.10.

⁶¹¹ Latour (X.) et Moreau (P.), « Cap vers le large », *Sécurité privée*, septembre 2014, n°28, p. 45.

⁶¹² Article 12 du code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.

d'un lien passé ou présent avec un service dépositaire de l'autorité publique ». Il est constant que les anciens fonctionnaires et militaires passés dans le secteur privé usent de leur ancienne fonction pour communiquer. C'est le cas des consultants qui sont invités sur les plateaux de télévision ou dans les stations de radio pour commenter des faits divers. Si ces interviews sont pour la plupart du temps non rémunérées, le consultant espère souvent à l'issue de son intervention s'attirer de nouveaux clients. Lors des discussions relatives au projet de loi sur la piraterie, le sénateur Charles Revet a regretté l'absence de débat concernant l'article 9 « *encadrement du contenu des documents contractuels ou publicitaires* ». Cette proposition indiquait que « *Il ne peut être fait état dans ces documents de la qualité d'ancien fonctionnaire de police ou d'ancien militaire que pourrait avoir l'un des dirigeants ou agents de l'entreprise* ». Si cette disposition faisait redondance avec l'article L.612-15 du Code de la sécurité intérieure, deux parlementaires ont déposé un amendement visant à permettre aux entreprises de pouvoir communiquer sur leurs compétences⁶¹³. Ils proposaient de remplacer cet article par « *Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables pour l'exercice de l'activité mentionnée au 4° de l'article L. 611-1* ». Cette phrase devait être insérée à la suite du deuxième alinéa de l'article 612-15 du Code de la sécurité intérieure. Cette proposition a été rejetée par la commission mixte paritaire composée de députés et de sénateurs mais également par le Gouvernement. Leurs arguments méritent, pourtant, une véritable réflexion, d'autant plus qu'une visite au mois de novembre 2014 au sein d'une entreprise de Sécurité, de Sûreté et de Défense a permis de constater que ses dirigeants mettaient, essentiellement, en avant leurs anciennes responsabilités dans leur présentation afin de montrer leur professionnalisme et leur capacité à gérer des situations difficiles. Pour conclure sur ce point, il paraît logique que pour certaines activités liées, notamment, à la sécurité maritime ou la protection des expatriés (ESSD), les prestataires aient recours à des agents expérimentés et rompus aux techniques d'exfiltration et de protection des personnels. Or, il est fréquent que des agents avec ce profil aient exercé principalement au sein des forces publiques de sécurité et de défense.

⁶¹³ Un amendement des Sénateurs Hélène Masson-Maret et Charles Revet proposait d'exclure les entreprises privées des activités de protection embarquée des navires de l'article 612-15 du Code de la sécurité intérieure. Pour eux, cette interdiction pose un double problème. D'abord, elle pose un problème de concurrence car ces deux Sénateurs estiment que qu'il est dommageable qu'une entreprise ne puisse pas faire état de ses compétences reconnues par des agents ayant une expérience significative au sein d'une administration. Ensuite au niveau international, ces deux parlementaires estiment que d'anciens officiers de police ou militaires français puissent faire état de leurs états de service pour des entreprises étrangères alors que cela est impossible en France.

Cette interdiction pourrait faire l'objet d'une atténuation pour des activités spécifiques comme la protection des navires.

B. L'absence de statut juridique pour les agents exposés

L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme interdit l'arrestation et la détention d'une personne sans cadre juridique. L'article 5§1 exige que toute arrestation ou détention ait une base légale. L'idée développée est d'éviter les risques d'atteintes arbitraires à la liberté individuelle⁶¹⁴.

Dans une première affaire, la France a été condamnée par la CEDH en raison précisément de ses carences lors d'une arrestation et de la détention en haute mer de trafiquants de drogue⁶¹⁵. Au-delà du fait que la CEDH ne reconnaisse pas le parquet français comme une autorité judiciaire au sens de la jurisprudence qu'en fait la Cour, notamment par le manque d'indépendance des procureurs à l'égard du pouvoir exécutif, la CEDH a sanctionné le retard des militaires dans la présentation des individus devant un juge, avec comme circonstance particulière l'absence de règle sur le plan international.

S'agissant du retard de présentation, un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation est venu relativiser cette impossibilité en admettant qu'il pouvait exister des circonstances insurmontables pour le justifier⁶¹⁶. Sur ce point, le législateur a voté une loi permettant d'habiliter des commandants des bâtiments de l'État, des officiers de marine et des commandants d'aéronef pour rechercher et appréhender les auteurs d'une infraction en haute mer⁶¹⁷. Cette loi a été appliquée sous le contrôle d'un juge des libertés et de la détention après que des militaires espagnols ont livré des preneurs d'otages aux militaires français⁶¹⁸.

⁶¹⁴ CEDH, 25 juin 1996, *Armuur c. France*, n°19776/92.

⁶¹⁵ CEDH, 29 mars 2010, *Medvedyev . France et autres*, n°3394/03.

⁶¹⁶ Cass. crim., 16 sept. 2009, n°09-08.777, *JurisData* n°2009-049464.

⁶¹⁷ Loi n°2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État de la mer.

⁶¹⁸ Affaire du Tribal Kat.

S'agissant de la compétence internationale, les articles 689 et suivants du Code de procédure pénale confèrent au droit français une compétence internationale. Toutefois et lorsque l'infraction ne concerne pas des ressortissants français et qu'elle a eu lieu hors de France, la compétence des juridictions françaises pour juger les auteurs de ces crimes ou délits est quasi universelle. Elle exige, donc, une convention internationale. La loi du 5 janvier 2011 prévoit la compétence des juridictions françaises pour juger les actes de piraterie commis hors du territoire national et par des étrangers à l'encontre de victimes étrangères.

Cette loi confère aux agents publics la possibilité de restreindre les libertés d'individus sous le contrôle du juge des libertés et de la détention. Il ne s'agit pas d'une garde à vue. Les agents n'ont donc pas le pouvoir de procéder à des auditions. Par voie de conséquence, il ne s'agit pas d'une procédure judiciaire⁶¹⁹. Néanmoins, les agents publics habilités à procéder à des mesures de restriction ou de privation de liberté font l'objet d'un décret⁶²⁰. Qu'en est-il des agents de sécurité privée ?

Aucune disposition n'est envisagée pour le moment. Cependant, il n'y a aucun obstacle juridique à ce que certains agents fassent l'objet d'une habilitation pour appréhender des individus. Cette possibilité est d'ailleurs permise par l'article 73 du Code de procédure pénale qui dispose que « *Dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche* ». Or le délit de piraterie est réprimé par l'article 224-6 du Code pénal. De plus, le droit français s'applique pleinement puisque les navires protégés par des gardes armés battent pavillon français comme l'exige la loi. Les agents de sécurité ont, donc, parfaitement le droit d'agir dans ce cadre.

⁶¹⁹ Charles (J.-B.), « Loi relative à la piraterie maritime : le législateur rétablit l'arsenal pénal maritime », *RDT 2011*, étude n°6.

⁶²⁰ Décret n° 2011-1213 du 29 septembre 2011 pris pour l'application de l'article 4 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer.

1. La légitime défense en question

D'abord, la légitime défense est prévue à l'article 122-5 du Code pénal qui pose que « *N'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte* ». L'article 122-7 du Code pénal dispose lui que « *N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace* ». Aussi, l'article 122-4 du Code pénal encadre l'usage de la force dicté par une autorité légitime. Cette dernière disposition a fait l'objet de discussions notamment pour évoquer l'absence de prérogatives de puissance publique des agents de protection sous le commandement du capitaine de navire qui lui répond à l'article L.5531-1 du Code des transports⁶²¹. Le rapporteur de la loi devant l'Assemblée nationale devait soutenir un amendement visant à encadrer l'usage de la force par les agents privés de sécurité. Cette proposition n'a pas été soutenue comme l'indique le président de la commission dans son rapport.

Par conséquent, la Commission du développement et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a décidé de soumettre les agents privés de sécurité au même régime juridique que tout « *citoyen de façon à restreindre l'usage du feu aux périls avérés, non aux simples suspicions* »⁶²². Cette position peut freiner les agents de sécurité dans leur mission de protection des biens et des personnes face à un danger réel.

En effet, les pirates disposent de moyens armés importants pouvant engendrer des dégâts considérables sur les bâtiments et sur les personnels embarqués. Les agents de

⁶²¹ Article L.5531-1 du Code des transports : « *Le capitaine a sur toutes les personnes [...] l'autorité que justifient le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité du navire et des personnes embarquées, la sécurité de la cargaison et la bonne exécution de l'expédition entreprise. Dépositaire de l'autorité publique, il peut employer à ces fins tout moyen de coercition nécessaire par les circonstances et proportionné au but poursuivi. Il peut également requérir les personnes embarquées de lui prêter main-forte* ».

⁶²² Rapport n°1861 rectifié d'Arnaud Leroy, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet relatif aux activités privées de protection des navires, déposé le 9 avril 2014 à l'Assemblée nationale.

sécurité disposent, pourtant, d'avantages non négligeables comme la hauteur de leur navire par rapport aux petites embarcations des pirates et leur capacité à les détecter à plusieurs kilomètres. Le fait d'attendre les premiers coups de feu des pirates reviendrait à exposer inutilement les biens et les personnes à un danger grave. La loi aurait pu leur donner la possibilité d'effectuer des tirs de sommation afin d'éloigner les pirates. Cette possibilité est prévue pour les militaires. Les pirates utilisent parfois des boucliers humains pour approcher les navires marchands⁶²³.

S'agissant, ensuite, de la légitime défense, il convient ici d'étudier ses éléments constitutifs : une concomitance entre l'agression et la réponse ; un recours nécessaire à la force ; une réponse proportionnée à l'agression. Lors d'une attaque, les trois conditions pourraient être réunies sans difficulté pour déclencher une réponse adaptée à l'agression.

Enfin et à titre de comparaison, les policiers et les gendarmes bénéficient de la même protection juridique lorsqu'ils sont victimes d'attaques ou condamnés civilement ou pénalement pour une faute rattachée à leurs missions. En revanche, le policier reste soumis aux mêmes dispositions qu'un citoyen en matière de légitime défense alors que le gendarme peut faire usage de son arme après des sommations verbales et dans des conditions précisées par la loi⁶²⁴. Plusieurs tentatives législatives visant à offrir un cadre commun aux deux agents avec la création d'une présomption de légitime défense pour les forces de l'ordre ont échoué⁶²⁵ même si la jurisprudence tend à les rapprocher.

Loin donc des préjugés visant à faire des policiers et des gendarmes des hommes au-dessus des lois, ces derniers ne disposent pas d'une grande latitude dans l'utilisation de leur arme à feu. Ils ne peuvent agir que lors d'une agression de même nature c'est-à-dire dans un cadre strict de la légitime défense. La question ne se pose donc pas de savoir si les agents de sécurité peuvent bénéficier d'une protection particulière compte tenu de

⁶²³ http://article.wn.com/view-travelagents/2011/02/03/Pirates_torturing_hostages/.

⁶²⁴ Article L.2338-3 du code de la défense.

⁶²⁵ Rapport n°462 de Guillaume Larrivé, sur la proposition de loi n°191 précisant les conditions de l'usage légal de la force armée par les représentants de l'ordre dans l'exercice de leurs missions et renforçant la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, déposé à l'Assemblée nationale le 28 novembre 2012.

leur activité. L'engagement de la force devra donc répondre aux dispositions du Code pénal analysées plus haut. Les nouveaux moyens de communication peuvent permettre aux agents de filmer les agressions dont ils seraient victimes pour justifier de l'utilisation de la force contre une agression nécessitant l'usage d'une arme à feu comme le ministère de l'Intérieur semble vouloir le faire pour les policiers⁶²⁶.

2. La question de la rétention

La légitime défense suppose qu'il y avait une réelle agression à l'encontre des bâtiments et de ses personnels. Par voie de conséquence, les agresseurs peuvent se trouver sur le navire au moment de l'attaque. De plus, la réponse à une agression des personnels de sécurité peut endommager l'embarcation des pirates et obliger à les secourir en application des lois de la mer. Dans les deux cas, la rétention à bord des navires des pirates devient inéluctable. Seulement, la loi n'a pas prévu de régime juridique spécifique permettant d'encadrer la privation et la restriction des libertés exercées par des agents privés sur les pirates, à l'inverse des agents publics. Par conséquent et en attendant une clarification législative, l'article 73 du Code de procédure pénale faisant de l'agent de sécurité privée un citoyen engagé, pourrait trouver à s'appliquer. La question du délai se posera naturellement lors d'une procédure comme pour les agents publics ayant débouché sur une condamnation de la France⁶²⁷. En effet, on se souvient que la CEDH avait critiqué les délais de présentation anormalement longs des pirates auprès d'un juge aux fins de leur placement en garde à vue. L'absence de cadre précis pourrait conduire les agents privés de sécurité à relâcher les pirates comme peut l'indiquer le rapport parlementaire du député Christian Ménard⁶²⁸.

Section 2 : Les activités hors Code de la sécurité intérieure

D'autres activités liées directement ou indirectement au secteur de la sécurité privée ne font pas l'objet d'une réglementation par le CNAPS pour la sécurité incendie (§1). C'est

⁶²⁶ <http://www.aef.info/depeche/33adf36b-a76c-44b1-adff-ba97b4147dff/92018/8f1a9f658fb3360aef8be2553ce81cac>.

⁶²⁷ CEDH, 29 mars 2010, Medvedyev. France et autres, n°3394/03.

⁶²⁸ Ménard (C.), Rapport n°2937 sur le projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer, fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées, déposé le 9 novembre 2010 à l'Assemblée nationale.

également le cas des entreprises de conseil qui échappent au contrôle de l'administration (§2).

§ 1. La sécurité incendie

Par le décret n°2009-137 du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle, l'administration a mis fin au *statu quo* s'agissant de la sécurité incendie⁶²⁹. Elle a exempté, à cette occasion, la sécurité incendie d'une autorisation préalable d'exercice. Cette décision a fait l'objet, plus tard, d'une circulaire qui précise que « *les activités de sécurité incendie et de sécurité privée ne se confondent pas. Elles sont régies par deux réglementations différentes, qui doivent, toutes deux, être respectées en cas de cumul des deux activités par une même personne* »⁶³⁰. Cette position de l'administration a été rappelée par le ministre de l'Intérieur dans un discours lors d'une rencontre avec les acteurs de la sécurité privée et les membres du Conseil national des activités privées de sécurité. Il a alors rappelé que « *l'exercice de l'activité dite SSIAP ne relève pas d'un agrément préfectoral au titre de la loi de 1983 désormais codifiée* ». Cette décision du ministre est ancienne. Elle remonte aux discussions parlementaires ayant débouché sur la loi du 12 juillet 1983 (A). Une brèche s'est donc ouverte permettant à des agents de sécurité incendie d'exercer par contournement des missions initialement dévolues aux entreprises de sécurité privée, rendant ainsi leur activité potentiellement liberticide (B).

A. Un débat juridique ancien

En remontant aux discussions parlementaires ayant abouti au vote de la loi 83-629 du 12 juillet 1983, deux conceptions s'affrontaient. La première défendue par monsieur Marc Bécam, Rapporteur de la Commission des lois du Sénat et la seconde, celle du ministre de l'Intérieur, Gaston Defferre. Le sénateur indiquait déjà pour justifier l'intégration de la sécurité incendie dans la sécurité privée que « *la combinaison de ces activités de sécurité s'effectue à l'échelon d'exécution le plus bas en ce sens que tout agent*

⁶²⁹ Décret du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1^{er}, à l'article 11-8 et à l'article 20 de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983.

⁶³⁰ Circulaire IOCD1115097C, Délégation interministérielle à la sécurité privée (DISP), du 3 juin 2011 relative à l'exercice des activités privées de sécurité et des activités de sécurité incendie.

de sécurité a dans ses consignes aussi bien la lutte contre l'agression et le vol que l'incendie et les risques divers. (Ces deux derniers domaines constituent plus de 70% du total de l'activité.) Il est arbitraire de les séparer et nécessaire de soumettre l'ensemble de ces activités de sécurité, que l'on peut qualifier de "sécurité privée" par opposition au maintien de l'ordre et de la sécurité publics, à la même réglementation »⁶³¹. Si le sénateur Bécam ne visait pas expressément la fonction d'agent de sécurité incendie qui n'existait pas à cette époque, sa vision intègre clairement cette mission de sécurité incendie dans les activités privées de sécurité. Le terme de prévention est directement tiré de cette activité de sécurité incendie⁶³². Cette proposition a été rejetée par la Commission des lois de l'Assemblée nationale. La tentative illustre les premières hésitations de regroupement sous une même bannière de ces deux activités.

Il convient de rechercher la définition précise de la sécurité incendie pour définir si cette activité dépend de la sécurité privée (1). L'un des critères pouvant motiver une position est l'impact de l'activité de sécurité incendie sur les libertés.

1. La sécurité incendie indissociable de la sécurité privée

La circulaire 86-343 du 24 novembre 1984 relative aux activités privées de surveillance, gardiennage, transport de fonds et protection de personnes, propose comme définition pour l'activité de surveillance et de gardiennage dans son 1.1.1 les termes suivants :
« la surveillance et le gardiennage de tous biens immeubles (propriétés, usines, commerces, magasins à grande surface, établissements bancaires, galeries d'exposition, installations culturelles ou sportives, etc ...) ou meubles (marchandises exposées à la vente, automobiles, tableaux, meubles anciens, armes, documents informatiques, fonds déposés, etc ...) ;

⁶³¹ *Déb. parl. S (CR)* du 26 mai 1983, 1^{ère} lecture, 1983, p.5.

⁶³² La Commission des lois du Sénat souhaitait remplacer « les activités de surveillance et de gardiennage ainsi que de transport de fonds sont régies par les dispositions de la présente loi, Toute entreprise qui exerce une forme quelconque, une activité qui consiste à mettre à la disposition de personnes physiques ou morales, de façon permanente ou temporaire, des moyens en personnels chargés d'assurer la protection des personnes ou des biens meubles ou immeubles est considérée comme une entreprise de surveillance et de gardiennage [...] » par « les activités de surveillance, de prévention, de transports de fonds, de protection de personnes et plus généralement de sécurité privée sont réglementées par les dispositions de la présente loi, Toute entreprise qui exerce une forme quelconque, une activité qui consiste à fournir aux personnes physiques ou morales, de façon permanente, exceptionnelle ou discontinue, des services ayant pour objet la sécurité des biens meubles ou immeubles, ainsi que des personnes liées directement ou indirectement à la sécurité de ces biens est considérée comme une entreprise de surveillance et de prévention ».

-toutes les modalités d'exercice de cette activité (surveillance directe, itinérante ou statique, rondes, télé-détection, télé-surveillance 1 lance, télé-sécurité, gardiennage avec chiens, etc ...

-la prévention de tous les types de risques (vols, cambriolages, hold-up, dégradations, incendies, fuites d'eau ou de gaz, pollutions chimiques, pannes, explosions, risques industriels, etc.) ».

Cette circulaire mentionne à plusieurs reprises la sécurité incendie pour définir, d'une part, les missions des personnels et, d'autre part, pour préciser les champs d'intervention de la sécurité privée en matière de surveillance des biens meubles et immeubles.

Par ailleurs, le 22 janvier 2001, le député Claude Gaillard interrogeait à l'Assemblée nationale le ministre de l'Intérieur sur la possibilité, au regard des évolutions technologiques pour les entreprises de surveillance, « *d'exploiter une plateforme de télé-services ou se charger de la gestion globale multi technique de bâtiments* ». Le ministre de l'Intérieur a, entre autres, confirmé dans sa réponse que la lutte contre l'incendie faisait partie des missions de prévention d'une entreprise de surveillance et de gardiennage⁶³³. Cette notion de prévention contre l'incendie sera reprise dans un rapport sénatorial relatif au projet de loi pour la sécurité intérieure pour préciser le champ d'application de la loi du 12 juillet 1984⁶³⁴. Malgré ces rappels du législateur, l'administration a tenu éloignée la prévention incendie du périmètre d'intervention de la loi du 12 juillet 1983. La consanguinité entre la sécurité incendie et la sécurité privée produit des décisions administratives parfois en contradiction avec la volonté de l'administration.

2. Des décisions administratives en contradiction avec la position de l'administration

Il existe deux décisions administratives contraires aux orientations réglementaires. D'abord celle du Conseil d'État qui considère que « *si les dispositions de l'article 3 de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de*

⁶³³ Rép. min. à la QE n°1287 du 22/01/2001 publiée au JO du 24/01/2001, p.656.

⁶³⁴ Rapport n°36 de Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la projet de loi pour la sécurité intérieure déposé le 30 octobre 2002 au Sénat, p. 119.

*transport de fonds n'interdisent pas aux entreprises de surveillance et de gardiennage d'exercer les activités complémentaires qui leur sont confiées, elles excluent que ces entreprises puissent être chargées de toute autre prestation sans lien avec leur activité de surveillance et de gardiennage »*⁶³⁵.

En l'espèce, une entreprise de sécurité privée s'était vue attribuer par la Chambre de commerce et d'industrie un marché de nettoyage. Ce marché n'est donc pas considéré comme complémentaire aux missions de surveillance et de gardiennage. Il paraît surprenant que le tribunal administratif au regard du seul contrat ait prononcé la condamnation de la société de surveillance et de gardiennage au motif d'une inexécution contractuelle et que la CAA de Marseille ait confirmé ce jugement sans rechercher si cette activité connexe était nécessaire à l'exécution du marché principal de surveillance et de gardiennage. La plus haute juridiction administrative pose ainsi les bases d'une activité connexe nécessaire à la réalisation de l'activité principale de sûreté. Or, l'arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie indique dans son chapitre 2 de son annexe que le chef d'équipe de sécurité incendie doit connaître les missions « *connexes* » des emplois d'agent de sûreté et d'agent de maintenance⁶³⁶.

Une autre décision administrative confirme les analyses en faveur de l'intégration de la sécurité incendie dans le périmètre de la sécurité privée. La Cour administrative d'appel de Versailles a confirmé un jugement annulant la décision du préfet qui refusait un agrément au motif que le fichier des antécédents comportait une mention rendant l'intégration de l'agent dans le secteur de la sécurité incendie incompatible avec les exigences de moralité telles que définies par le 2° de l'article L.612 du Code de la sécurité intérieure. Le refus de l'attribution de la carte professionnelle pour l'exercice d'une mission de sécurité incendie sur la base d'une consultation du TAJ (ex-STIC) n'était alors pas admis. Les juges administratifs n'ont pas trouvé d'erreur de droit s'agissant d'une enquête administrative pour une activité sécurité incendie.

⁶³⁵ CE, 24 nov. 2006, Société Group 4 Flack Sécurité, n°275412.

⁶³⁶ Arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000448223>)

Pourquoi, alors, l'administration maintient-elle une décision discutable ? Une explication tient au fait que la sécurité incendie a été structurée par la sécurité civile. Elle en contrôle l'opérationnalité des centres de formation et des agents sur le terrain au travers des commissions de sécurité. La sécurité civile exerce, par voie de conséquence, une sorte de tutelle sur la sécurité incendie qui constitue un vivier pour le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires ou pour leur reconversion. D'ailleurs, la lettre adressée par le préfet, directeur de la sécurité civile, au ministre de l'Intérieur avertit que la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France est attentive aux évolutions qui pourraient impacter le reclassement des sapeurs-pompiers volontaires en qualité d'agents de SSIAP⁶³⁷. Les conditions d'accès plus restrictives à la sécurité privée pourraient exclure des pompiers d'une voie possible de reconversion.

Cela justifie-t-il pour autant une exclusion de la sécurité incendie des activités privées de sécurité ? Il est certain qu'un intérêt social ne peut commander des droits fondamentaux. L'administration pourrait emprunter l'angle de la distorsion économique pour préserver les libertés. En effet, en contrôlant les éventuels empiétements des entreprises de sécurité incendie dans la surveillance et le gardiennage, l'administration préserve les libertés. Cela doit passer par une réorientation des missions du CNAPS qui pourrait contrôler les entreprises de sécurité incendie sans les soumettre aux dispositions de la loi du 12 juillet 1983. Les éventuels manquements pourraient déboucher sur des sanctions financières qui viendraient abonder le budget du CNAPS. Il serait inéquitable de laisser à la charge des entreprises de sécurité privée la charge financière relative aux contrôles extérieurs.

B. Des interventions potentiellement déloyales

Si l'arrêté du 5 novembre 2010 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant l'arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, ne mentionne pas de missions habituellement confiées à la sécurité privée, la mise en œuvre de ces fonctions continue de susciter des

⁶³⁷ Courrier DSC/SDGR/BRIRVC/2011-n°92 du 11 mai 2011.

interrogations auprès des professionnels de la sécurité, considérant qu'il y a un contournement des règles (1). Les conséquences sont juridiques mais également économiques (2).

1. Un contournement des règles aux conséquences liberticides

Le 24 juillet 2012, le député Jean-Pierre Decool attirait l'attention du ministre de l'Intérieur lors d'une séance de questions au Gouvernement sur une question en indiquant que « *les préfectures refusent de soumettre les agents titulaires d'un SSIAP à la loi n°83-629 du 12 juillet 1983. Or cette exclusion conduit à une absence de contrôle de la moralité des agents concernés alors que rien dans cette loi ne semble la justifier* ». Le ministre de l'Intérieur avait alors confirmé dans un premier temps cette situation tout en réaffirmant, dans un second temps, la loi au travers d'une circulaire adressée aux préfets⁶³⁸.

Le ministre rappelait ensuite l'ordonnance du juge des référés du Tribunal administratif de Melun du 18 mars 2011, selon laquelle « *si les dispositions de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 interdisent aux entreprises de surveillance et de gardiennage ou de transports de fonds, elles n'excluent pas la réalisation d'activités complémentaires liées à la sécurité ; qu'à cet égard, les prestations de sécurité incendie, qui visent également à assurer la sécurité des biens et des personnes dans les immeubles, ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité de surveillance et de gardiennage dès lors que ces prestations de sécurité incendie sont accomplies dans le respect des lois et règlements qui les régissent* ». En d'autres termes, les entreprises de sécurité privée peuvent proposer une prestation de sécurité incendie. Ce qui est vrai dans un sens l'est dans l'autre mais de manière détournée, car si les entreprises de sécurité incendie et plus spécifiquement leurs agents n'ont pas le droit d'exercer une fonction de sûreté, elles l'exercent de manière implicite notamment par des missions telles que le contrôle d'accès ou la lutte contre les malveillances.

⁶³⁸ Circulaire IOCD1115097C du 3 juin 2011 relative à l'exercice des activités privées de sécurité et des activités de sécurité incendie.

C'est un risque en matière de liberté puisque ces activités ne sont pas soumises à la même réglementation que les sociétés exerçant une activité de sécurité privée contenue dans l'article L.611-1 du Code de la sécurité intérieure et par voie de conséquence, non contrôlées par le CNAPS. Les sociétés de sécurité incendie exercent nécessairement des missions de surveillance et de gardiennage notamment dans les établissements recevant du public et dans les immeubles de grande hauteur lorsqu'il n'y a pas d'agent de sécurité. Pourtant, la Cour d'appel de Versailles avait déjà admis que cet agrément relevait bien de la loi de 1983⁶³⁹.

Le professeur Xavier Latour et l'avocat Pierre Moreau évoquent d'ailleurs dans une tribune une situation alarmante dans les immeubles de grande hauteur et les établissements recevant du public dans lesquels les agents de sécurité incendie accomplissent de manière illégale des missions de surveillance et de gardiennage⁶⁴⁰. Cette situation illégale produit aujourd'hui d'autres effets puisque la mise en place du CNAPS, notamment au travers de la contribution financière, induit un désavantage économique à la défaveur des entreprises de sécurité privée.

2. Une distorsion économique néfaste pour le secteur

En 2011, une jurisprudence a confirmé la position de l'administration en admettant qu'une société de sécurité privée pouvait exercer des missions de sécurité incendie à titre connexe de son activité principale dès lors qu'elles sont accomplies dans le respect des lois et des règlements. Les agents ne peuvent assurer en même temps des missions relevant de la sécurité incendie et de la sécurité privée⁶⁴¹.

Aujourd'hui, les sociétés de sécurité incendie sont dispensées d'obtenir une autorisation auprès du CNAPS. En effet, depuis 2009, l'administration refuse de soumettre les entreprises proposant un service de sécurité incendie et d'assistance à personne à la loi du 12 juillet 1983 alors qu'elle s'appliquait bien à elles depuis la mise en œuvre de cette législation. Cette exclusion présente un risque important sur le plan économique. En

⁶³⁹ CAA Versailles, 7 février 2008, n°06VE792.

⁶⁴⁰ Latour (X.) et Moreau (P.), « La sécurité incendie à l'heure du CNAPS », *Sécurité privée*, 2011, n°16, p.38.

⁶⁴¹ CE, 24 nov. 2006, Société Group 4 Falck sécurité, n°275412 ; TA Melun, 18 mars 2011.

contournant la loi, les entreprises de sécurité incendie ne versent pas de contribution financière pour le fonctionnement du CNAPS, qui représente 0,5% du montant hors taxe de la prestation⁶⁴². Cette somme en pratique à la charge des donneurs d'ordres est souvent répercutée sur les entreprises de sécurité privée. Le montant de cette taxe apparaît dès lors comme stratégique dans un secteur où les entreprises peinent à générer plus de 3% de marge sur le chiffre d'affaires. Les entreprises sont alors parfois prêtes à franchir le cadre légal pour préserver leur activité.

Dans un arrêt de 2013, la Cour administrative d'appel de Basse-Terre a condamné une société de sécurité incendie qui s'était vue attribuer un marché de sécurité privée à la suite d'une liquidation judiciaire. Il s'agissait d'une extension puisque la société condamnée était attributaire du marché de sécurité incendie et avait récupéré celui de la sécurité privée sans autorisation⁶⁴³. Le contenu du contrat faisait clairement référence à des missions de surveillance et de gardiennage⁶⁴⁴. Cette situation est une conséquence directe de l'exclusion de la sécurité incendie du périmètre de la loi du 12 juillet 1983. Par ailleurs, la sécurité incendie risque de connaître un afflux d'individus ayant perdu leur carte professionnelle. Comme le rappelle le professeur Latour, « *la possibilité de se voir développer des sociétés de sécurité incendie assurant des prestations de sécurité privée sans être soumises à son cadre légal et réglementaire contraignant (contrôle de la moralité notamment) est réelle* »⁶⁴⁵. La mise en place du CNAPS et ses modalités de financement donnent une raison supplémentaire à certains représentants des SSIAP de ne pas intégrer la sécurité incendie dans le périmètre d'intervention du CNAPS, alors qu'il existe une véritable convergence réglementaire comme le soulignent les accords de branche de la sécurité privée de 2006 portant création des métiers repères (agent des services de sécurité incendie et chef d'équipe des services de sécurité incendie)⁶⁴⁶. Le CNAPS n'a pas émis le souhait de contrôler cette activité.

⁶⁴² Article. 1609 quinquies du code général des impôts.

⁶⁴³ CAA Basse-Terre, 28 janv. 2013, Bernard X., n° 11/00506.

⁶⁴⁴ Le contrat faisait mention de contrôle du site, du personnel et des clients, et de la prévention d'intrusion d'intrus au sein de l'hôtel.

⁶⁴⁵ Latour (X.), « Droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changement », *JCP A*, 2014, 2077.

⁶⁴⁶ Circ. NOR/ECE L 12 30003 J du 18 janvier 2012 relative à la contribution sur les activités privées de sécurité.

§ 2. Les activités de conseil

L'activité de conseil est avant tout une activité de prestation intellectuelle. Elle vise à offrir à la sphère publique comme privée un ensemble de politiques et de stratégies, ainsi que des dispositifs visant à prévenir, à réduire et à maîtriser les risques de malveillance et d'insécurité à caractère intentionnel⁶⁴⁷. L'activité de conseil se décompose en deux secteurs. L'activité de conseil en sûreté et sécurité s'adresse souvent à des collectivités, par un accompagnement dans la mise en place d'une politique publique de sécurité pouvant impacter les libertés notamment au travers de la mise en place de dispositif de vidéo surveillance (A). Ensuite, l'activité en intelligence économique qui vise à conseiller, le plus souvent les entreprises privées, dans la protection de leur patrimoine immatériel et contre les malveillances extérieures (B).

A. Le conseil en sûreté et en sécurité

Il n'existe pas de définition de l'activité de conseil en sûreté et sécurité. Cette activité compte près de 50 cabinets en France pour environ 250 consultants⁶⁴⁸. Une étude fait état de premières demandes apparues à partir de 1995⁶⁴⁹. Les cabinets-conseil en sûreté et sécurité contribuent à la préservation des libertés par les actes qu'ils produisent pour des collectivités comme pour des entreprises (1). Néanmoins, cette activité récente demeure sans réglementation malgré la volonté du seul syndicat regroupant la plupart des entreprises de conseil (2).

1. Une activité au service des libertés

Le syndicat du conseil en sûreté, principale organisation patronale du secteur, ne donne pas de définition du conseil, mais du consultant. Pour cette organisation qui regroupe une quinzaine d'entreprises du secteur, le consultant en sûreté participe au processus d'aide à la décision des responsables, produit des audits à la demande de ses commanditaires et propose des recommandations à la suite de cette étude. Le cabinet

⁶⁴⁷ <http://scs-conseil.org/L-emergence-du-conseil-en-surete.html>.

⁶⁴⁸ Source délégation interministérielle de la sécurité privée.

⁶⁴⁹ Buffat (J.-P.) et Le Goff (T.), « Quand les Maires s'en remettent aux experts », in *Cahiers de la sécurité*, 2002, n°50, p169.

répond à des sollicitations venant des entreprises privées comme des collectivités qui souhaitent améliorer leurs dispositifs visant à protéger les biens et les personnes.

Les chercheurs Jean-Paul Buffat et Tanguy Le Goff évoquent une volonté des maires d'acquérir de nouveaux savoirs et savoir-faire « *pour construire des politiques municipales de sécurité en faisant appel aux compétences de cabinets de conseil en sécurité* »⁶⁵⁰. C'est donc tout naturellement que les entreprises de conseil contribuent à préserver les libertés (ou à les diminuer selon leurs préconisations). Cette implication dans le paysage de la sécurité publique des cabinets de conseil doit, comme pour les entreprises de sécurité privée, faire l'objet d'un contrôle.

2. Une activité sans réglementation

Le syndicat professionnel tente de définir un cadre visant à délimiter le périmètre de cette activité regroupant les études, le conseil stratégique, la recherche appliquée, la formation, l'appui au management, l'assistance au maître d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. La délimitation de l'activité s'accompagne également de la mise en place d'une charte de déontologie adoptée par les adhérents le 10 juillet 2012. La charte contient une dizaine d'articles qui préconisent une posture de neutralité du consultant.

Néanmoins, le syndicat reconnaît le manque d'encadrement en indiquant sur son site que « *il n'y a pas non plus actuellement de formation spécifique dont l'objectif serait de préparer aux métiers de la consultance en sûreté. Il en est de même pour les entreprises qui s'auto-désignent comme "cabinets-conseil" ou "bureaux d'études"* »⁶⁵¹. Par ailleurs et selon une lettre interne du syndicat du conseil en sûreté, « *une majorité d'avis [des adhérents] se dégage pour souhaiter une régulation de l'activité de conseil, des garanties sur la moralité et la professionnalité des consultants* »⁶⁵². Cette lettre d'information pointe les dérives de la profession en mentionnant les « *experts auto-proclamés, les consultants liés à des industriels et des marchands d'équipement, concurrence déloyale sur la base de coûts de prestations intellectuelles anormalement bas* ».

⁶⁵⁰ Ibid.

⁶⁵¹ <http://scs-conseil.org/Qu-est-ce-que-le-conseil-en-surete.html>.

⁶⁵² Buffat (J.-P.) et Le Goff (T.), *Quand les Maires s'en remettent aux experts* in Cahiers de la sécurité-INHESJ, 2002, n°50, p193.

En plus des pratiques déloyales, le syndicat pointe la dangereuse proximité entre certains cabinets d'audit et des installateurs, en particulier d'alarme et de vidéosurveillance. Cette thèse est confirmée par Jean-Paul Buffat et Tanguy Le Goff qui dans leur conclusion démontrent que *« sous l'impulsion de cabinets de conseil provenant du secteur de "la gestion des risques", les méthodes et les mesures de sécurisation de nature technologique tendent donc à se voir développer dans les villes, à tel point que certains maires n'hésitent plus à afficher la vidéosurveillance comme vitrine de leur action municipale en matière de lutte contre l'insécurité »*.

En effet, ces relations débouchent quelquefois sur des recommandations auprès de clients publics comme privés pour l'installation de systèmes de vidéosurveillance et d'alarme. Des échanges avec le responsable d'une entreprise de conseil indiquent qu'il existe un système de commissionnement en cas d'attribution de marché. En effet, il arrive que le cabinet-conseil rédige le cahier des charges pour le client. Ce cahier des charges peut être transmis ensuite au soumissionnaire qui dispose d'un avantage sur ses concurrents. Parfois l'installateur rédige lui-même le cahier des charges en intégrant ses technologies et ses spécificités ce qui rend la concurrence encore plus difficile.

Ces pratiques sont condamnables puisque les articles L.432-11 et L.432-14 du Code pénal punissent les délits de favoritisme et de corruption⁶⁵³. En l'espèce, il peut s'agir de favoritisme lorsque que le consultant conseille la mise en place d'un système de vidéosurveillance et d'alarme alors que la collectivité ou l'entreprise n'en n'a pas nécessairement besoin. La qualification de corruption peut s'établir lorsque le consultant démarche l'entreprise pour soumissionner un marché. Même si le consultant ne participe pas aux commissions d'appel d'offres, l'avantage procuré à l'entreprise soumissionnaire est suffisant pour caractériser le délit. La bonne moralité des consultants, comme pour les agents de sécurité, est nécessaire pour accomplir des missions de conseil en sûreté dans la transparence et la loyauté. Le syndicat des cabinets

⁶⁵³ Article 432-11 du Code pénal : « Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait de [...] Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ou Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ».

Article 432-14 du Code pénal : « Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait de [...] de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ».

de conseil préconise d'agréer les personnels car ils incarnent selon la note le savoir-faire⁶⁵⁴.

Le professeur Florian Linditch reprend les analyses du rapport 2005 du service de prévention de la corruption pour pointer les risques structurels liés aux cabinets de conseil dans les passations de marchés⁶⁵⁵. Ce rapport du service central indique qu'« *un foisonnement d'intermédiaires ont pour point commun dans leurs activités diverses d'intervenir dans le processus, de créer souvent des flux financiers ou parfois de rendre moins claire la relation entre la personne publique et son prestataire* »⁶⁵⁶. Les cabinets de conseil, bien plus que les entreprises de sécurité privée, ont besoin de moraliser leurs pratiques, ce que préconise de faire le syndicat des cabinets de conseil en demandant leur rattachement au CNAPS.

Aussi, les cabinets participent de par leurs travaux pour les collectivités à la définition et la mise en place d'une politique publique de sécurité. Ces consultants participent également à la sécurisation des entreprises. L'exemple du système de vidéosurveillance de l'Apple Store est une illustration du travail des consultants. Dans cette affaire, la CNIL a mis en demeure la société Appel Retail de modifier l'emplacement de son système de vidéosurveillance au motif qu'il attentait à la vie privée des salariés. Les emplacements ont probablement été définis par une entreprise de conseil. Par voie de conséquence, leurs orientations peuvent impacter les libertés comme l'installation d'un système de vidéosurveillance ou l'aménagement urbain d'un quartier visant à bloquer l'accès à des trafiquants d'une partie d'un immeuble aussi utilisée par des locataires. Une circulaire du 7 juin 1999 pointe qu'un recours aux cabinets d'audit n'a pas toujours été positif. Cette circulaire évoque des diagnostics ayant fait l'objet de récusation⁶⁵⁷. Depuis, les pratiques se sont considérablement améliorées.

La réglementation de cette activité, par l'agrément des sociétés et l'attribution d'une carte professionnelle pour les consultants, est indispensable pour préserver les libertés.

⁶⁵⁴ http://scs-conseil.org/IMG/pdf/Lettre_interne_no4-SCS-mai2012-2.pdf.

⁶⁵⁵ Linditch (F.), « Rapport 2005 du service central de prévention de la corruption : "c'est du brutal" », *JCP A*, 2007, n°8.

⁶⁵⁶ http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapportscpc2005.pdf

⁶⁵⁷ Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000760995>).

Néanmoins, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur est réticente à l'intégration de cette activité dans le périmètre du CNAPS alors que l'ancienne délégation interministérielle à la sécurité privée y était, quant à elle, favorable⁶⁵⁸. La DLPAJ motive sa position par une décision du Conseil constitutionnel du 10 mars 2010 relative à l'activité de l'intelligence économique⁶⁵⁹.

B. L'activité d'intelligence économique

Selon Éric Delbecque et Gérard Pardini de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), les États-Unis d'Amérique ont été le premier pays à prendre conscience de l'importance de la maîtrise de l'information dans les relations de pouvoir et d'influence⁶⁶⁰. Pour Sophie Larivet, Maître de conférences, l'intelligence économique (IE) est une combinaison de trois pratiques : la fonction de renseignement destinée à anticiper les menaces ainsi que les opportunités économiques ; la fonction de protection destinée à protéger les informations stratégiques de l'entreprise ; enfin la fonction d'influence destinée à organiser les relations avec ses concurrents⁶⁶¹. Pour le professeur Bertrand Warsufel, l'intelligence économique est une activité à la charnière entre le domaine du renseignement et celui de la concurrence économique et industrielle⁶⁶². Il existe d'autres définitions de l'intelligence économique. Le site internet Portail de l'IE en donne quelques exemples⁶⁶³ sans épuiser leur variété⁶⁶⁴. Enfin, Alain Juillet et Éric Delbecque suggèrent, encore, une définition de l'IE basée sur le référentiel rédigé par Alain Juillet, alors Haut responsable pour l'intelligence économique⁶⁶⁵. Cette

⁶⁵⁸ Annexes des contributions de l'avant-projet de révision du livre VI du Code de la sécurité intérieure, pp.2-9.

⁶⁵⁹ Cons. const., 10 mars 2010, DC n°2011-625, 10 mars 2011, préci., considérant n° 74.

⁶⁶⁰ Delbecque (E.) et Pardini (G.), *Les politiques d'intelligence économique*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2008, p.18.

⁶⁶¹ Larivet (S.), « L'intelligence économique : un concept managérial », in *Market management*, ESKA, 2006, p.22.

⁶⁶² Warsufel (B.), « Intelligence économique et sécurité de l'entreprise », Cahiers de la sécurité, *IHESI*, 1996, n°24, p.50.

⁶⁶³ <http://www.portail-ie.fr/article/572/Les-definitions-de-l-intelligence-economique>

⁶⁶⁴ <http://www.actelligence.com/ressources/definitions-de-lintelligence-economique>

⁶⁶⁵ <http://www.ege.fr/download/referentielle.pdf>

définition met cette activité au service de la performance d'une entreprise sans aborder la préservation des libertés⁶⁶⁶.

S'agissant de l'administration, Nicolas Sarkozy, alors ministre des Finances, a créé en octobre 2004 une délégation générale à l'intelligence économique au sein du ministère des Finances. Cette nouvelle direction a pour fonction d'appuyer le gouvernement dans ses choix stratégiques en matière économique, commerciale et industrielle, à anticiper les événements, à aider les entreprises à développer une veille concurrentielle, à aider le gouvernement à mieux cerner la stratégie économique-politique des principales nations du globe et à proposer aux politiques un éventail de contre-mesures⁶⁶⁷.

Ces nombreuses définitions ne favorisent pas la réglementation de cette activité qui doit s'appuyer sur des bases claires afin d'éviter la méfiance voire l'incompréhension comme cela s'est déjà produit lors de l'examen de la loi d'organisation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (1). Cette absence d'organisation pour un secteur aussi sensible et stratégique, notamment lorsqu'il s'agit de collecter et diffuser de l'information stratégique, peut générer le développement d'offres potentiellement liberticides (2).

1. La tentative avortée d'une réglementation

L'activité d'intelligence économique n'existait pas lors du vote de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité. Par conséquent, elle ne relève pas du Livre VI du Code de la sécurité intérieure.

Le législateur a voulu remédier à ce manquement en faisant adopter dans la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure une disposition visant à encadrer l'activité d'intelligence économique. En effet, l'article 32 de cette loi insérait un titre III intitulé « *de l'Activité*

⁶⁶⁶ Delbecque (E.) et Juillet (A.), « La protection des entreprises, les nouveaux défis », in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.) *Sécurité privée et enjeu public*, op. cit., pp.97-98.

⁶⁶⁷ « Création d'une délégation générale de l'intelligence économique au sein du Minéfi », *JCP A*, 2004, act.477.

privée d'intelligence économique » dans le Code de la sécurité intérieure. Le Conseil constitutionnel s'est saisi d'office de cet article alors que les parlementaires à l'origine de la saisine n'avaient pas réclamé la censure de cette disposition. Selon le considérant 74 de la décision du Conseil constitutionnel du 10 mars 2011, « *l'imprécision tant de la définition des activités susceptibles de ressortir à l'intelligence économique que de l'objectif justifiant l'atteinte à la liberté d'entreprendre méconnaît le principe de légalité des délits et des peines* ». Le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution. Pourtant, la Commission des lois de l'Assemblée nationale proposait comme définition: « *les activités privées de sécurité consistant dans la recherche et le traitement d'informations sur l'environnement économique, commercial, industriel ou financier d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales, destinées soit à leur permettre de se protéger des risques pouvant menacer leur activité économique, leur patrimoine, leurs actifs immatériels ou leur réputation, soit à favoriser leur activité en influant sur l'évolution des affaires ou les décisions de personnes publiques ou privées* ». Selon le Conseil constitutionnel, la notion d'activité d'intelligence économique est « *définie de manière ambiguë et imprécise* »⁶⁶⁸. Le Conseil, au regard de cette imprécision, a appliqué les articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 qui impose au législateur d'adopter des dispositions précises en intégrant le principe de légalité des délits et des peines pour réprimer l'exercice illégal de cette activité. Il affirme, pour défendre sa position, ne pas avoir trouvé de référence à un autre texte ou à la jurisprudence. Toutefois, il aurait pu pour cette activité récente utiliser l'article L.621-1 du Code de la sécurité intérieure relatif aux activités des agences de recherches privées qui propose une définition susceptible d'alimenter la réflexion des juges constitutionnels⁶⁶⁹. En effet, l'activité de recherches privées est assez proche de celle de l'IE comme le souligne le magistrat Emmanuel Dupic⁶⁷⁰.

⁶⁶⁸ Commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel relatif à la décision du 10 mars 2011, DC n°2011-625 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. (Lien : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011625DCccc_625dc.pdf.)

⁶⁶⁹ Article L.621-1 du Code de la sécurité intérieure : « Est soumise aux dispositions du présent titre la profession libérale qui consiste, pour une personne, à recueillir, même sans faire état de sa qualité ni révéler l'objet de sa mission, des informations ou renseignements destinés à des tiers, en vue de la défense de leurs intérêts ».

⁶⁷⁰ Dupic (E.), *Le droit de la sécurité intérieure*, Issy les Moulineaux, Gualino, 2014, pp.169-170.

Pour conclure, il était parfaitement possible de trouver une juste définition de cette activité afin d'encadrer une activité stratégique du fait que les techniques d'investigation peuvent impacter la vie privée des individus. La DLPAJ, interrogée, indique ne pas travailler dans le sens d'une réglementation de cette activité.

2. Une absence de réglementation très problématique

Le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions relatives à l'IE pour son ambiguïté et son imprécision alors que le communiqué du Conseil des ministres du 27 mai 2009 présentait cette loi comme un cadre aux activités d'IE afin de protéger les intérêts fondamentaux de la nation et du patrimoine économique⁶⁷¹.

Aussi, il existe une activité proche, celle des agents de recherches privées telle que définie par l'article 621-1 du Code de la sécurité intérieure qui dispose que « *est soumise aux dispositions du présent titre la profession libérale qui consiste, pour une personne, à recueillir, même sans faire état de sa qualité ni révéler l'objet de sa mission, des informations ou renseignement destinés à des tiers, en vue de la défense de leurs intérêts* »⁶⁷². En effet, les deux activités ont pour vocation de rechercher de l'information pour le compte d'une personne, le plus généralement privée. Ces informations présentent, également, les mêmes risques en matière d'atteinte à la vie privée. Les parlementaires auraient pu créer une seconde section dans le titre II du livre VI du Code de la sécurité intérieure pour y insérer cette activité en reprenant la définition de la délégation interministérielle à l'intelligence économique rattachée au Premier Ministre. De plus, la principale fonction de cette délégation est d'élaborer et diffuser une politique publique d'IE telle que définie par le décret n°2013-759 du 22 août 2013 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique⁶⁷³.

Le législateur comme l'administration semble résigner à faire passer cette activité dans le périmètre de la loi du 12 juillet 1983 et du CNAPS ce qui laisse sans contrôle une

⁶⁷¹ Présentation d'un projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, *JCP A*, 2009, act.713.

⁶⁷² La loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure a inséré la création d'un titre II relatif aux agences de recherches privées dans la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant jusqu'alors les activités de sécurité privée.

⁶⁷³ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027886761>.

activité dont les affaires Renault, IKEA, Areva et Clearstream rappellent cruellement la dangerosité⁶⁷⁴.

D'ailleurs, le chercheur Denis Kessler souligne dans son ouvrage que l'intelligence économique dissimule « *parfois un simple espionnage auquel se livrent certaines entreprises* »⁶⁷⁵. Alain Juillet, l'un des spécialistes du sujet, aime répéter que son rôle consiste à « *débarbouzer l'intelligence économique* »⁶⁷⁶. Il est évident que l'absence de contrôle peut aboutir à des dérives entre les entreprises à la recherche d'informations sur le concurrent ou le conjoint prêt à espionner le mobile de son partenaire pour détecter d'éventuelles infidélités.

⁶⁷⁴ Pelletier (A.) et Cuenot (P.), *Intelligence économique, mode d'emploi*, Pearson Éducation France, 2013, p.106.

⁶⁷⁵ Kessler (D.), « L'entreprise en transparence et secret », *Pouvoirs*, n°97, 2001, p. 37.

⁶⁷⁶ http://www.ege.fr/download/interview_Alain_Juillet_internetactu_270106.pdf

Partie 2 : Le contrôle de la sécurité privée lors de l'activité

La sécurité privée a connu ces dernières décennies un accroissement de ses missions. La dernière en date fut la possibilité pour les entreprises privées de mettre à disposition des gardes armés sur des navires français afin de protéger les biens et les personnes lors de leur déplacement en haute mer. Cette mission était dévolue à la marine qui disposait du monopole de cette activité compte tenu de sa dangerosité mais surtout de la nature stratégique des biens transportés.

Le législateur par le vote de la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a créé le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) dont l'une des missions est le contrôle du secteur. Cette loi s'inscrit dans le prolongement de la loi du 12 juillet 1983 qui posait, déjà, les bases d'une meilleure professionnalisation et moralisation des activités privées de sécurité. Une nouvelle disposition a ainsi été intégrée dans la loi du 12 juillet 1983. L'article 33-5 de la loi du 12 juillet 1983 modifiée instaure dans chaque région une commission régionale d'agrément et de contrôle chargée de prononcer des sanctions prévues par l'article 33-6 de la même loi. Cela résulte de la volonté de la puissance publique et des entreprises de sécurité privée d'assainir les activités visées par le Livre VI du Code de la sécurité intérieure⁶⁷⁷. Cette mission était auparavant dévolue aux préfetures qui disposaient du pouvoir de retirer les agréments et les habilitations des agents, dirigeants et sociétés en cas de manquement. Cette nouvelle orientation de l'État tranche avec un sentiment d'abandon de la profession en matière de police administrative⁶⁷⁸. En effet, les contrôles *a posteriori* sur les activités de sécurité privée étaient le plus souvent opérés par les services de l'URSAFF, services dont le rôle est essentiellement de procéder au recouvrement des cotisations et contributions sociales des entreprises.

⁶⁷⁷ Latour (X.), « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », *JCP A*, 2012, 2118.

⁶⁷⁸ Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013, entre permanence et changement », *JCP A*, 2014, 2077.

S'agissant des règles applicables en matière de déontologie, le professeur Latour note un rôle mitigé du défenseur des droits⁶⁷⁹. Les saisines concernent la plupart du temps les services de l'État (police, gendarmerie...), alors que celles concernant les entreprises de sécurité privée sont très rares. Pourtant, cette instance est une véritable autorité administrative indépendante dont l'une des missions est la régulation⁶⁸⁰. S'agit-il d'une méconnaissance par les citoyens de ce dispositif ou cela révèle-t-il que la sécurité privée n'est en réalité pas aussi liberticide qu'on veut bien le décrire ? En tout état de cause, il revenait aux services de police nationale et de gendarmerie de contrôler le secteur. Cependant, et compte tenu de leurs moyens limités et du centrage de leurs missions, le secteur n'a pas fait l'objet d'un contrôle de l'administration. En revanche, l'activité de sûreté aéroportuaire a fait, et fait encore, l'objet d'un contrôle poussé par les services spécialisés, notamment antiterroristes, en raison du danger sur les aéronefs⁶⁸¹.

C'est donc tout naturellement que le législateur a décidé de confier la mission de contrôle des activités privées de sécurité à une structure dédiée rassemblant des fonctionnaires et des professionnels du secteur (Titre I). Parallèlement, les préfetures en charge du contrôle de ces activités antérieurement conservent leurs prérogatives bien qu'elles n'aient pas donné satisfaction⁶⁸² (Titre II).

⁶⁷⁹ Latour (X.), « Le Conseil national des activités privées de sécurité et la moralisation de la sécurité privée », *JCP A*, 2011, 2146.

⁶⁸⁰ Gouhier (S.), « La déontologie de la sécurité sous surveillance d'une autorité administrative indépendante : une loi pour rassurer les citoyens ? », *RFDA*, 2002, 384.

⁶⁸¹ Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *ADJA*, 2009, p.800.

⁶⁸² Latour (X.) et Moreau (P.), « Le Conseil national des activités privées de sécurité et la moralisation de la sécurité privée », *JCP A*, 2011, 2146.

Titre I : Le contrôle de la discipline par le CNAPS

L'une des missions du CNAPS consiste à contrôler les activités privées de sécurité sur le fondement des lois et des règlements en vigueur dans la sécurité privée. L'établissement public s'appuie sur le code de déontologie élaboré par la profession et par l'administration⁶⁸³. Pour les acteurs de la sécurité privée, le contrôle de cette activité doit permettre aux professionnels d'améliorer la qualité des prestations fournies, notamment par la sensibilisation des donneurs d'ordre. Ce contrôle de l'activité devrait permettre à terme d'éradiquer les pratiques déloyales qui faussent la concurrence. Du côté de l'administration et dans le prolongement de la loi 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, le contrôle du secteur doit permettre de mieux protéger les libertés⁶⁸⁴ (Chapitre 1).

En cas de manquement aux obligations réglementaires, le législateur a doté le CNAPS d'un organe disciplinaire, la Commission régionale ou interrégionale d'agrément et de contrôle (CIAC), pouvant sanctionner les manquements (Chapitre 2).

Chapitre 1. La garantie des libertés par le contrôle de l'activité

Lors des discussions du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure au Sénat le 19 janvier 2011, la sénatrice Nicole Borvo Cohen-Seat indiquait être résolument opposée à la création du CNAPS car elle considérait que cet établissement « *est en réalité destiné à légitimer, à développer, à favoriser ou, en tout cas, à accompagner la substitution de la sécurité privée à la sécurité publique* »⁶⁸⁵. Pour illustrer son propos, la sénatrice narrait le reportage diffusé sur la chaîne de télévision France 2 dans lequel deux journalistes avaient réussi à embarquer à bord d'un aéronef avec une arme à feu dans leurs bagages. Le Ministre de l'Intérieur

⁶⁸³ Décret n°2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.

⁶⁸⁴ « Les entreprises de gardiennage, de surveillance, de transports de fonds, d'une part, les agences privées de recherche, d'autre part, exercent des activités de nature privée. Elles concourent ainsi à la sécurité générale ».

⁶⁸⁵ *Déb. parl.* Sénat (CR) du 19 janvier 2011, deuxième lecture, 2011.

(<http://www.senat.fr/seances/s201101/s20110119/s20110119007.html>).

d'alors, Brice Hortefeux, répondait à la sénatrice qui proposait un amendement visant à la suppression de l'article et donc du CNAPS par la nécessité d'encadrer une activité en fort développement⁶⁸⁶. Il indiquait à cette occasion la création de 10 000 emplois par an sur les dix années à venir ce qui justifiait la mise en place de cette instance de contrôle et de régulation.

Le CNAPS dispose, donc, d'une mission de contrôle destinée à éradiquer les mauvaises pratiques. Le chef du service central des contrôles du CNAPS, Guillaume Emile-Zola-Place, parle « *d'une opportunité de contribuer au redressement de l'image de la sécurité privée et de sa professionnalisation* »⁶⁸⁷. Le chef de service ne fait aucune référence à la préservation des libertés dans sa mission de contrôle de l'activité alors que c'est la vocation du CNAPS (Section1). La jeunesse du CNAPS a mis en lumière des axes d'amélioration afin de rendre les contrôles plus sûrs (section 2).

Section 1 : La mission de contrôle du CNAPS

Selon Claude Mathon, membre du collège du CNAPS, « *le contrôle des activités privées de sécurité devient un atout majeur des réformes réalisées depuis 2010* »⁶⁸⁸. Cette mission de contrôle repose sur un fondement juridique ayant fait l'objet d'une concertation conjointe entre l'administration et la profession. Pourtant, plusieurs dispositions pourraient freiner les entreprises de sécurité privée dans leur développement (§1). Cet outil qui donne une base légale aux contrôles contient des dispositions qui pourraient faire l'objet d'amélioration afin de préparer la sécurité privée aux orientations politiques et aux besoins des citoyens (§2).

§ 1. Les points de contrôle pouvant affecter la liberté d'entreprendre

Le code de déontologie donne des droits mais aussi des devoirs parmi lesquels figure le principe de non-communication (A). Dans le même code, figure un autre principe celui

⁶⁸⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=iIs4Kbmb1mo>.

⁶⁸⁷ Emile-Zola-Place (G.), « L'activité de contrôle deux ans après », in *Sécurité privée*, cahier spécial, Les contrôles, les contrôleurs, les contrôlés, n°28, septembre 2014, p.8.

⁶⁸⁸ Mathon (C.) « Quel contrôle ? » in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.), *Sécurité privée et enjeu public*, op. cit., p.211.

de l'exclusivité (B). Ces deux principes peuvent constituer des freins à la liberté d'entreprendre que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de réaffirmer dans plusieurs décisions⁶⁸⁹.

A. Le principe de non-communication

L'article 12 du code de déontologie impose aux acteurs de la sécurité privée d'éviter toute confusion avec les services de police nationale et de gendarmerie. Cette disposition interdit, également l'utilisation de logotypes ou signes assimilables avec le service public de sécurité. Enfin, les acteurs de la sécurité privée ne doivent faire état dans leurs supports de communication de lien passé ou présent dans un service dépositaire de l'autorité publique. Cette restriction trouvait un fondement lors du vote de la loi du 12 juillet 1983 (1). Aujourd'hui et compte tenu du développement des activités privées de sécurité, ce principe pourrait constituer un véritable frein au développement d'une activité économique qui impose souvent des compétences particulières (2).

1. Un principe justifié

L'article L612-3 du Code de sécurité intérieure impose à l'entreprise une dénomination qui ne souffre d'aucune confusion avec le secteur public. Cet article renvoie au code de déontologie⁶⁹⁰ qui interdit aux acteurs de la sécurité privée de se prévaloir d'une autorité publique. Cette disposition indique que « *Les acteurs de la sécurité privée ne peuvent, dans leur communication vis-à-vis du public, se prévaloir d'un lien passé ou présent avec un service dépositaire de l'autorité publique* ».

Ce principe de non-communication figurait déjà dans la loi du 12 juillet 1983. C'est ainsi que lors de l'affaire Moreau, un agent de sécurité privée vêtu d'une tenue semblable à celle d'un fonctionnaire de police avait interpellé un individu en prétextant « *un contrôle*

⁶⁸⁹ Cons. const., 16 janv. 2001, DCn°2000-439, préc., considérant n°13.

⁶⁹⁰ Article 12 du code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.

à la suite d'un important vol commis dans la région »⁶⁹¹. Plusieurs autres événements similaires ont contraint le ministre de l'Intérieur à publier une circulaire en direction des entreprises de sécurité privée afin qu'elles stoppent toute confusion avec les services de police⁶⁹². Le législateur faisait, alors, la différence entre les anciens fonctionnaires et les entreprises de sécurité privée⁶⁹³.

Malgré cette modification, il est constant que les anciens fonctionnaires et militaires passés dans le secteur privé fassent mention de leurs anciennes fonctions pour communiquer. C'est le cas d'une majorité de consultants qui commentent des faits divers sur les plateaux de télévision ou les studios de radio. Même si ces interviews sont le plus souvent non-rémunérées, le consultant peut espérer bénéficier d'une audience qui lui permettra à l'issue de son intervention d'attirer de nouveaux clients. Les consultants en conseil ne sont pour le moment pas soumis à cette obligation car cette activité n'est pas encore intégrée dans le Code de la sécurité intérieure et ne fait pas encore partie du champ d'intervention du CNAPS. Néanmoins, et dans le cadre d'une refonte du Livre VI du Code de la sécurité intérieure, l'administration devra veiller au respect de cette obligation. En revanche, la restriction imposée aux entreprises de sécurité privée en matière de protection des navires récemment intégrée à l'article L.611-1 du Code de la sécurité intérieure ouvre un nouveau débat sur cette disposition.

2. Un principe trop rigide

Marc Bécam, rapporteur de la Commission des lois du Sénat, soulignait lors des débats relatifs à la loi du 12 juillet 1983 qu'il souhaitait au nom de la Commission des lois la suppression de la disposition tendant à obtenir pour les policiers et gendarmes en retraite un accord préalable de leur ministère de tutelle avant l'exercice d'une mission de sécurité privée⁶⁹⁴. Le sénateur Bernard Laurent, quant à lui, avait fait part de son opposition à cette disposition en indiquant que les fonctionnaires rendus « à la vie

⁶⁹¹ Cass. crim., 21 juill. 1971, Moreau, Gaz. Pal, 1971, 2, p.586.

⁶⁹² Circulaire n° 75-178 du 4 avril 1975 relative aux contrôles de l'activité des entreprises de surveillance et de gardiennage.

⁶⁹³ Dans le projet de loi, l'interdiction de faire état de sa qualité d'ancien fonctionnaire était intégrée à l'article 6 alors que l'interdiction de communication était prévue à l'article 10.

⁶⁹⁴ *Déb. parl.* S (CR) du 26 mai 1983, 1^{ère} lecture, 1983, p.1137.

civile » devaient recevoir le même traitement que les autres fonctionnaires qui pouvaient accéder librement à une activité de sécurité privée. Il mettait en avant un principe d'égalité de tous devant la loi⁶⁹⁵. Devant une opposition très forte des parlementaires, le gouvernement a fini par supprimer l'article 6 du projet de loi qui imposait aux fonctionnaires et militaires une autorisation préalable avant d'exercer une activité de sécurité privée.

Cet article a été remplacé par une autre disposition tout aussi contraignante. En effet, l'article L.612-15 du Code de la sécurité intérieure interdit à une entreprise de faire état de la qualité d'un ancien fonctionnaire ou militaire dans ses employés ou dirigeants⁶⁹⁶. Si cette interdiction devait permettre d'éviter toute confusion avec les services publics de sécurité, le contexte a évolué. En effet contrairement aux idées reçues selon lesquelles le secteur de la sécurité privée est immature, il n'existe pas de fait récent d'immixtion d'un agent ou d'une entreprise dans une fonction publique.

En revanche, certaines activités ne peuvent être exercées que par d'anciens policiers, gendarmes ou militaires. Il s'agit de l'activité de protection des navires créée par la loi n°2014-742 du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires. Cette activité privée de sécurité nécessite une maîtrise parfaite du maniement des armes à feu et une bonne condition physique. Lors des discussions relatives au projet de loi sur la piraterie, le sénateur Charles Revet a regretté l'absence de débat concernant l'article 9 intitulé « *Encadrement du contenu des documents contractuels ou publicitaires* ». Cette proposition indiquait « *[qu']il ne peut être fait état dans ces documents de la qualité d'ancien fonctionnaire de police ou d'ancien militaire que pourrait avoir l'un des dirigeants ou agents de l'entreprise* ». Si cette disposition faisait redondance avec l'article L.612-15 du CSI, deux parlementaires ont déposé un amendement visant à permettre aux entreprises de pouvoir communiquer sur leurs compétences⁶⁹⁷. Ils proposaient de

⁶⁹⁵ Ibid, p.1144.

⁶⁹⁶ Article L.612-15 : « Tout document qu'il soit de nature informative, contractuelle ou publicitaire, y compris toute annonce ou correspondance, émanant d'une entreprise visée à l'article L. 612-1, doit reproduire l'identification de l'autorisation administrative [...] En aucun cas il ne pourra être fait état de la qualité d'ancien fonctionnaire de police ou d'ancien militaire que pourrait avoir l'un des dirigeants ou employés de l'entreprise ».

⁶⁹⁷ Un amendement des Sénateurs Masson-Maret et Revet proposait d'exclure les entreprises privées des activités de protection embarquée des navires de l'article 612-15 du CSI. Pour ces Parlementaires, cette interdiction pose un double problème. D'abord, elle pose un problème de concurrence car ces deux

remplacer cet article par « *Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables pour l'exercice de l'activité mentionnée au 4° de l'article L. 611-1* ». Cette phrase devait être insérée à la suite du deuxième alinéa de l'article 612-15 du CSI. Cette proposition a été rejetée par la commission mixte paritaire composée de députés et de sénateurs mais également par le gouvernement. Leurs arguments méritaient, pourtant, une véritable réflexion, d'autant plus qu'une visite au mois de novembre 2014 au sein d'une entreprise de sécurité de sûreté et de défense a permis de constater que les dirigeants mettaient, essentiellement, en avant leurs anciennes fonctions dans la présentation de leur entreprise dans le but de montrer leur professionnalisme et leur capacité à gérer des situations difficiles. Pour conclure ce point, il paraît logique que pour certaines activités liées, notamment, à la sécurité maritime ou la protection des expatriés (ESSD), les prestataires aient recours à des agents expérimentés et rompus aux techniques d'exfiltration et de protection des individus. Or, il est constant que ces agents exercent ou exerçaient principalement au sein des forces de sécurité publique. Cette interdiction pourrait faire l'objet d'une atténuation pour des activités spécifiques.

B. Le principe d'exclusivité

La sécurité privée est une activité sensible eu égard aux risques d'atteintes à l'ordre public et aux libertés publiques qui sont susceptibles de résulter d'un exercice anormal des activités énumérées à l'article L. 611-1, et au contrôle administratif qu'appellent de tels risques. C'est la position du Premier Ministre pour soutenir qu'une entreprise ne peut être dirigée que par une personne de nationalité française ou ressortissante d'un État membre de l'UE ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). Dans le même dossier et pour donner de la puissance à la position de l'État, le Conseil constitutionnel a indiqué que les activités privées de sécurité « *sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique* »⁶⁹⁸. Cela peut expliquer la position du

Sénateurs estiment que qu'il est dommageable qu'une entreprise ne puisse pas faire état de ses compétences reconnues par des agents ayant une expérience significative au sein d'une administration. Ensuite au niveau international, ces deux parlementaires estiment que d'anciens officiers de police ou militaires français puissent faire état de leurs états de service pour des entreprises étrangères alors que cela est impossible en France.

⁶⁹⁸ Cons. const., 09 avril 2015, DC n°2015-463, préc., considérant n°5.

législateur au travers de l'article L.612-2 du Code de la sécurité intérieure qui pose le principe d'une activité exclusive⁶⁹⁹.

Par conséquent, les activités de sécurité privée contenues à l'article L.611-1 du même code ne sont pas compatibles avec d'autres activités connexes au sein d'une même structure juridique. Aussi, l'article 18 du code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité interdit aux professionnels de la sécurité privée « *de faire naître toute ambiguïté sur la nature des activités proposées, notamment au regard du principe d'exclusivité défini à l'article L. 612-2 du Code de la sécurité intérieure* ».

Une circulaire autorise une entreprise de sécurité privée à compléter son offre de sûreté par une activité de sécurité incendie sans contrevenir à la disposition relative à la clause d'exclusivité à la condition de la faire opérer par une filiale⁷⁰⁰. D'ailleurs, une jurisprudence a clairement indiqué que les prestations de sécurité incendie ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité privée de sécurité en indiquant une notion « *d'activité connexe* »⁷⁰¹. Ce qui peut se faire dans un sens n'est pas forcément possible dans un autre puisqu'une entreprise de sécurité incendie ne peut pas déployer une offre de sûreté telle que définie par l'article L.611-1 du Code de la sécurité intérieure si elle ne respecte pas les obligations liées notamment à l'obtention d'un agrément. Ensuite, un agent de sécurité incendie peut exercer une activité de surveillance et de gardiennage s'il dispose d'un certificat de qualification professionnelle agent de prévention et de sécurité (CQP APS). Une circulaire récente a levé l'interdiction d'un cumul d'activités. En effet, un agent peut exercer simultanément une activité d'agent de sécurité incendie et agent de sûreté s'il remplit les exigences réglementaires⁷⁰².

Le principe d'exclusivité est une position ancienne du législateur. Elle trouve un intérêt

⁶⁹⁹ Article L.612-2 : « L'exercice d'une activité mentionnée aux 1° et 2° de l'article L. 611-1 est exclusif de toute autre prestation de services non liée à la surveillance, au gardiennage ou au transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux. L'exercice de l'activité mentionnée au 3° de l'article L. 611-1 est exclusif de toute autre activité. L'exercice de l'activité mentionnée au 4° du même article L. 611-1 est exclusif de toute autre activité, à l'exception du conseil et de la formation en matière de sûreté maritime ».

⁷⁰⁰ Circulaire IOCD1115097C du 3 juin 2011 relative à l'exercice des activités privées de sécurité et des activités de sécurité incendie.

⁷⁰¹ CE, 24 nov., 2006, n°275412 ; TA Melun, 18 mars 2011.

⁷⁰² Circulaire NOR : INTK1517236J du 12 août 2015 relative à l'exercice des activités de sécurité privée et de sécurité incendie par des agents doublement qualifiés.

certain dans une volonté de faire des activités privées de sécurité un secteur stratégique (1). Néanmoins, ce principe connaît quelques contradictions empêchant ainsi les entreprises de se développer dans des secteurs connexes (2).

1. Un principe utile

Sur le fondement de l'article L.612-2 du Code de la sécurité intérieure, l'exercice d'une activité de sécurité privée doit être exclusive de toute autre activité de prestation non liée à la surveillance, au gardiennage ou au transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux. Cette disposition a été confirmée à plusieurs reprises. C'est notamment le cas d'une société qui a été condamnée pour avoir placé une hôtesse d'accueil sur une fonction d'agent de sécurité privée⁷⁰³. Cette position se justifie également par le fait qu'un agent de sécurité privée ne peut être distrait par une autre activité pendant son service. C'est, d'ailleurs, ce qu'indique une décision de la Cour d'appel de Paris⁷⁰⁴. S'agissant du facility management, l'administration considère qu'il ne peut pas gérer une activité de sécurité privée. Cet article ne s'oppose pas à ce que le dirigeant d'une entreprise de sécurité privée soumis à l'exclusivité de cette activité exerce une fonction de dirigeant dans une autre entreprise. Cette contrainte est donc davantage attachée à l'entreprise qu'au dirigeant. Néanmoins, le dirigeant doit disposer d'un agrément pour diriger une entreprise de sécurité privée⁷⁰⁵.

Quelques hypothèses peuvent justifier ce principe d'exclusivité. D'abord la notion de distraction prévue dans les textes doit permettre aux agents de se focaliser exclusivement sur leurs missions de sécurité privée. Cette notion est reprise par Michel Mathieu, président de Securitas France et Patrice Béal, SSIAP 3, dans une tribune relative à la sûreté-sécurité⁷⁰⁶. L'autre hypothèse est de permettre à l'administration à travers ce principe d'exclusivité d'opérer un contrôle administratif sur les entreprises soumises à cette obligation. Seulement et comme le souligne le professeur Xavier Latour, cette règle est de plus en plus difficile à appliquer du fait d'un contournement de ce

⁷⁰³ Cass. crim., 17 févr. 2009, Société MPS, n°84-84.167.

⁷⁰⁴ CA Paris, 25 oct. 2012, SAS Mauboussin, n°10/00794.

⁷⁰⁵ Article L.612-6 du CSI.

⁷⁰⁶ <http://usp-securite.org/ssiap-et-cnaps-pour-les-nuls/>.

principe⁷⁰⁷. En effet, les dirigeants d'entreprise de sécurité privée se diversifient pour proposer d'autres services comme le nettoyage, la sécurité incendie et l'intendance. Cette diversification difficile à contenir car légale, fait de la sécurité privée une activité intégrée dans une offre globale de services. Cette vision économique doit inciter l'administration à revisiter sa position.

2. Un principe fragilisé

L'activité de sécurité incendie génère une incertitude car elle peut faire l'objet d'un cumul avec une prestation de sécurité tout en étant exclue du périmètre de contrôle du Conseil national des activités privées de sécurité. Un temps envisagé, l'intégration de la sécurité incendie dans le Livre VI du CSI est, aujourd'hui, écartée comme l'a suggéré la circulaire du 3 juin 2011 cosignée par le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et de la direction de la sécurité civile. Le discours du ministre de l'Intérieur le 26 octobre 2012 a d'ailleurs confirmé cette volonté de l'administration de positionner la prévention incendie en dehors du champ d'intervention du CNAPS. Cette position de l'administration n'oblige pas les agents de sécurité incendie et leur dirigeant à se soumettre à l'exigence d'une autorisation préalable. En effet, ces personnels ne sont pas soumis aux dispositions applicables aux professionnels de la sécurité privée notamment les articles L. 612-6 et L.612-20 du Code de la sécurité intérieure.

Dans les faits, cette situation génère un imbroglio dans la mesure où les agents de sécurité incendie peuvent exercer dans les établissements recevant du public et dans les immeubles de grande hauteur des missions de surveillance et de gardiennage. Cela peut poser deux difficultés. D'abord, parce que cette activité n'est pas soumise à la taxe CNAPS, il est donc permis d'analyser une potentielle concurrence déloyale en leur permettant de pratiquer des prix plus bas que ceux d'une entreprise de sécurité privée soumise à cette réglementation ⁷⁰⁸. Ensuite et par voie de conséquence, ce contournement juridique peut permettre à des individus qui n'ont pas satisfait aux exigences de moralisation et de professionnalisation d'exercer une mission de sécurité

⁷⁰⁷ Latour (X.), « La Sécurité privée ou l'État autrement », in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.), *Sécurité privée et enjeu public*, op. cit., p.226.

⁷⁰⁸ Une contribution sur les activités privées de sécurité s'applique aux activités mentionnées aux L.611-1 et L.621-1 du CSI (cf., article 1609 quinquies du Code général des impôts).

privée par le biais de la sécurité incendie. Il y a là un risque pour les libertés publiques lorsqu'un individu exerce des missions de sécurité sans contrôle de moralité et sans formation préalable.

Enfin, le CNAPS étant un établissement public administratif en charge d'un secteur déterminé, il n'a *a priori* pas de prérogative pour opérer des contrôles dans d'autres secteurs pour détecter et sanctionner une concurrence déloyale. Il n'en a d'ailleurs pas les moyens humains, techniques et juridiques⁷⁰⁹. Cette situation crée un vide juridique important pouvant impacter les libertés du fait d'une proximité trop grande entre les agents de sécurité incendie et les citoyens.

L'administration a trouvé un consensus en maintenant l'exclusion de l'activité de sécurité incendie du contrôle du CNAPS. En revanche et pour éviter toute concurrence déloyale, elle permet aux entreprises de sécurité privée telles que définies par l'article L.611-1 du Code de la sécurité intérieure de proposer une prestation de sécurité incendie comme activité connexe. Cette position a été confirmée par le ministre du Travail lors d'une question du Gouvernement⁷¹⁰ en 2011. L'administration a précisé de manière plus claire cette position lors d'une autre question du Gouvernement⁷¹¹. Plus récemment encore, le ministre de l'Intérieur a proposé un assouplissement des règles relatives à l'emploi des agents doublement qualifiés⁷¹².

§2. Les fondements juridiques du contrôle

Jean Vaujour, président de la Fédération française des organismes de prévention et de sécurité, posait le principe d'une activité de sécurité qui exigeait une discipline. Il admettait dans le même temps que la sécurité privée avait un problème de légitimité.

⁷⁰⁹ Lors d'une rencontre avec le Directeur du CNAPS, ce dernier a clairement exprimé son souhait d'étendre son périmètre de contrôle sur les sociétés ne relevant pas du CSI pour empêcher des atteintes manifestes aux libertés.

⁷¹⁰ Rép. min. à la QE n° 111762 du 21 juin 2011.

⁷¹¹ Rép. min. à la QE n° 110104 du 31 mai 2011.

⁷¹² Mesure 13-2, la sécurité privée à l'horizon 2020, assise de la sécurité privée 2014. (<http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Delegation-aux-cooperations-de-securite/Infos-DCS/Assises-de-la-securite-privee-2014-la-securite-privee-a-l-horizon-2020>).

Pour y parvenir, il jugeait indispensable de mettre en place une déontologie⁷¹³. Il posait même les bases de cette légitimité en faisant adopter en juin 1982 une charte déontologique qui s'imposait à tous les adhérents sous peine d'exclusion de l'organisation⁷¹⁴. Cet instrument de la profession énumérait des devoirs que les acteurs de la sécurité privée devaient respecter. Cette charte, en cas de manquement, ne produisait pas de mesure coercitive ce qui n'est plus le cas, aujourd'hui, avec le code de déontologie des activités privées de sécurité.

Aujourd'hui, et pour assurer sa mission disciplinaire, l'administration a mis en place un code de déontologie qui concerne les entreprises de sécurité privée, les agences de recherches privées, les sociétés de protection des navires, les entreprises disposant d'un service interne de sécurité, les opérateurs privés de vidéoprotection définis à l'article L.613-13 du Code de la sécurité intérieure, les dirigeants, les associés et tous les salariés de ces entreprises. En effet, cet outil a fait l'objet d'un décret ce qui lui confère une force exécutoire⁷¹⁵. Il avait, auparavant, été adopté par le collège du CNAPS le 14 février 2012. Ce collège a fixé par la même occasion le champ d'application des dispositions et la publicité.

Le code de déontologie dans son article 2 renvoie explicitement à l'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure en disposant que « *tout manquement aux devoirs définis par le présent code de déontologie expose son auteur aux sanctions disciplinaires prévues à l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, sans préjudice des mesures administratives et des sanctions pénales prévues par les lois et règlements* ». Il a été intégré dans la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure⁷¹⁶.

La déontologie véhicule des valeurs morales comme la loyauté, l'impartialité, la probité ou l'indépendance. La déontologie est une notion ancienne. La notion figure dans

⁷¹³ Vaujour (J.), « Les organismes privés dans le domaine de la sécurité privée », in *Administration*, 1981, p.113.

⁷¹⁴ Ces règles imposaient le secret professionnel, l'interdiction de divulguer ou de recueillir des renseignements sur le client, la non-immixtion dans les conflits du travail, le respect des lois, des règlements et des sanctions d'exclusion aux règles dictées par le FFOPS ainsi que l'interdiction totale d'employer des travailleurs indépendants.

⁷¹⁵ Décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.

⁷¹⁶ Article R.631-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

l'ordonnance de Philippe Le Bel de 1303. Elle est systématisée par le philosophe et juriste anglais Jeremy Bentham dans l'ouvrage posthume « *Déontologie ou science de la morale* »⁷¹⁷. La déontologie était auparavant destinée à régir le comportement des agents publics. En d'autres termes, il s'agissait plus de dispositions morales que normatives. C'est d'ailleurs, le constat que fait Anne Jeannot, maître de conférence, au sujet du nouveau code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales⁷¹⁸. Christian Vigouroux, président de la section de l'Intérieur du Conseil d'État, indique quant à lui que « *la multiplication des codes et comités d'éthique ne fait pas nécessairement le bon droit* »⁷¹⁹. Le code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité dans son article 8 prône le respect et la loyauté entre les acteurs de la sécurité privée. Enfin pour Emmanuel Dupic, magistrat, le code de déontologie (de la police nationale et de la gendarmerie) a pour fonction de faire respecter strictement la dignité des personnes retenues⁷²⁰.

L'objectif du code de déontologie des acteurs de la sécurité privée est avant tout d'améliorer les pratiques par le respect des dispositions légales. Certaines dispositions ont pour objet de garantir les libertés (A). Ce code, fruit d'un travail conjoint entre l'administration et la profession, reste perfectible pour faire de la préservation des libertés une véritable priorité (B). Parallèlement et pour accompagner le développement des métiers de la sécurité privée, le législateur devra réfléchir sur une évolution du code de déontologie (C).

A. Un code de déontologie préservant les libertés

La déontologie est « *l'art de se poser les questions avant qu'il ne soit trop tard* »⁷²¹. La loi du 12 juillet 1983 est le résultat d'un consensus entre les professionnels du secteur à la recherche d'une moralisation de leur activité et l'État, qui pour conserver le monopole

⁷¹⁷ Bentham (J.), *Déontologie ou science de la morale*, éd. Bowring (J.), trad. B. Laroche (B.), Charpentier, 1834.

⁷¹⁸ Jeannot (A.), « Le Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale », *JCP A*, 2015, 2085.

⁷¹⁹ Vigouroux (C.), « Chartes et/ou codes de déontologie et responsabilisation », *JCP A*, 2015, 2084.

⁷²⁰ Dupic (E.), « Un nouveau code de déontologie commun à la police nationale et à la gendarmerie nationale », *Lextenso*, 2014, n°5, p.8.

⁷²¹ Vigouroux (C.), « Déontologie des fonctions publiques », *D.*, 2012, p.13.

de la contrainte devait confier à son administration le pouvoir de réglementer cette activité en développement. Jean Vaujour, président de la Fédération française des organismes de prévention et de sécurité, a pris conscience de la difficile mission de l'État d'assurer la sécurité des citoyens. Il admettait dans le même temps que la sécurité privée avait un problème de légitimité. Pour y parvenir, il jugeait indispensable de mettre en place une déontologie⁷²². Il posait, d'ailleurs, les bases de cette légitimité en faisant adopter dès juin 1982 une charte déontologique qui s'imposait à tous les adhérents sous peine d'exclusion de l'organisation⁷²³. Cette théorie contribue à l'assainissement de l'offre de sécurité voulu tant par le législateur que par le patronat.

Le code de déontologie par ses dispositions doit avoir pour but de protéger les libertés comme celles relatives aux travailleurs. L'article 16 soumet l'employeur à une obligation de communiquer des consignes qui ne sont pas contraires au code de déontologie. On retrouve une disposition similaire dans le code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales. En effet, l'article R.434-5 du même Code dispose que « *Le policier ou le gendarme exécute loyalement et fidèlement les instructions [...] sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* »⁷²⁴. Ce texte reste un outil de référence pour la profession qui est soumise pour la première fois à un code ayant une portée réglementaire (1). Ce code est aussi un outil de référence pour les contrôleurs du CNAPS qui s'appuient désormais sur un socle juridique pour relever des manquements (2).

1. Un outil de référence pour la profession

Au sein des forces de sécurité publique, le code de déontologie est une référence. L'un de ses objectifs affichés est l'amélioration des relations entre la police et la population⁷²⁵. Pour la sécurité privée, l'enjeu est différent. En effet, l'article R.631-4 du Code de la

⁷²² Vaujour (J.), « Les organismes privés dans le domaine de la sécurité privée », in *Administration*, 1981, p.113.

⁷²³ Ces règles imposaient le secret professionnel, l'interdiction de divulguer ou de recueillir des renseignements sur le client, la non-immixtion dans les conflits du travail, le respect des lois, des règlements et des sanctions d'exclusion aux règles dictées par le FFOPS ainsi que l'interdiction totale d'employer des travailleurs indépendants.

⁷²⁴ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028276865&categorieLien=id>

⁷²⁵ Interview de Frédéric Debove AEF sécurité globale du 4 avril 2014. (<http://www.aef.info/abonne/depeche/478652/search/>).

sécurité intérieure impose aux professionnels de la sécurité privée de respecter les lois. Il dispose que « *dans le cadre de leurs fonctions, les acteurs de la sécurité privée respectent strictement la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, la Constitution et les principes constitutionnels, l'ensemble des lois et règlements en vigueur, notamment le code de la route et la législation professionnelle et sociale qui leur est applicable* ». Cette disposition fait une place importante aux libertés dans le secteur de la sécurité privée.

D'ailleurs, Jean-Emmanuel Dery, président du Syndicat national des agents de recherches privées, qualifie la mise en place du code de déontologie d'une « *avancée historique* »⁷²⁶. Pour lui, ce code est opposable aux juges et permet d'éviter les abus. Le président du syndicat des agents privés de recherche évoque au sujet du code, une étape indispensable avant l'obtention de plus de prérogatives pour enquêter. Pour l'ancien dirigeant du Syndicat des entreprises de sécurité privée, Jean-Luc Lattuca, le code de déontologie à l'origine sans portée réglementaire visait à « *professionnaliser le secteur* »⁷²⁷.

Les forces de sécurité qu'elles soient publiques ou privées ont ces dernières années créé ou fait évoluer leur code de déontologie afin de rendre leurs pratiques plus transparentes. Ces obligations légales visent, également, à encadrer leur pouvoir afin d'éviter les atteintes aux libertés notamment contre le contrôle au faciès pour les policiers et gendarmes ou l'attitude professionnelle qui interdit aux agents privés de sécurité d'adopter un comportement contraire à la probité, à l'honneur et à la dignité⁷²⁸.

2. Un outil de référence pour les contrôleurs

La mission disciplinaire du CNAPS permet de déclencher des contrôles pour veiller au respect des obligations contenues dans le Code de la sécurité intérieure et dans le code de déontologie. Ces contrôles peuvent s'établir sur pièce et ou sur place. Ces contrôles peuvent s'opérer sur le site d'intervention et/ou au siège de l'entreprise de sécurité privée.

⁷²⁶Interview Dery (J. E.) à l'AEF sécurité globale le 25 juillet 2012 (<http://www.aef.info/abonne/depeche/209515/search/>).

⁷²⁷ http://www.e-snes.org/i_zip/code_deonto_site.pdf.

⁷²⁸ Article R.631-7 du Code de la sécurité intérieure.

Les contrôleurs du CNAPS avant leur intervention doivent préparer leur contrôle. Ces agents interviennent dans un cadre administratif, uniquement. Ils ne disposent pas de pouvoir de police judiciaire. Pour faciliter leur mission, les contrôleurs du CNAPS s'appuient sur une charte du contrôle qui n'a aucune force réglementaire mais qui permet de fluidifier les relations entre les professionnels et les agents du CNAPS. Cette charte fait plusieurs renvois aux dispositions du code de déontologie pour réaffirmer certains principes notamment les obligations de la personne contrôlée⁷²⁹.

Le CNAPS et les organisations patronales ont donc conçu une charte du contrôle destinée à « *présenter dans un langage clair et compréhensible par tous, le cadre dans lequel s'inscrit le contrôle, les objectifs qu'il poursuit, ainsi que ses modalités* »⁷³⁰. Cette charte intervient selon les éléments recueillis après des contrôles difficiles. Pour certaines entreprises, il y avait une méconnaissance du CNAPS et de ses missions de contrôle. Cette opposition de façade des professionnels a pu faire ressentir les premiers contrôles comme agressifs. En cause également selon certaines entreprises, le manque de professionnalisme des contrôleurs et une absence de compréhension des difficultés qui traversent la profession alors que, comme le rappelle le président du collège, les sanctions sont prononcées au nom ou pour l'intérêt des entreprises privées⁷³¹.

Par ailleurs et comme le souligne le rapport d'activité 2012-2014 du CNAPS, les contrôleurs suivent un programme de formation lors de leur intégration au sein du CNAPS, puis un parcours de formation continue afin « *d'accroître leur savoir dans les domaines qu'ils doivent tels que la comptabilité, le droit des sociétés, la lutte contre le travail dissimulé* »⁷³². Leur parcours de formation reste éparpillé. En effet, plusieurs organismes assurent leur formation comme l'Institut national de la formation de la police nationale, le centre national de formation de la police judiciaire et de la gendarmerie. Les organismes privés sont également mis à contribution pour compléter leur programme de formation. Le rapport du CNAPS indique près de 14 720 heures de

⁷²⁹ <http://www.cnaps-securite.fr/wp-content/uploads/2014/09/CNAPS-LA-CHARTE-DU-CONTROLE.pdf>.

⁷³⁰ Ibid.

⁷³¹ Bauer (A.), « Le CNAPS a souhaité une pédagogie, qui a généré un processus vertueux », *Sécurité privée*, cahier spécial, 2014, n°28, p.3.

⁷³² <http://usp-securite.org/wp-content/uploads/2015/04/CNAPS-Rapport-de-mandat-2012-2014.pdf>.

formation en trois ans avec une moyenne de 207 heures de formation par contrôleur. Est-ce suffisant ? La lente mise en place des contrôles du CNAPS est-elle de nature à justifier le faible niveau de connaissance du secteur des contrôleurs ? Les documents consultés au CNAPS ne permettent pas de l'affirmer. Enfin, aucune procédure devant la juridiction administrative ne fait état d'un excès de pouvoir, pour le moment.

B. Un code de déontologie perfectible

Le code de déontologie des acteurs de la sécurité privée ne fait pas apparaître le terme « *liberté* » dans ses dispositions. D'ailleurs, le visa de ce code ne fait mention d'aucune disposition tendant à préserver les libertés comme la Constitution du 4 octobre 1958. Pas plus qu'une décision du Conseil constitutionnel qui a eu l'occasion de reconnaître la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation comme un principe à valeur constitutionnelle⁷³³. Cette remarque vaut également pour le Code de la police nationale et de la gendarmerie qui fait un peu plus souvent apparaître le terme liberté dans ses articles. Pourtant, les activités privées de sécurité sont potentiellement liberticides. En effet, qu'il s'agisse des palpations de sécurité, d'une retenue opérée en application de l'article 73 du Code de procédure pénale, d'une inspection visuelle d'un sac ou d'un contrôle d'accès, les missions de l'agent peuvent priver un individu de ses libertés. Ces quelques missions relevées ne prennent pas en compte les autres activités de sécurité privée non contenues dans le Livre VI du Code de la sécurité intérieure. En revanche, le code de déontologie des acteurs de la sécurité privée dans son article 4 impose aux professionnels de respecter la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, la Constitution et les principes constitutionnels, l'ensemble des lois et règlements en vigueur... De même, l'article 7 interdit aux agents d'adopter un comportement contraire à la probité, à l'honneur et à la dignité. Les acteurs de la sécurité privée doivent agir avec discernement et humanité. Ces deux dispositions suffisent à relier ce code de déontologie avec l'exigence de respect des libertés même si, compte tenu des enjeux, il aurait été préférable d'intégrer de manière plus explicite la nécessité d'agir dans le respect des libertés individuelles. Ce rappel pourrait, d'ailleurs,

⁷³³ Cons. const., 27 juill. 1994, DC n°94-343, Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal, GD 43, RJC I-592.

prendre la forme d'un serment d'Hippocrate afin de rappeler les enjeux moraux et éthiques qui doivent guider l'action au quotidien des agents.

Le code de déontologie souffre d'une échelle de sanctions trop restreinte (1). Par ailleurs, l'absence d'une partie relative aux sanctions de l'action des professionnels de la sécurité privée peut faire l'objet d'une amélioration (2).

1. Un code de déontologie essentiellement applicable aux dirigeants

Durant leur activité, les dirigeants sont tenus de respecter le code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité. Ce code s'impose à tous les professionnels. Il s'applique aux entreprises de sécurité privée, aux agences de recherches privées, aux entreprises qui assurent pour leur propre compte des activités privées de sécurité, les opérateurs privés de vidéoprotection, les dirigeants, les associés et les salariés de ces entreprises.

Ce sont essentiellement, les dirigeants qui ont l'obligation de mettre en musique ce code de telle sorte que les manquements relevés leur seront directement reprochés. Parmi les dispositions les plus importantes :

- L'affichage visible du présent code dans toute entreprise de sécurité privée⁷³⁴ ;
- Le respect des lois particulièrement la Déclaration des droits de l'Homme, la constitution et l'ensemble des lois s'agissant notamment du Code de la route et la législation professionnelle et sociale⁷³⁵ ;
- Les acteurs de la sécurité privée s'interdisent à utiliser la violence⁷³⁶ ;
- Les acteurs de la sécurité privée ne peuvent pas se prévaloir de l'autorité publique dans leur comportement ni leur communication⁷³⁷ ;
- Les dirigeants doivent embaucher du personnel répondant aux critères définis par le CSI⁷³⁸ ;

⁷³⁴ Article 3 du décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012.

⁷³⁵ Article 4 du décret n°2012-870 du 10 juillet 2012.

⁷³⁶ Article 10 du décret n°2012-870 du 10 juillet 2012.

⁷³⁷ Article 12 du décret n°2012-870 du 10 juillet 2012.

- Les dirigeants s'interdisent de donner directement ou indirectement à leurs salariés des consignes qui ne respecteraient pas le code de déontologie⁷³⁹ ;
- Les entreprises et les dirigeants ont une obligation d'informer et de conseiller loyalement le client ou le potentiel mandant⁷⁴⁰ ;
- Les entreprises et les dirigeants ont l'interdiction de proposer une prestation illégale ou contraire au code de déontologie⁷⁴¹.

Ce code comporte quelques articles donnant aux dirigeants un rappel élémentaire en matière de liberté. C'est le cas notamment des dispositions relatives au respect des lois (article 4), au respect de la dignité (article 5), à l'interdiction de la violence sauf situation particulière (article 10), à la relation avec les autorités publiques (article 13), au respect des contrôles (article 14).

Ce rappel ne peut fonctionner que si les obligations relatives à sa bonne communication sont respectées, parmi lesquelles l'affichage et la communication aux salariés. De ce point de vue, le rapport d'activité 2013 du CNAPS fournit un éclairage intéressant. En effet, les manquements au code de déontologie ont représenté près de 39 % des infractions relevées par le CNAPS (2 750 cas) soit une progression de 10 % par rapport à 2012⁷⁴². Dans les manquements au code de déontologie, près de 65 % soit 2 750 concernent sa non-diffusion auprès des salariés. En 2014, c'est 2 035 cas de manquements au code qui ont été relevés. C'est une baisse de 26 % par rapport à 2013 comme le souligne le rapport 2012-2014 du CNAPS⁷⁴³. Faut-il déduire de cette baisse que les dirigeants ont une meilleure connaissance des enjeux liés au code ? Ou est-ce la simple conséquence de l'effet dissuasif des sanctions encourues ? En tout état de cause, la meilleure diffusion du code est un signe encourageant pour la préservation des libertés et rapproche un peu plus sécurité et libertés.

⁷³⁸ Article 15 du décret n°2012-870 du 10 juillet 2012.

⁷³⁹ Article 16 du décret n°2012-870 du 10 juillet 2012.

⁷⁴⁰ Article 20 du décret n°2012-870 du 10 juillet 2012.

⁷⁴¹ Article 21 du décret n°2012-870 du 10 juillet 2012.

⁷⁴² En valeur, la CNAPS a relevé 899 manquements au CD en 2012 contre 4 226 en 2013.

⁷⁴³ <http://usp-securite.org/wp-content/uploads/2015/04/CNAPS-Rapport-de-mandat-2012-2014.pdf>.

2. L'absence des autorités de contrôle dans le code

Le code de déontologie, selon Emmanuel Dupic, est l'une « *des conditions de moralité postérieure à l'obtention d'un agrément ou de la carte professionnelle* »⁷⁴⁴. Le manquement aux devoirs du code expose son auteur à des sanctions disciplinaires prévues à l'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure. Cette disposition du Code de la sécurité intérieure dispose que le CNAPS est l'autorité compétente pour sanctionner ces manquements. Pourtant, rien dans le code de déontologie ne permet d'identifier les administrations susceptibles de connaître les manquements des agents et des dirigeants. En effet, dans le code de déontologie, aucune indication n'est fournie sur les autorités en charge du respect du code de déontologie. À titre de comparaison, le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie organise aux articles R.434-23 et suivants du Code de la sécurité intérieure, le contrôle de l'action des forces de sécurité publique. Cette partie du code dresse les principes de contrôle ainsi les autorités en charge du contrôle de ces forces.

Le code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité ne propose aucun principe en matière de contrôle. La seule référence sur le plan légal se trouve à l'article 4 du même code⁷⁴⁵. Cette disposition aurait pu être combinée à l'article 1^{er} du code de déontologie qui détermine son périmètre d'action afin de réaffirmer le rôle de la sécurité privée en matière de préservation des libertés. S'agissant des sanctions, le simple renvoi vers l'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure pourrait paraître insuffisant. Cet outil est distribué à tous les agents et doit faire l'objet d'une publication dans les entreprises privées de sécurité. De fait, le rappel des autorités susceptibles de contrôler l'activité et des sanctions applicables en cas de manquements peut prévenir les dérives et/ou faciliter les contrôles par l'identification des acteurs.

L'absence d'autorités de contrôle n'est pas de nature à remettre en cause la portée du code de déontologie des acteurs de la sécurité privée. Néanmoins, la sécurité privée,

⁷⁴⁴ Dupic (E.), *Le droit de la sécurité intérieure*, Issy les Moulineaux, Gualino, 2014, p.538.

⁷⁴⁵ « Dans le cadre de leurs fonctions, les acteurs de la sécurité privée respectent strictement la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, la Constitution et les principes constitutionnels, l'ensemble des lois et règlements en vigueur, notamment le code de la route et la législation professionnelle et sociale qui leur est applicable ».

compte tenu de son impact sur les libertés, mériterait dans son article 1^{er} une combinaison entre la définition du champ d'intervention du code et la réaffirmation de certains principes du droit fondamental afin de sensibiliser les personnels sur leur responsabilité en matière de préservation des libertés.

En définitive, le code pourrait faire l'objet d'un aménagement sur plusieurs points. D'abord, en dissociant ce qui relève des dirigeants et des agents. En effet, les responsabilités sont différentes et il revient, comme il a été étudié plus haut, aux dirigeants de transmettre le code et de s'assurer qu'il soit bien appliqué, notamment par des consignes claires et respectueuses des libertés. Ensuite, enrichir le code de dispositions adaptées aux différentes professions. C'est le cas par exemple de la protection maritime dont les agents sont armés et susceptibles d'agir en légitime défense avec de fortes possibilités de procéder à des privations de libertés.

C. L'évolution du code de déontologie

La sécurité privée connaît depuis les années 2000 une évolution importante de ses effectifs et de ses missions. Ces évolutions ont abouti à une nouvelle réglementation avec l'instauration, par exemple, en 2007 d'une carte professionnelle obligatoire pour exercer les activités telles que définies dans les Titres I et II du Livre VI du Code de la sécurité intérieure⁷⁴⁶. Ce précieux sésame a, depuis, intégré le code de déontologie dans son article 25 qui prévoit que les salariés ont le devoir de présenter leur carte professionnelle en cas de demande⁷⁴⁷. Toutefois et lorsque la loi ne précise rien sur un sujet, il est possible que le code de déontologie pallie ce manquement. C'est le cas notamment de l'article L.613-5 du Code de la sécurité intérieure qui ne prévoit le port d'arme que pour les activités mentionnées aux 2^o et 4^o de l'article L.611-1 du même code et par dérogation au 1^o de l'article L.611-1. Qu'en est-il des activités mentionnées au 3^o de l'article L.611-1 ? Le code de déontologie dans son article 11 pose un principe

⁷⁴⁶ Décret n°2009-137 du 9 févr. 2009 relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1^{er} de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983.

⁷⁴⁷ Article 25 du décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité: *» Les salariés doivent être en mesure de présenter leur carte professionnelle à toute demande des clients, des mandants ou des autorités et organismes habilités. Ils justifient de leur identité auprès des autorités qui ont à en connaître, immédiatement ou, en cas d'impossibilité, dans les plus brefs délais ».*

selon lequel « *les agents de sécurité privée ne peuvent acquérir, détenir, transporter, ni porter une arme dans l'exercice de leur mission* »⁷⁴⁸. Cet article permet une exception à ce qui a été prévu par le Code de la sécurité intérieure pour ces activités. Dans cet exemple, le code déontologie fait davantage que réaffirmer le droit. Il pose un principe général applicable à tous les agents privés de sécurité.

Ces deux exemples montrent un code de déontologie en phase avec l'évolution du droit. Les annonces récentes du ministre de l'Intérieur aux 3^{ème} Assises de la sécurité privée sont susceptibles de faire évoluer le code de déontologie (1). D'autres dispositions du code devraient également évoluer, cette fois pour accompagner les mutations liées aux différents métiers (2).

1. Les évolutions du code en phase avec le droit

Le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, a annoncé lors des 3^{ème} Assises de la sécurité privée en 2014, l'instauration d'une étape préalable pour les agents de sécurité au renouvellement de leur carte professionnelle. Il s'agit d'un processus de formation continue visant à maintenir les compétences des agents. Pour le ministre, « *le renouvellement de la carte professionnelle d'un agent serait subordonné au suivi d'un tel stage* »⁷⁴⁹. Faudra-t-il préciser cette évolution réglementaire dans le code de déontologie ? Probablement oui pour deux raisons. D'abord, le code est un outil remis par chaque dirigeant aux agents, autrement dit aux salariés. En effet, la formation est une obligation légale pour l'employeur et un droit pour le salarié⁷⁵⁰. Par conséquent, il apparaît logique que cette disposition soit intégrée dans le code de déontologie afin que les salariés soient par tous les moyens informés de leurs droits même si ce n'est pas la finalité du code. Ensuite pour rappeler aux salariés une exigence de professionnalisme. Cette exigence est fondamentale compte tenu de la participation de la sécurité privée à la préservation des libertés.

⁷⁴⁸ Article 11 du décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.

⁷⁴⁹ <http://www.interieur.gouv.fr/Le-Ministre/Interventions-du-Ministre/Assises-de-la-Securite-privee>.

⁷⁵⁰ Article L.6321-1 du Code du travail.

Par ailleurs, l'arrivée de nouvelles activités comme le conseil en sûreté dans le Livre VI du Code de la sécurité intérieure devra faire évoluer le code de déontologie. En effet, cette activité de conseil à destination des entreprises privées mais également à destination des collectivités pose quelques difficultés déontologiques selon le président du Syndicat, Éric Chalumeau. La relation entre les acteurs de la sécurité privée et, plus spécifiquement les collectivités, devra être précisée, voire encadrée à l'instar de l'article 13 du code de déontologie qui pose les principes de relations loyales et transparentes avec les autorités publiques.

2. Les évolutions du code en phase avec la mutation des métiers

Le ministre de l'Intérieur rappelait lors de ces mêmes assises que la formation était indispensable « *pour que le salarié s'adapte aux évolutions de son poste* »⁷⁵¹. Parmi ces évolutions, il y a l'émergence des technologies d'information et de communication pour améliorer, notamment, la qualité du service. Comme l'indique le président de la COESS, Marc Pissens, l'évolution des menaces exige des réponses différentes et plus sophistiquées⁷⁵². Ces outils comme la vidéosurveillance peuvent avoir un impact sur les libertés s'ils sont détournés de leur objectif initial. D'ailleurs, la récente publication du décret relatif à la vidéosurveillance privée sur la voie publique⁷⁵³ suscite encore des attentes chez la présidente de l'Union de la bijouterie horlogerie, Sandrine Marcot, qui souhaite avoir, pour ses adhérents, un accès direct au visionnage afin de « *savoir si quelqu'un est suspect ou non* »⁷⁵⁴. Or qu'est-ce qu'un suspect ? Un individu qui s'attarde devant une vitrine pour apprécier une montre de bonne facture ? Cette question se posera également pour les agents de sécurité qui verront leurs missions évoluer au gré des évolutions technologiques. Le code devra poser des principes d'éthique et de moralité comme le visionnage d'images. L'article 17 intitulé « *Moyens matériels* » du code de déontologie devra probablement être revisité.

⁷⁵¹ <http://www.interieur.gouv.fr/Le-Ministre/Interventions-du-Ministre/Assises-de-la-Securite-privée>.

⁷⁵² Pissens (M.), « Securing the future », in *The new security compagny : integration of services and technology responding to changes in costumér demand, demography and technology*, avril 2015, p.4.

⁷⁵³ Décret n°2015-489 du 29 avril 2015 relatif à la vidéo-protection aux abords immédiats des commerces et modifiant le code de la sécurité intérieure.

⁷⁵⁴ <http://www.aef.info/abonne/depeche/500144>.

Par ailleurs, le développement des entreprises de services de sécurité et de défense françaises est, aujourd'hui, ouvert. Le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian vient de commander un rapport sur « le soutien des armées par des ESSD ».

Il est rappelé que le CNAPS dispose déjà de la compétence pour contrôler les entreprises de protection des navires⁷⁵⁵. Cette volonté politique est un revirement opéré depuis la loi n°2003-340 du 14 avril 2003 relative à la répression de l'activité de mercenaire. Même s'il ne s'agit pas de mercenariat dans le cas de figure évoqué plus haut, le fait de confier des missions armées à des forces militaires privées de manière officielle apparaît comme un changement de doctrine. Cette activité se distingue très nettement de l'activité de protection des navires. En effet, une force armée privée aux côtés de militaires engagés en opération extérieure n'aurait pas les mêmes missions qu'une entreprise de protection des navires qui ne peut que protéger les installations et les personnes. En revanche, une force armée privée disposerait de missions plus offensives. Le code de déontologie devra donc s'adapter à cette mutation importante des activités privées de sécurité et de défense à la condition d'une extension du Livre VI du Code de la sécurité intérieure.

Section 2 : Des contrôles perfectibles

La mission de contrôle du CNAPS est indispensable pour moraliser et professionnaliser une partie de la profession. Cette prérogative de l'établissement public trouve son fondement dans l'article 33-8.-I de la loi 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. Elle a, par la suite, fait l'objet d'une codification à l'article L.634-1 du Code de la sécurité intérieure⁷⁵⁶. Comme le souligne le président du Collège Alain Bauer, le CNAPS « *peut paraître ressembler à un objet administratif non totalement identifié. Proche d'un ordre professionnel, mais dans un système mixte qui voit l'État fortement représenté, tout en accordant à des personnalités qualifiées ou relevant de l'autorité judiciaire, un espace particulier [...] Tout contrôle n'est*

⁷⁵⁵ Loi n° 2014-742 du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

⁷⁵⁶ « Les membres et les agents du Conseil national des activités privées de sécurité ainsi que les membres des commissions régionales assurent le contrôle des personnes exerçant les activités mentionnées aux titres Ier et II ».

pas agréable. Mais on ne peut souhaiter la moralité du secteur et de ses acteurs et regretter le moment où la parole devient acte »⁷⁵⁷.

Pour parvenir à l'assainissement de la profession, le CNAPS déploie des contrôleurs dont la mission, selon le préfet Latournerie, est de « *s'assurer du respect des obligations législatives et réglementaires qui s'imposent aux acteurs de la sécurité privée* »⁷⁵⁸. En d'autres termes, l'activité de contrôle est indispensable pour assainir la profession. Elle constitue donc une étape indispensable dans un processus de moralisation du secteur. La jeunesse du CNAPS peut aisément expliquer un processus d'assainissement perfectible en analysant le statut du contrôleur (§1). La nouveauté de l'établissement public peut, malgré le professionnalisme de ses agents, en fragiliser les procédures (§2).

⁷⁵⁷ Bauer (A.), « Le CNAPS a souhaité une pédagogie, qui a généré un processus vertueux », in *Sécurité privée*, 2014, n°28, p.3.

⁷⁵⁸ Latournerie (J.-Y.), « Efficaces, les contrôles sont également de mieux en mieux compris et acceptés », in *Sécurité privée*, 2014, n°28, p.4.

§ 1. Le statut du contrôleur

Le contrôleur du CNAPS effectue des missions de contrôle dans son territoire d'affectation. Il doit agir en fonction des orientations du collège sur l'ensemble des missions codifiées dans les Titres I et II du Livre VI du Code de la sécurité intérieure. Étant donné la nature juridique de l'établissement, le contrôleur peut intégrer le CNAPS en qualité de fonctionnaire en détachement ou faire l'objet d'une embauche sous contrat de droit privé. L'agent du CNAPS dès son entrée en fonction bénéficie d'une formation initiale d'une durée de 5 semaines durant lesquelles il apprendra à se familiariser avec son environnement⁷⁵⁹. Un autre document à destination de la profession évoque une formation initiale d'une semaine⁷⁶⁰.

Aussi et pendant l'exercice de ses missions, le contrôleur du CNAPS va bénéficier d'un parcours de formation continue sur des thématiques nécessaires à l'exercice de ses fonctions comme le droit des sociétés, la comptabilité, la lutte contre le travail illégal. Plusieurs établissements publics comme privés sont mis à contribution pour accompagner la mise en place de formation de qualité à destination des contrôleurs⁷⁶¹. Durant leur contrôle, les agents du CNAPS sont soumis au strict secret professionnel. D'ailleurs, la fiche de poste du métier fait explicitement référence à « *l'obligation du secret professionnel* ». Cette spécificité se conjugue, parfaitement, avec la condition de moralité de la fonction⁷⁶².

Le contrôleur du CNAPS n'est pas assermenté pour réaliser ses missions (A). Cette situation reste délicate eu égard à la mission principale qui est de s'assurer du respect des obligations législatives et réglementaires inhérentes aux professionnels de la sécurité privée. Cette absence d'assermentation peut avoir comme conséquence de fragiliser les procédures (B).

⁷⁵⁹ <http://biép.fonction-publique.gouv.fr/uploads/documents/5-%20CNAPS%20contrôleur%20MARSEILLE.pdf-50299.pdf>.

⁷⁶⁰ « Les formations des contrôleurs », *Sécurité privée*, 2014, n°28, p.19.

⁷⁶¹ <http://www.cnaps-securite.fr/wp-content/uploads/2015/04/CNAPS-Rapport-de-mandat-2012-2014.pdf>.

⁷⁶² <http://biép.fonction-publique.gouv.fr/uploads/documents/5-%20CNAPS%20contrôleur%20MARSEILLE.pdf-50299.pdf>.

A. Un contrôleur non assermenté

L'assermentation est une prestation de serment devant un juge. Cette procédure est indispensable avant une prise de fonction pour un agent. Par conséquent, les actes pris par l'individu assermenté auront une force probante devant les juridictions spécialisées. L'assermentation suit généralement une phase de contrôle de moralité qui débouche le plus souvent sur un agrément. L'assermentation est donc une procédure différente de l'agrément⁷⁶³. Pour le professeur Didier Jean-Pierre, « *l'assermentation n'est qu'un engagement solennel de respecter des obligations* »⁷⁶⁴. C'est également la position de l'administration qui fait du serment une étape qui rend une nomination parfaite et qui vise à faire prendre conscience à l'individu, de la nécessité de respecter les règles déontologiques⁷⁶⁵.

Le juge administratif fait la distinction entre l'agrément et l'assermentation. En effet, pour certains fonctionnaires, c'est l'agrément qui rend effectif les pouvoirs de police judiciaire nonobstant le fait que l'agent n'ait pas la possibilité de refuser la prestation de serment dépendante de ses fonctions⁷⁶⁶. Qu'en est-il pour le CNAPS ? En effet, quelques contrôleurs sont des fonctionnaires ayant déjà exercé des missions de police judiciaire auparavant. Conserveront-ils leur assermentation au sein du CNAPS ? Rien n'est moins sûr. Selon le professeur Didier Jean-Pierre, les textes ne sont pas cohérents et homogènes s'agissant du renouvellement. Il cite en exemple plusieurs dispositions qui imposent aux fonctionnaires de renouveler leur assermentation⁷⁶⁷. Tandis que d'autres autorisent le fonctionnaire à la conserver⁷⁶⁸. Cette disposition a déjà été mise en œuvre pour faire condamner le dirigeant d'une entreprise de sécurité privée pour travail dissimulé⁷⁶⁹.

L'absence d'assermentation est à mettre en perspective avec l'article 40 du Code de procédure pénale qui impose aux fonctionnaires ou agents exerçant une mission pour

⁷⁶³ « Procédure d'assermentation et d'agrément de la police municipale », *JCP A*, 2008, n°40.

⁷⁶⁴ Didier (J.-P.), « Les fonctionnaires ont-ils le droit de refuser de prêter serment ? », *JCP A*, 2008, n°49.

⁷⁶⁵ Rép. min. Int. QE n° 21707 : JO Sénat Q 18 mai 2004, p. 3688.

⁷⁶⁶ Taillefait (A.), « Le devoir de désobéissance de l'agent public », *Rev. Lamy droit civil*, 2008, p. 93.

⁷⁶⁷ Article L.170-7 du Code de la route.

⁷⁶⁸ Article R.160-2 du Code de l'urbanisme.

⁷⁶⁹ <http://www.leparisien.fr/espace-premium/essonne-91/la-justice-saisit-les-voitures-de-luxe-du-chef-d-entreprise-01-04-2015-4654703.php>.

un établissement public d'avertir le procureur de la République dès lors qu'il acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit⁷⁷⁰.

La CNAPS a fait le choix de ne pas assermenter son personnel malgré des missions visant à relever des manquements aux lois et règlements d'individus exerçant une mission de sécurité privée et quelquefois dans le cadre d'une délégation de service public. Cette situation peut rendre difficile l'exercice de leurs missions (1). Toutefois, le législateur a prévu des dispositifs en vue de sécuriser les contrôles (2).

1. Des constatations fragilisées

Les contrôleurs interviennent, généralement, avec un avis préalable notamment pour certaines activités comme la protection maritime ou le transport de fonds. Ils ont également la possibilité d'intervenir de manière inopinée. Le contrôle ne peut débiter sans l'assentiment du responsable des lieux. Cette procédure tient au fait que les agents du CNAPS n'ont pas la possibilité d'imposer une visite du fait de l'absence de pouvoir judiciaire. Ce contrôle n'a pas de caractère coercitif. Le consentement par déclaration écrite du responsable des lieux reste donc indispensable pour la validité de la procédure.

En procédure pénale, l'enquête préliminaire est soumise au même formalisme qu'un contrôle du CNAPS. En effet, l'alinéa 1^{er} de l'article 75 du Code de procédure pénale qui régit l'enquête préliminaire ne lui confère aucun caractère urgent à la différence de l'enquête de flagrance qui nécessite une urgence pour le recueil des preuves. Cette notion de caractère urgent est liée au caractère coercitif d'une enquête⁷⁷¹. Cependant le CNAPS comme les autorités administratives indépendantes, au travers de sa mission de

⁷⁷⁰ Article 40 du CPP : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

⁷⁷¹ « Lorsqu'il donne instruction aux officiers de police judiciaire de procéder à une enquête préliminaire, le procureur de la République fixe le délai dans lequel cette enquête doit être effectuée. Il peut le proroger au vu des justifications fournies par les enquêteurs. Lorsque l'enquête est menée d'office, les officiers de police judiciaire rendent compte au procureur de la République de son état d'avancement lorsqu'elle est commencée depuis plus de six mois ».

régulation, dispose d'un pouvoir de sanction et par conséquent de coercition afin d'imposer la bonne application des règlements et des lois⁷⁷².

Durant leur contrôle, les agents du CNAPS peuvent se faire communiquer toutes les pièces utiles à la réalisation de leurs missions. Ils peuvent emporter la copie de l'ensemble de ces documents. Ce contrôle ne fait pas l'objet d'un procès-verbal mais d'un compte rendu. Cette différence sémantique masque en réalité un pouvoir dont ne disposent pas les agents du CNAPS. En effet, même si le procès-verbal n'est en matière pénale qu'un « *simple renseignement* » : il fait constater une infraction⁷⁷³. A la différence, le compte rendu retrace simplement le déroulement de la visite des contrôleurs. Parfois compte rendu et procès-verbal se mélangent au point de leur donner la même valeur⁷⁷⁴. Cette situation a été confirmée par le ministre de l'Intérieur dans une réponse écrite⁷⁷⁵. Pourquoi les contrôleurs du CNAPS ne rapportent-ils donc pas le contenu de leur visite sur un procès-verbal ? L'article 429 du Code de procédure pénale intégré dans le paragraphe 3 du même code intitulé « *De l'administration de la preuve* » soumet à un certain formalisme le procès-verbal pour lui donner une valeur probante. Pour pouvoir dresser un procès-verbal d'infraction, le contrôleur du CNAPS devrait être assermenté. C'est le cas par exemple, du garde particulier, qui a la possibilité de dresser un procès-verbal. Il fait l'objet d'une assermentation lors d'une prestation de serment.

Cela pose-t-il une difficulté pour la constatation des infractions ? À l'évidence non, puisque que la visite d'un contrôleur du CNAPS reste contradictoire. L'intéressé peut indiquer sa position dans le compte rendu de visite. De plus, le CNAPS ne faisant pas de la répression sa mission première, les contrôlés acceptent plus volontiers les termes de la visite moyennant une réparation aux manquements dans les plus brefs délais.

⁷⁷² Decoopman (N.), « Le pouvoir d'injonction des autorités administratives indépendantes », *JCP A*, 1987, n°3303.

⁷⁷³ Article 537 du Code de procédure pénale.

⁷⁷⁴ CE, 5 déc. 2007, n° 277087, Cne de Forcalqueiret.

⁷⁷⁵ Rép. min. Int. QE n° 1623 : JO Sénat du 31 octobre 2013, p. 2892.

2. La présence d'un officier de police judiciaire comme garantie

Lorsque l'occupant des lieux ou de son représentant refuse aux contrôleurs l'accès au site, ces derniers saisissent le juge des libertés et de la détention (JLD). Cette saisine du JLD autorise le contrôleur accompagné d'un officier de police judiciaire à pénétrer dans les lieux sans l'accord du responsable du site ou de son représentant. Dans ce cas de figure, les contrôleurs ne peuvent plus agir seuls. Ils doivent, nécessairement, se faire accompagner par un officier de police judiciaire (OPJ). L'ordonnance est, d'ailleurs, délivrée à l'OPJ et non aux personnels du CNAPS.

Dès lors que le juge est saisi du dossier, l'ensemble de la procédure se déroule sous son contrôle. Il peut se déplacer sur le site afin de superviser l'intervention des agents. Autrement, l'officier de police qu'il a désigné pour pénétrer dans les lieux doit l'informer du déroulement de la visite. Étant donné qu'il s'agit d'une opération de coercition, l'OPJ doit veiller au respect des droits de la défense. Le CNAPS pense le contraire en indiquant que l'OPJ défend les agents d'une éventuelle agression. Est-ce pour démontrer qu'il reste maître du contrôle ?

Le responsable des lieux ou son représentant peut faire appel de cette ordonnance. Cet appel n'a pas de caractère suspensif. Cette procédure a pour objet de contester « *l'atteinte au domicile* ». Ce recours examiné par le premier président de la Cour d'appel a pour objectif de statuer en fait et en droit⁷⁷⁶. La décision du premier président de la Cour d'appel est susceptible d'un pourvoi formé devant la Cour de cassation. La juridiction du dernier ressort jugera en droit et non en fait contrairement à la Cour d'appel⁷⁷⁷.

Seulement, les contrôleurs ne pourront exploiter les documents saisis que lorsque le recours formé contre l'ordonnance du JLD aura été examiné. Cette procédure est similaire à une disposition du Code de commerce⁷⁷⁸. Dans le cas où l'ordonnance aurait été censurée par la Cour d'appel ou la Cour de cassation, l'ensemble des documents saisis ne seront pas opposables au responsable de la société de sécurité privée.

⁷⁷⁶ Article 561 du Code de procédure civile.

⁷⁷⁷ Article 604 du Code de procédure civile.

⁷⁷⁸ Article L.450-4 du Code de commerce.

Il n'existe pas de procédure connue au CNAPS pour des entraves aux visites des contrôleurs, mais la présence d'un officier de police judiciaire permet aux agents de CNAPS de poursuivre en cas de refus leur opération de contrôle. Elle a également pour objectif de s'assurer que les droits de la défense seront respectés. En définitive et compte tenu du statut des agents du CNAPS, l'appui des officiers de police pourrait se révéler particulièrement utile. On peut, néanmoins, s'interroger sur la mobilisation d'un OPJ au moment où les effectifs de police et de gendarmerie connaissent une surcharge de travail importante.

B. Une procédure potentiellement critiquable

Les contrôleurs du CNAPS ont en charge le contrôle des activités régies par les Titres I et II du Livre VI du Code de la sécurité intérieure. Parmi ces activités, il existe des missions particulièrement sensibles comme le transport de valeurs, la protection maritime ou encore l'activité de recherche privée. Ces activités sont sensibles car elles protègent les valeurs et les personnes. Elles sont également sensibles car elles gèrent des données personnelles. Par conséquent, le contrôle de ces activités comme toutes les autres de l'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure peut se révéler complexe.

A titre de comparaison, l'administration des finances permet également à ses agents de visiter des lieux et saisir des documents pour certaines infractions. Ces infractions sont énumérées dans le paragraphe I de l'article L16 B du Livre de procédures fiscales. Pour ces infractions, l'administration des finances autorise une catégorie d'agents à effectuer ces procédures. Néanmoins, ces opérations s'opèrent sous le contrôle de l'autorité judiciaire⁷⁷⁹. Ainsi cette procédure sous le contrôle du juge des libertés et de la

⁷⁷⁹ Article L16 B du Livre de procédures fiscales : « I. Lorsque l'autorité judiciaire, saisie par l'administration fiscale, estime qu'il existe des présomptions qu'un contribuable se soustrait à l'établissement ou au paiement des impôts sur le revenu ou sur les bénéfices ou de la taxe sur la valeur ajoutée en se livrant à des achats ou à des ventes sans facture, en utilisant ou en délivrant des factures ou des documents ne se rapportant pas à des opérations réelles ou en omettant sciemment de passer ou de faire passer des écritures ou en passant ou en faisant passer sciemment des écritures inexactes ou fictives dans des documents comptables dont la tenue est imposée par le Code général des impôts, elle peut, dans les conditions prévues au II, autoriser les agents de l'administration des impôts, ayant au moins le grade d'inspecteur et habilités à cet effet par le directeur général des finances publiques, à rechercher la preuve de ces agissements, en effectuant des visites en tous lieux, même privés, où les pièces et documents s'y rapportant sont susceptibles d'être détenus et procéder à leur saisie, quel qu'en soit le support ».

détention et avec l'appui d'un officier de police judiciaire permet d'encadrer cette atteinte à une liberté, étant entendu que les visites ne peuvent s'effectuer que de 6 heures à 21 heures comme pour le CNAPS.

S'agissant du CNAPS, le recours à l'autorité judiciaire n'est pas systématique. En effet, l'intervention du JLD n'intervient que lorsque l'occupant des lieux refuse aux contrôleurs le contrôle de son activité⁷⁸⁰. De fait, l'intervention sans le contrôle du juge n'est-elle pas de nature à fragiliser la procédure compte tenu du statut des agents (1) ? Par ailleurs, les agents du CNAPS peuvent-ils garantir la confidentialité des documents saisis lors d'une visite (2) ?

1. L'impartialité des contrôleurs

Les contrôleurs du CNAPS font lors de leur recrutement l'objet d'un contrôle de moralité. Cette vérification se traduit, essentiellement, par la consultation des fichiers des antécédents TAJ. En revanche et comme analysé plus haut, ces agents ne sont pas assermentés de sorte que leurs constatations n'ont pas de valeur probante. En effet, les agents dressent un compte rendu de visite que le responsable du site doit logiquement signer. En apposant sa signature sur le document qui retrace la visite, l'exploitant ou son représentant reconnaît les manquements qui peuvent être relevés à son encontre. Le refus du représentant du site de signer le compte rendu de visite ne porte pas à conséquence. L'absence de carte professionnelle ne peut pas être contestée tout comme l'affichage obligatoire du code de déontologie.

L'impartialité du contrôleur peut-elle être remise en cause malgré l'absence d'assermentation ? Cette procédure se matérialise par une prestation de serment qui met souvent l'impartialité au centre de cette procédure. C'est le cas par exemple des experts nommés par les magistrats pour les assister dans leur mission d'instruction. Ces experts, par leur serment, s'engagent à accomplir leur mission avec conscience, objectivité, impartialité et diligence⁷⁸¹. L'absence de prestation de serment pour ces

⁷⁸⁰ Article 634-2 du Code de la sécurité intérieure.

⁷⁸¹ Article R.621-3 du Code de justice administrative.

personnels peut entraîner la nullité de l'expertise⁷⁸². Aussi, l'impartialité d'un expert peut entraîner sa récusation en application de l'article R.621-6 du Code de justice administrative⁷⁸³. Pour prouver l'impartialité d'un expert, il suffit de démontrer un lien entre le professionnel et l'une des parties⁷⁸⁴.

La justice attache une importante particulière à l'impartialité des experts. Elle peut fonder ses décisions sur la base de ce principe. L'article L.634-3 du Code de la sécurité intérieure permet aux contrôleurs d'être assistés par des experts à la demande du président du conseil national ou des commissions inter-régionales. D'ailleurs, le professeur Xavier Latour pose la question de leur encadrement au regard de leur impartialité⁷⁸⁵. Les rapports des contrôleurs non assermentés sont-ils critiquables ? Les contrôleurs ne choisissent pas les entreprises qu'ils contrôlent. Par ailleurs, les contrôleurs ne décident pas des suites qu'il convient de donner aux contrôles⁷⁸⁶. Par conséquent, la partialité des contrôleurs reste difficile à démontrer.

2. La confidentialité des documents saisis

L'article 634-3 du Code de la sécurité intérieure autorise les agents des commissions de contrôle à demander la communication des documents nécessaires dans l'accomplissement de leur mission. Ils peuvent en prendre copie. Certains professionnels pourraient s'inquiéter de la préservation du caractère confidentiel de ces données, qui sont susceptibles d'être diffusées à des commissions de contrôle dans lesquelles siègent d'autres professionnels. Cette situation tient probablement au fait que les agents ne sont pas assermentés, même si comme il a été observé plus haut, l'assermentation relève davantage du symbole. Pour autant, elle permet de sécuriser une procédure dans le but de consolider l'instruction des dossiers en matière disciplinaire. Cette absence de statut a été compensée par une charte de déontologie.

⁷⁸² CE, 24 juin 1881, Della Casa : REC. CE 1881, p.655.

⁷⁸³ CE, 27 mai 1887, Berthier : DP 1888, 3, p. 94.

⁷⁸⁴ CE, 30 mars 2011, n° 330161, Dumont, JurisData n° 2011-004964 ; Rec. CE 2011, tables, p. 1083.

⁷⁸⁵ Latour (X.), in Gohin (O.), Latour (X.) (dir.), *Code de la sécurité intérieure*, op. cit., p.238.

⁷⁸⁶ « Qui contrôle les contrôleurs ? », *Sécurité privée*, cahier spécial, 2015, n°28, p.23.

D'ailleurs, le professeur Xavier Latour évoque dans un article la mise en place d'une charte de déontologie pour encadrer la mission des contrôleurs du CNAPS notamment pour les documents saisis et la communication des pièces par les exploitants⁷⁸⁷. Cette charte a-t-elle donc été mise en place pour combler les manquements sur le plan statutaire des agents ? A titre de comparaison, les fonctionnaires et les agents chargés d'une fonction d'officier de police judiciaire en charge d'appliquer le Code de l'environnement sont assermentés. Cette prestation de serment se traduit par la formule suivante « *Je jure et promets de bien et loyalement remplir mes fonctions et d'observer en tout les devoirs qu'elles m'imposent. Je jure également de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à ma connaissance, à l'occasion de l'exercice de mes fonctions* »⁷⁸⁸. Cette formule impose aux agents une discrétion absolue. Cette obligation liée au secret professionnel existe déjà dans la sécurité privée. En effet, les agents de recherche privée sont soumis à cette obligation professionnelle sous peine de sanction⁷⁸⁹. Cette mesure a été rappelée par le défenseur des droits dans une décision de 2009 qui indique que « *l'obligation de respecter le secret professionnel constitue le socle même de la déontologie des enquêteurs de droit privé* »⁷⁹⁰.

Les contrôleurs du CNAPS sont également soumis au secret professionnel comme l'indiquent les fiches de poste consultées. En l'état actuel, il semble prématuré de juger d'une insuffisance en matière juridique. En définitif, le lien entre assermentation, secret professionnel et confidentialité des documents est simple à établir. Néanmoins, la mise en œuvre d'un nouveau régime statutaire pourrait mieux protéger les agents et les procédures.

§ 2. Une procédure fragilisée

La procédure en matière de saisine des commissions inter-régionales d'agrément et de contrôles à la suite de manquements fait l'objet d'une procédure contradictoire.

⁷⁸⁷ Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changements », *JCP A*, 2014, 2077.

⁷⁸⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029260855&categorieLien=id>.

⁷⁸⁹ Article 226-13 du Code pénal : « La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

⁷⁹⁰ Avis de la C.N.D.S. n° 2008-135 du 21/09/2009.

Cependant, comme le rappelle, le professeur Latour, elle n'efface pas la fragilité d'une procédure du fait de l'absence d'assermentation des contrôleurs. Cette carence juridique ne constitue pas la seule faiblesse de la procédure. En effet, une mesure de contrôle pour être conforme doit se matérialiser par des actes avant, pendant et après l'action de contrôle. L'omission d'un acte pourrait vicier la procédure. Par conséquent, un contrôle efficace repose sur du personnel formé et qualifié, juridiquement. Il repose, également, sur une procédure bien établie et respectée par les agents. Le CNAPS, du fait de sa jeunesse, présente-t-il des faiblesses susceptibles de fragiliser les procédures ? Cet établissement public fruit d'une réflexion entre les acteurs public/privé n'a pas été conçu comme l'indique Monsieur Alain Bauer pour jouer « *le père fouettard de la profession* »⁷⁹¹. Cette analyse explique probablement le peu d'engagement de l'administration en faveur d'une sécurisation des procédures même si elles n'ont pas fait l'objet de mesure de contestation devant les juridictions administratives. C'est le cas, par exemple, des inspecteurs de l'URSSAF dont la principale mission est le recouvrement des cotisations sociales. Une procédure se soldant par un procès-verbal est difficilement attaquable⁷⁹².

Les entretiens réalisés montrent une volonté des pouvoirs publics et des professionnels de mieux moraliser le secteur, dans un premier temps, avec une mission de police administrative qui constitue une activité importante de l'établissement public. En effet, le dernier rapport de mandat du CNAPS fait apparaître en matière de police administrative depuis 2012, 324 000 décisions. En matière disciplinaire et pour la même période les CIAC ont prononcé 925 sanctions.

Ces éléments montrent une prédominance du CNAPS pour l'activité de police administrative. Par voie de conséquence, l'activité de contrôle n'apparaît pas comme l'enjeu premier. Il est vrai, également, que l'objectif du CNAPS n'est pas nécessairement de sanctionner mais de changer les pratiques d'où le peu d'empressement peut-être pour faire du CNAPS un instrument punitif.

⁷⁹¹ Bauer (A.), « Le CNAPS a souhaité une pédagogie, qui a généré un processus vertueux », *Sécurité privée*, 2014, n°28, p.3.

⁷⁹² CA, 9 juin 2011, Avant Garde IDF Sécurité Privée, n°07/00029.

A. Le cas du CNAPS

L'établissement public dont l'une des missions est l'activité de contrôle du secteur déploie des contrôleurs pour s'assurer que la discipline au sein de la profession est respectée⁷⁹³. Cette activité repose sur des visites de site avec la possibilité d'intervenir de manière inopinée. Cette procédure constitue l'un des actes les plus délicats pour le CNAPS. En effet, le contrôle comme le rappelle le préfet Jean-Yves Latournerie « *n'arrive pas souvent au bon moment. [...] le contrôle du CNAPS procède ou succède à d'autres contrôles de différentes administrations générant ce qui est vécu comme un perte de temps considérable, voire un acharnement injustifiés* »⁷⁹⁴.

Ensuite les professionnels du secteur ont émis plusieurs critiques à l'égard des contrôleurs. Pour répondre à cette mobilisation, le Conseil national des activités privées de sécurité avec l'appui des organisations professionnelles a rédigé une charte du contrôle visant à établir les droits et obligations des contrôleurs et contrôlés⁷⁹⁵. De son côté, l'organisation patronale, l'Union des Entreprises de Sécurité privée, a publié un cahier spécial dans sa revue trimestrielle, intitulé « *Les contrôles, les contrôleurs, les contrôlés* » afin de répondre aux attentes des professionnels qui pour certains ne connaissaient pas l'existence de cet établissement public⁷⁹⁶.

Cette mobilisation des pouvoirs publics et des acteurs privés est indispensable pour une meilleure compréhension des missions du CNAPS. D'ailleurs, le Président de l'USP évoque une maison commune pour faire émerger l'idée que le CNAPS a été créé au « *profit des entrepreneurs responsables et citoyens* ». Cette idée est nécessaire pour amorcer des contrôles apaisés (1). Toutefois, l'absence de procédure formalisée post contrôle peut fragiliser la procédure disciplinaire (2).

⁷⁹³ Article L 632-1 du Code de la sécurité intérieure.

⁷⁹⁴ Latournerie (J.-Y.), « Efficace, les contrôles sont également de mieux en mieux compris et acceptés », *Sécurité privée*, 2014, n°28, p.5.

⁷⁹⁵ <http://www.cnaps-securite.fr/wp-content/uploads/2014/09/CNAPS-LA-CHARTE-DU-CONTROLE.pdf>.

⁷⁹⁶ Sécurité privée, cahier spécial, *Les contrôles, les contrôleurs, les contrôlés*, 2014, n°28.

1. L'absence de délit d'entrave

Le contrôle d'un site est soumis à l'autorisation préalable de l'occupant des lieux qui peut refuser l'accès aux contrôleurs du CNAPS. Le refus éventuel d'un exploitant serait-il susceptible de lui permettre de gagner du temps afin de supprimer les preuves d'un délit ?

D'abord, les agents du CNAPS ne disposent d'aucun moyen de coercition d'afin d'imposer une visite. Cette absence de moyen du fait probablement de leur statut peut générer une entrave à l'exercice de leur fonction. Le délit d'obstacle est prévu à l'article 431-1 du Code pénal⁷⁹⁷. Plusieurs codes ont intégré dans leur disposition ce délit afin de sanctionner les comportements fautifs. Le cas le plus connu est celui du Code du travail qui dans son article L.2328-1 prévoit de sanctionner l'employeur qui porte atteinte à l'activité syndicale. La chambre criminelle de la Cour de cassation estime que « *le délit d'entrave au fonctionnement régulier d'un comité d'entreprise suppose la volonté de porter atteinte au bon fonctionnement de cette institution représentative du personnel* »⁷⁹⁸. Dans cette affaire, un chef d'entreprise refusait de verser la subvention au comité d'entreprise, invoquant tout simplement un refus. Les juridictions du 1^{er} et du 2nd degré ont considéré que le délit d'entrave était caractérisé par un comportement intentionnel du dirigeant donnant ainsi une base légale à sa condamnation. Il est rappelé que la liberté syndicale a été reconnue par la loi Waldeck-Rousseau de 1884 et qu'elle figure dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958. Il s'agit donc d'une liberté individuelle que le législateur a décidé de protéger en adoptant un dispositif répressif en cas d'entrave.

Ensuite, le délit d'entrave est, selon le professeur Rodolphe Mesa, imprécis⁷⁹⁹. Un arrêt récent de la Cour de cassation du 11 juillet 2013 à propos d'une perturbation d'une séance publique du conseil municipal, exige un résultat pour établir ce délit. Ainsi, il n'a pas été retenu pour des individus ayant perturbé les débats d'un organe délibérant,

⁷⁹⁷ « Le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende ».

⁷⁹⁸ Cass. crim., 28 mai 2013, n° 12-81.468, F-P+B, M. V. : JurisData n° 2013-013184.

⁷⁹⁹ Mesa (R.), « Troubler n'est pas entraver. À propos du délit d'entrave au déroulement des débats d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale », *JCP A*, 2013, 2228.

alors que l'exemple cité plus haut montre l'exigence, en matière sociale, d'un simple trouble pour constituer le délit. Ces deux interprétations à partir du même article (431-1 du Code pénal) rendent sa prévisibilité difficile comme l'exige pourtant l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Enfin, dans le secteur de la sécurité privée, le délit d'entrave peut être constitué de deux manières. D'abord en refusant l'accès du site aux agents, ou en retenant des informations, ou en refusant de coopérer avec les contrôleurs de l'établissement public. Dans les deux cas, le délit d'obstacle n'existe pas pour réprimer un comportement de nature à empêcher les agents du CNAPS de contrôler l'activité de l'entreprise. Le CNAPS a-t-il renoncé au délit d'entrave sur cette base ? Aucune certitude, néanmoins, le législateur a permis récemment aux agents du CNAPS de relever un délit d'entrave uniquement pour l'activité de protection des navires. Cette nouveauté intégrée désormais à l'article L.617-14 dispose que « *Est puni de la même peine [un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende] le fait de mettre obstacle à l'accomplissement des contrôles prévus aux articles L.611-2, L.616-4 ou L.634-1 à L.634-3, lorsqu'ils sont relatifs à l'activité mentionnée au 4° de l'article L.611-1.* » Cette disposition n'est applicable que pour l'activité énumérée au 4° de l'article L.611-1 du CSI c'est-à-dire pour la protection maritime. Il peut paraître regrettable d'avoir érigé ce délit d'obstacle uniquement pour la protection maritime alors que d'autres activités comme le transport de valeurs présentent les mêmes caractéristiques, à savoir la nécessité de prévenir 48 heures à l'avance l'exploitant d'un contrôle, mais également du fait de l'armement des convoyeurs et de la nature de l'activité⁸⁰⁰.

Les personnels rencontrés au CNAPS réclament l'extension de cette prérogative à l'ensemble des activités du CNAPS. Cette disposition reste tout de même difficile à établir car l'agent du CNAPS, pour faire constater le délit, doit avertir sur la base de l'article 40 du Code de procédure pénale le procureur de la République qui décidera de l'opportunité des poursuites. Par ailleurs, l'absence d'assermentation des contrôleurs du CNAPS pourrait fragiliser la mise en œuvre de cette procédure.

⁸⁰⁰ L'avertissement préalable est rendu nécessaire pour éviter une usurpation de l'identité des agents du CNAPS afin d'éviter le braquage d'un fourgon blindé ou d'un centre fort.

En tout état de cause, la présence des organisations professionnelles dans les instances de contrôle du CNAPS ne plaide pas pour un régime « tout répressif », mais plutôt pour un système fondé sur le dialogue comme le rappellent les professionnels et les pouvoirs publics interrogés sur le sujet. Lors de la finalisation de cette recherche, le législateur a voté l'extension du délit d'entrave à l'ensemble des activités de l'article L.611-1 du Code de la sécurité intérieure.

2. L'absence de transmission du rapport aux contrôlés

Si un établissement suscite l'intérêt du CNAPS, les contrôleurs déclenchent alors une inspection en informant préalablement le procureur de la République. À la fin du contrôle, les agents du CNAPS font signer le compte rendu de visite en estimant à ce moment qu'il s'agit d'une procédure contradictoire. Ensuite, les contrôleurs rédigent un rapport final en procédant si nécessaire à des auditions administratives. Ce rapport final est ensuite adressé au directeur du CNAPS qui décidera de l'opportunité des poursuites en transmettant, le cas échéant, le dossier aux CIAC qui se chargeront de mettre en œuvre la procédure disciplinaire.

Cette procédure est encadrée par l'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure. Cette disposition prévoit que la procédure du contradictoire a lieu durant le contrôle. Ce droit pour les contrôlés est un principe édicté par l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Cette obligation trouve, également, son fondement dans le respect des droits de la défense tel qu'il a été indiqué dans un arrêt du Conseil d'État⁸⁰¹. Cette idée des droits de la défense et du procès équitable découle ainsi de l'arrêt Téry du 20 juin 1913.

Ces arrêts concernent-ils le CNAPS ? *A priori* non puisque le CNAPS dispose déjà d'une procédure contradictoire dans ses phases d'instruction. En matière disciplinaire et sur le fondement des articles 6 et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, les procédures suivies par les CIAC doivent respecter le

⁸⁰¹ CE, 5 mai 1944, Dame Veuve Trompier-Gravier, Recueil Lebon, p. 133.

principe du contradictoire⁸⁰². Cette notion est souvent absorbée par le droit à un procès équitable tel qu'interprété par les juges de Strasbourg⁸⁰³. En effet, cette définition du procès équitable recouvre plusieurs principes tels que l'égalité des armes, le contradictoire de la procédure et son impartialité. Cette définition du contradictoire selon la CEDH donne « *la faculté pour les parties à un procès [...] de prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée au juge, même par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision, et de la discuter* »⁸⁰⁴.

En procédant comme indiqué dans la circulaire du 23 décembre 2011 relative à l'installation du CNAPS ⁸⁰⁵, l'établissement public respecte-il le principe du contradictoire et du procès équitable ? *A priori* non puisque le personnel du CNAPS adresse un rapport complémentaire au directeur de l'établissement qui décide de l'opportunité des poursuites. En cas d'engagement d'une procédure disciplinaire, c'est ce rapport qui sera transmis aux CIAC et qui servira d'éléments pouvant fonder une sanction. Or, même si cette phase dans le processus disciplinaire est contradictoire par la présence possible d'un conseil, le mis en cause n'a pas accès à certains éléments de procédure. Néanmoins et comme le souligne François Wavelet, chef du bureau du contentieux de la responsabilité à la préfecture de police de Paris, un rapport qui est un document de travail interne n'a pas à être communiqué aux parties⁸⁰⁶. Cette position avait été confirmée par le Conseil d'État⁸⁰⁷. Les rapports établis par les contrôleurs sont par conséquent des documents de travail connus des contrôlés sans qu'il soit besoin de les transmettre aux parties.

En définitif, rien n'oblige le CNAPS à transmettre « ce document de travail » servant d'aide à la décision à la partie adverse. Néanmoins et pour une meilleure administration

⁸⁰² Circulaire NOR IOCD1135384C du 23 décembre 2011 relative à l'installation du Conseil national des activités privées de sécurité.

⁸⁰³ Sudre (F.), « Les exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme », in (dir.) Pingel (I) et Sudre (F.) *Le ministère public et les exigences du procès équitable*, Bruylant, coll « Droit et justice » n°44, 2003, p. 51.

⁸⁰⁴ CEDH, 20 févr. 1996, n° 19075/91, Vermeulen c. Belgique, § 33, JurisData n° 1996-430295.

⁸⁰⁵ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/01/cir_34358.pdf.

⁸⁰⁶ Wavelet (F.), « Les modalités d'intervention du rapporteur public dans le procès administratif et le respect de l'article 6 § 1 de la Convention EDH », *JCP A*, 2013, n°42.

⁸⁰⁷ CE, 10 févr. 1982, n° 27949, Eyraud, JurisData n° 1982-040742.

de cet établissement, la communication de cette pièce de procédure peut permettre aux professionnels du secteur de mieux préparer leur défense comme le fait une autre administration.

B. La comparaison avec les inspecteurs de l'environnement

L'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement a créé une nouvelle catégorie de fonctionnaires, les inspecteurs de l'environnement. Cette ordonnance a pour objectif de rassembler près de 70 catégories de fonctionnaires chargés de polices spéciales de l'environnement. Ce regroupement fait écho à la nécessité de rendre les dispositions du Code de l'environnement conformes aux dernières jurisprudences constitutionnelles, européennes et administratives notamment en matière de procès équitable⁸⁰⁸.

Cette nouvelle catégorie de fonctionnaires a été dotée de missions de police judiciaire. Cette habilitation leur permet de dresser des procès-verbaux pour constater des infractions qui devront faire l'objet d'une transmission au procureur de la République⁸⁰⁹. Ces missions se distinguent nettement de celles des agents du CNAPS qui ne disposent pas de pouvoir de police judiciaire. En revanche et s'agissant des modalités de visite des installations et de saisie des documents, la circulaire applicable aux inspecteurs de l'environnement ne diffère pas vraiment des missions du CNAPS en matière de contrôle⁸¹⁰. Cette circulaire prévoit également la mise en œuvre de la sanction pénale en cas de manquements tout en déconseillant aux CIAC de recourir à la procédure dite de « *transaction pénale* » que le CNAPS a fait le choix de proposer pour les professionnels de la sécurité privée reconnaissant leur culpabilité⁸¹¹. En effet, le

⁸⁰⁸ Dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement, *JCP E*, 2012, act. 44.

⁸⁰⁹ Gillig (D.), « Polices administratives et pénales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement », *Environnement*, 2013, Comm. 69.

⁸¹⁰ Circulaire NOR : DEVP1317091C du 19 juillet 2013 relative à la mise en œuvre des polices administratives et pénales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement. (http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/07/cir_37281.pdf).

⁸¹¹ Article 17 du décret n° 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité : « Si les faits reprochés ne sont pas contestés et après avoir informé la personne intéressée de la sanction envisagée et

Conseil d'État a estimé que cette procédure était trop imprécise pour être proposée⁸¹². Seulement cette disposition a été réintroduite dans le décret n° 2014-368 du 24 mars 2014 relatif à la transaction pénale prévue à l'article L. 173-12 du Code de l'environnement. Le Conseil constitutionnel saisi par une QPC a jugé cette fois que cette proposition était constitutionnelle⁸¹³.

Les inspecteurs de l'environnement disposent d'une expérience plus grande que les agents du CNAPS. C'est probablement ce qui leur permet, aujourd'hui, d'avoir des pouvoirs plus étendus comme la possibilité de dresser des procès verbaux pour un délit d'entrave (1). Cette antériorité leur a permis, également, d'expérimenter une procédure du contradictoire plus rodée que celle proposée par le CNAPS (2).

1. La présence d'un délit d'entrave

Les inspecteurs de l'environnement dont les activités sont régies par l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 relative aux polices administrative et judiciaires du Code de l'environnement ont pour mission de contrôler les installations classées, le contrôle des déchets, des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques et enfin du contrôle des infrastructures de stationnement, chargement, déchargement de matières dangereuses. L'objectif des fonctionnaires du bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection, du contrôle et de la qualité du ministère de l'Écologie est de s'assurer du fonctionnement régulier des exploitations et en cas de défaillance d'un retour rapide à la normale.

Pour atteindre cet objectif, les fonctionnaires procèdent à des contrôles de site. L'ordonnance de 2012 a supprimé l'obligation d'information préalable de l'exploitant. En d'autres termes, cette inspection peut se dérouler de manière inopinée⁸¹⁴. Cette ordonnance a également créé deux articles parmi lesquels l'article L.171-1 du Code de

recueilli, dans le cadre d'une procédure contradictoire écrite, son accord sur l'absence de convocation à l'audience, la commission régionale ou interrégionale peut prononcer à son encontre la sanction de l'avertissement ou du blâme assortie, le cas échéant, d'une pénalité financière inférieure à 750 euros. «

⁸¹² CE, 7 juill. 2006, n° 283178, France Nature Environnement, JurisData n° 2006-070406.

⁸¹³ Cons. const., 26 sept. 2014, déc. n°2014-416 QPC, France Nature Environnement : J.O 28 sept. 2014, texte n°50, p.15791.

⁸¹⁴ Le troisième alinéa de l'article L.514-5 a été supprimé par l'ordonnance de 2012.

l'environnement qui précise les modalités d'accès aux espaces clos et locaux accueillant les installations susceptibles d'être contrôlées. Pour la bonne exécution du contrôle, l'inspecteur doit obtenir l'assentiment par écrit de l'exploitant avant de commencer sa mission. Seulement, il peut arriver que l'exploitant refuse l'accès aux installations. Dans ce cas de figure, les inspecteurs de l'environnement doivent dresser un procès-verbal d'entrave en application de l'article L.173-4 du Code de l'environnement⁸¹⁵. Le droit au silence se distingue de l'entrave dans la mesure où le droit permet à une personne de garder le silence⁸¹⁶. Cette procédure lui évitera de s'auto-incriminer en cas de découverte d'infraction⁸¹⁷. Amane Gogorza, maître de conférences, ne partage pas cette analyse. Elle indique que la procédure d'entrave ne doit en réalité concerner qu'un « *témoin ou un tiers à la procédure* »⁸¹⁸. En effet, le fait de refuser de participer à son auto-incrimination peut se matérialiser par le silence gardé et le refus de remettre des documents. Ces deux actions peuvent constituer un délit d'entrave. En réalité, cette infraction concerne le refus de laisser les inspecteurs pénétrer dans les lieux. En contrôlant le site, les contrôleurs ont alors la possibilité de constater des infractions sans nécessairement interroger l'exploitant et sans obtenir de lui des informations utiles à la bonne réalisation du contrôle.

S'agissant du CNAPS, la visite inopinée est l'une des possibilités offertes aux contrôleurs pour visiter un site. Cette absence de pouvoir peut se traduire par la volonté de l'administration de ne pas fonder la création du CNAPS sur un système répressif comme analysé plus haut. Par ailleurs, la saisine du JLD, en cas d'opposition de l'exploitant, rend ce pouvoir secondaire même si son existence possède un effet dissuasif et incite, par conséquent, à plus de coopération. D'ailleurs, la circulaire du ministère de l'Écologie propose de maintenir l'information préalable pour éviter des contrôles inopinés abusifs⁸¹⁹.

⁸¹⁵ « Le fait de faire obstacle aux fonctions exercées par les fonctionnaires et agents habilités à exercer des missions de contrôle administratif ou de recherche et de constatation des infractions en application du présent code est puni de six mois d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

⁸¹⁶ CEDH, 28 oct. 1996, Murray c. RU., n° 14310/88.

⁸¹⁷ Cass. crim., 24 févr. 2009, n° 08-84.410 : JurisData n° 2009-047349 ; Bull. crim. 2009, n° 46.

⁸¹⁸ Gogorza (A.), « Le droit pénal de l'environnement », RDP 2013, n°9, dossier 4.

⁸¹⁹ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/07/cir_37281.pdf.

En définitive, le délit d'entrave apparaît comme un outil juridiquement mal calibré et dont le seul objectif serait de sanctionner l'exploitant soucieux de ne pas s'auto-incriminer.

2. Une procédure du contradictoire bien établie

Lorsque des manquements ont été constatés pendant une inspection, les contrôleurs mettent en œuvre une procédure disciplinaire. L'agent doit, d'abord, rédiger un rapport qui relève les manquements. Ce rapport signé par l'inspecteur proposera au préfet les suites qu'il convient de donner. Ce document est, par ailleurs, adressé à l'exploitant en application de l'article L.514-5 du Code de l'environnement⁸²⁰. Cette phase contradictoire de la procédure permet à l'intéressé d'adresser au préfet ses observations. L'absence de transmission du rapport à l'exploitant est un élément indispensable à la régularité de la procédure⁸²¹. Ce droit est rappelé à l'article L.171-8 du Code de l'environnement.

La circulaire rappelle que les sanctions administratives doivent impérativement être précédées d'une mise en demeure⁸²². L'exploitant doit répondre à cette injonction sous peine de sanctions (consignation ; suspension ; travaux d'office ; amende ; astreinte). Lorsque la mise en demeure de régulariser sa situation administrative dans le délai imparti n'a pas produit d'effet, l'administration envisage alors deux sanctions (fermeture des installations et suppression des installations accompagnée d'une remise en état des lieux). Ces sanctions administratives doivent être précédées d'une phase contradictoire en application de l'article L. 171-8 du Code de l'environnement.

S'agissant du CNAPS, les professionnels n'ont pas la possibilité de réagir simultanément à l'envoi du rapport au préfet, directeur du CNAPS. La phase contradictoire n'intervient que lors de la mise en mouvement de la procédure disciplinaire par les CIAC alors

⁸²⁰ « L'exploitant est informé par l'inspecteur des installations classées des suites du contrôle. L'inspecteur des installations classées transmet son rapport de contrôle au préfet et en fait copie simultanément à l'exploitant. Celui-ci peut faire part au préfet de ses observations ».

⁸²¹ Perez (S.), « L'un des éléments d'une procédure équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est le caractère contradictoire de celle-ci », D. 1997, p.361.

⁸²² Article L.171-7 et suivants du Code de l'environnement.

qu'elle pourrait intervenir pendant la phase d'instruction, comme en matière de procédure pénale, notamment de plus en plus en phase d'instruction. Si l'exploitant peut réagir lors du contrôle, la situation de stress générée par cette opération ne lui permet pas de mobiliser toute son attention pour apporter les explications nécessaires aux questions des agents du CNAPS. Le contrôle se poursuit fréquemment par de possibles auditions administratives afin d'apporter des observations sur certains points. Les contrôlés peuvent aussi être sollicités pour fournir un complément d'information. Ces initiatives s'apparentent à une forme de contradictoire post-contrôle, qui n'a cependant aucune existence textuelle. Il conviendrait de l'encadrer afin d'éviter des traitements différents pour chaque dossier, ce qui pourrait constituer une certaine forme de favoritisme. En effet, la circulaire du 23 décembre 2011 relative à l'installation du CNAPS mentionne que la procédure du contradictoire intervient uniquement lorsque les CIAC sont saisies des dossiers⁸²³.

Chapitre 2. La portée des sanctions sur la garantie des libertés

Les préfectures auparavant en charge du contrôle des activités privées de sécurité n'avaient ni le temps ni les moyens d'opérer un contrôle effectif du secteur⁸²⁴. Par conséquent, c'est l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) qui procédait, essentiellement, au contrôle de ces activités. Il est rappelé que l'organisme en charge du recouvrement des charges sociales a souvent placé le secteur de la sécurité comme prioritaire du fait d'une fraude assez élevée. En 2015, la caisse nationale du réseau des URSSAF a enregistré pour les années 2013 et 2014, une augmentation des redressements d'environ 70 %. Le montant moyen pour une entreprise s'élève à 190 000 euros⁸²⁵. Ce rapport fait écho à des prises de position régulière de l'administration sur les fraudes constatées dans le secteur de la sécurité privée⁸²⁶.

⁸²³ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/01/cir_34358.pdf.

⁸²⁴ Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *ADJA 2009*, p.800.

⁸²⁵ http://www.acoss.fr/files/contributed/Rapports_d_activite/Fichiers%20imprimables/controle-et-lutte-contre-la-frau.

⁸²⁶ <http://www.aef.info/abonne/depeche/485021>.

Le contrôle de cette activité ne pouvait reposer uniquement sur le paiement par les entreprises des charges sociales. Les professionnels voulaient aller plus loin en combattant les dérives à la racine, c'est-à-dire à l'entrée du secteur. La première initiative a été engagée lors du vote de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance en restaurant, pour la première fois, une carte professionnelle dont la délivrance serait subordonnée au respect des critères de moralité et d'honorabilité, inhérents aux fonctions⁸²⁷. S'agissant du contrôle de l'activité, le législateur a doté le CNAPS d'un pouvoir de contrôle⁸²⁸. Ce contrôle effectif des activités privées de sécurité s'accompagne d'un pouvoir de sanctions prévu à l'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure (section 1). Par ailleurs, une sanction prononcée par l'établissement public n'exclut en rien la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire interne à l'entreprise pour des manquements pouvant être assimilés à une faute professionnelle (Section 2).

Section 1 : Les sanctions du CNAPS

L'ancien directeur du CNAPS, Jean-Yves Latournerie, analyse dans un ouvrage dédié à la sécurité privée les raisons qui ont motivé la création du CNAPS. Il indique, à cet effet, que le taux de rotation des agents est élevé avec des risques d'infractions à la réglementation et à la législation du travail. Le Préfet pointe également une sous-traitance en cascade ayant pour conséquence de délivrer des prestations insatisfaisantes avec des risques importants lorsqu'on imagine que ces agents sont au contact du public⁸²⁹. Il y a par conséquent un risque d'atteinte aux libertés individuelles.

Le président du Commission nationale d'agrément et de contrôle, Claude Mathon, rappelle, quant à lui, que « *la grande innovation consiste dans l'instauration d'un véritable contrôle des entreprises et des personnes exerçant des activités privées de sécurité, ce qui donne à ces instances [...] un véritable pouvoir disciplinaire* »⁸³⁰. Ce pouvoir de punition confié à un établissement public fait suite à l'incapacité des préfetures à réguler cette

⁸²⁷ Tarlet (C.) et Moreau (P.), « Contribution à l'étude de la loi relative à la prévention de la délinquance : la professionnalisation et la moralisation des entreprises de sécurité privée », *JCP A*, 2007, 213.

⁸²⁸ Article L.634-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure.

⁸²⁹ Latournerie (J.-Y.), « Le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) », in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.), *Sécurité privée et enjeu public*, op. cit., p.232.

⁸³⁰ Mathon (C.), « Quel contrôle ? », in *Sécurité privée, enjeu public*, in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.), *Sécurité privée et enjeu public*, op. cit., p.211.

activité. La mission disciplinaire de l'établissement public a été défendue par les professionnels de la sécurité. Leur volonté étant d'exclure du secteur les individus peu concernés par la réglementation. En effet, un agent démuné de carte professionnelle est un agent qui potentiellement n'a pas obtenu son CQP APS alors que cette formation transmet un cadre précis d'intervention de l'agent. Il en est de même pour un agent qui n'a pas obtenu le renouvellement de sa carte professionnelle.

Les libertés individuelles occupent par conséquent une place importante dans la réflexion sur la régulation des entreprises du secteur. Elle est, selon l'ancien délégué interministérielle à la sécurité privée Jean-Louis Blanchou, indispensable avant le rétablissement de la confiance entre l'administration et le secteur de la sécurité privée⁸³¹. L'avocat Pierre Moreau, préfère évoquer « *une aspiration ancienne de la profession* »⁸³² pour le contrôle et la régulation de cette activité.

Le pouvoir politique avait le choix entre créer un ordre professionnel ou une autorité administrative indépendante (AAI). Il a, finalement, opté pour un dispositif intermédiaire. En effet, l'ordre professionnel ne permettait pas à l'administration de contrôler ce secteur et une AAI nécessitait des moyens financiers importants et n'associait pas les professionnels à la régulation de leur propre activité, ce qu'ils souhaitaient ardemment avec le concours de l'administration⁸³³.

Les pouvoirs publics ne font pas totalement confiance à la profession pour s'auto-administrer comme le relève Xavier Latour⁸³⁴. En effet, l'État aurait été amené à confier des missions de police administrative et disciplinaire à un ordre professionnel dont elle ne cesse de dénoncer l'immaturité – curieux paradoxe. Par conséquent et comme l'analysent Xavier Latour et Pierre Moreau, l'administration a fait du CNAPS, une personne morale de droit public administrée par des professionnels et des représentants des administrations, le tout financé par une taxe prélevée sur le chiffre

⁸³¹ Blanchou (J.-L.), « La sécurité privée dans l'ère de la confiance », in *Cahiers de la sécurité*, La Documentation française, 2012, n°19, p.153.

⁸³² Moreau (P.), « La sécurité privée sous contrôles », in *Cahiers de la sécurité*, La Documentation française, 2012, n°19, p.157.

⁸³³ Ibid.

⁸³⁴ Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changements », *JCP A*, 2014, 2077.

d'affaires des prestations ou sur la masse salariale des services internes ou encore alimenté par les pénalités financières prononcées contre les personnes morales et physiques prévues aux titres I, II et II bis du Livre VI du Code de la sécurité intérieure⁸³⁵.

Même après la création du CNAPS, l'administration tient encore les professionnels de la sécurité à distance du pilotage du CNAPS notamment en refusant que le poste de Vice-président, créé récemment, soit occupé par un professionnel⁸³⁶. D'ailleurs, pour Alain Bauer, président du Collège, les professionnels font front commun lorsqu'ils sont réunis par le CNAPS⁸³⁷. Cette affirmation sous-entend, sans détour, que les professionnels ne sont pas capables de se concerter sans le concours de l'administration.

Le CNAPS, établissement public administratif, dispose d'un pouvoir d'engager une procédure disciplinaire après avoir constaté des manquements aux lois et règlements (§1). Ce processus peut déboucher sur des sanctions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours (§2).

§1. La mise en œuvre de la procédure disciplinaire

L'article L.634-1 du Code de la sécurité intérieure organise le contrôle des personnes morales et physique des titres I, II et II bis du Livre VI du Code de la sécurité intérieure. Les contrôleurs peuvent à cet effet accéder aux locaux à usage professionnel de l'employeur ou au donneur d'ordres ainsi que sur les sites d'intervention des agents de sécurité.

⁸³⁵ Latour (X.) et Moreau (P.), « Le Conseil national des activités privées de sécurité et la moralisation de la sécurité privée », *JCP A*, 2011, 2146.

⁸³⁶ Article 12 du décret n° 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité : « Un vice-président, chargé de suppléer le président en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci et d'assurer l'intérim en cas de vacance momentanée du poste de président, est élu dans les mêmes conditions. Il peut désigner, parmi les membres de la commission mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article 13, la personne chargée de le suppléer en cas d'absence momentanée ou d'empêchement ».

⁸³⁷ « Nous sommes partis d'une situation beaucoup plus acrimonieuse, et de ce point de vue-là le Cnaps a fait beaucoup de bien aux organisations professionnelles, qui ont compris qu'elles pouvaient dialoguer avec l'État à condition de ne pas se chamailler elles-mêmes. Tout le monde est sorti de l'idée qu'une représentation unitaire se traduirait par un monopole. Mon souhait, c'est qu'elles parlent d'une seule voix, ce qui est aujourd'hui le cas. Il n'y avait pas de risque de disparition dans l'Anaps (ni l'USP, ni les autres fondateurs n'ont été dissous), car c'est la souplesse d'une alliance. Mais en réalité, au sein du Cnaps, les syndicats professionnels sont plus unis aujourd'hui que s'ils étaient fusionnés ». (<http://www.aef.info/abonne/depeche/482038/search/>).

Lorsque des manquements sont relevés lors d'une visite, les contrôleurs rédigent un rapport au directeur du CNAPS qui dispose, ensuite, de la possibilité de classer sans suite le dossier ou de déclencher une procédure disciplinaire. Des manquements constatés ne débouchent pas systématiquement sur une procédure disciplinaire. En effet, l'ancien directeur du CNAPS, Jean-Yves Latournerie, évoque « *des manquements suffisamment graves et non régularisables* »⁸³⁸ pour déclencher une action disciplinaire. En d'autres termes, le directeur du CNAPS dispose d'une liberté d'appréciation dans le déclenchement d'une procédure disciplinaire. N'y a-t-il pas dans ce pouvoir discrétionnaire un risque d'arbitraire ? *A priori*, non puisque le contrôleur à l'origine du rapport formule des préconisations quant aux suites à donner aux manquements. Néanmoins, le préfet peut donner une autre orientation à celle préconisée par le contrôleur, dans son rapport définitif. Selon le président du Collège, une doctrine a été votée par les membres de l'Assemblée afin d'orienter les CIAC dans leurs décisions. Cette doctrine s'applique par conséquent au directeur de l'établissement qui s'appuie sur ce document pour fonder sa décision de transmettre ou non le rapport à la chambre disciplinaire.

Le représentant de l'État dans le département, le préfet, conserve quelques compétences en matière disciplinaire⁸³⁹. En effet, selon la circulaire du 23 décembre 2011, le préfet peut ordonner la suspension des autorisations⁸⁴⁰. Cette intervention ne s'effectue qu'en cas d'urgence et au motif d'un trouble manifeste à l'ordre public. Le préfet informe immédiatement de sa décision le président de la commission interrégionale d'agrément et de contrôle⁸⁴¹. L'intervention du préfet reste limitée car il ne dispose plus de la capacité de prononcer des sanctions administratives. Ses actions ont pour but de faire cesser les atteintes à la tranquillité publique, à la sécurité et à la salubrité. Le préfet doit mettre en avant le caractère préventif de sa mesure pour ordonner la suspension de l'agrément en attendant que la CIAC instruisse le dossier. Le juge administratif reste compétent pour contrôler la légalité de la démarche⁸⁴².

⁸³⁸ Latournerie (J.-Y.), « Le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) » in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.), *Sécurité privée et enjeu public*, op. cit., p.241.

⁸³⁹ CAA Versailles, 22 oct. 2013, Yanga c. Préfet de l'Essonne, n°12VE02268.

⁸⁴⁰ Cela concerne la carte professionnelle, l'agrément des dirigeants et l'autorisation des entreprises.

⁸⁴¹ Circulaire NORIOCD1135384C du 23 décembre 2011 relative à l'installation du CNAPS.

⁸⁴² CAA Versailles, 6 déc. 2004, Commune de Pierrefitte, Commune de Stains, Commune de Villetaneuse.

Enfin, le procureur de la République peut saisir le CNAPS pour des manquements constatés lors d'une enquête visant une entreprise de sécurité privée ou ses personnels⁸⁴³. Ces acteurs, impliqués dans le secteur de la sécurité privée ont la possibilité de déclencher une procédure (A). Ce processus vise, le cas échéant, à sanctionner les manquements (A).

A. La procédure disciplinaire

Le processus normal de saisine d'une CIAC passe par le directeur du CNAPS qui après un contrôle ayant débouché sur la mise en lumière des manquements peut enclencher la procédure disciplinaire. Cette possibilité est également permise par l'article R.634-1 du Code de la sécurité intérieure qui attribue au ministre de l'Intérieur, aux préfets de département et au procureur de la République le pouvoir de saisir directement une commission régionale ou interrégionale.

Le dossier est alors transmis à la délégation territoriale de la CIAC du ressort du siège de l'entreprise pour instruction. C'est, ensuite, l'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure qui s'applique. Cette disposition offre aux commissions interrégionales la capacité de sanctionner les personnes physiques ou morales en contravention avec les lois et règlements. Ces CIAC sont composées, comme pour la commission nationale d'agrément et de contrôle, de représentants de l'État et de la profession. Cette commission ne peut être présidée que par un fonctionnaire. Autrement dit, le dirigeant d'une entreprise privée ne peut présider cette commission étant entendu que la personne privée représente dans le cadre de cette mission une organisation professionnelle.

Cette incompatibilité fonctionnelle d'un chef d'entreprise avec la présidence d'une CIAC s'explique par la nature de l'établissement public. À la différence d'un exploitant, le préfet ou sous-préfet est dépositaire de l'autorité de l'État. Il a en charge l'ordre public et doit faire respecter les lois et les règlements. Par ailleurs, qu'il s'agisse de la CNAC ou

⁸⁴³ Les préfetures en charge auparavant du contrôle de cette activité n'avaient pas de pouvoir de sanction sauf à saisir l'administration compétente. En revanche, elles pouvaient suspendre ou retirer l'agrément des entreprises et l'autorisation des agents.

d'une CIAC, le fonctionnaire qui préside la commission ne prend pas seul la décision. En effet, la décision reste collégiale notamment avec l'appui d'un magistrat qui s'assure du respect des libertés.

Il est également rappelé que les salariés ne sont pas représentés au sein du collège et des instances d'agrément et de contrôle (CNAC et CIAC). Cette absence a été remarquée par le professeur Xavier Latour qui pointe dans le Code de la sécurité intérieure commenté « *une situation potentiellement contraire au principe d'impartialité et d'égalité des armes* » en raison de la présence des organisations professionnelles⁸⁴⁴. La députée Delphine Batho a également relevé cette absence lors des débats à l'Assemblée nationale, le 26 janvier 2011⁸⁴⁵.

La CNAC et les CIAC sont-elles assimilables à des juridictions spécialisées ? Le Conseil d'État a dicté des règles applicables aux juridictions administratives spécialisées parmi lesquelles le principe d'impartialité. De ce point de vue, l'arrêt Demoiselle Arbousset donne une règle générale en indiquant que « *un membre d'une juridiction administrative ne peut pas participer au jugement d'un recours relatif à une décision administrative dont il est l'auteur ou qui a été prise par un organisme collégial dont il était membre et au cours de délibération auxquelles il a pris part* »⁸⁴⁶. Cette norme répond non seulement à une exigence d'ordre européen mais également interne eu égard à la nature et aux conséquences des décisions prises sur les intéressés⁸⁴⁷. Par ailleurs, l'exigence d'un procès équitable impose la communication des pièces à l'ensemble des parties. L'arrêt Villes indique qu'aucun « *document ne saurait être régulièrement soumis au juge sans que les parties aient été mises à même d'en prendre connaissance* »⁸⁴⁸. Applicable à la sécurité privée, on peut conclure que le CNAPS constitue une juridiction spécialisée car l'établissement répond aux exigences du procès impartial avec une séparation stricte entre les délégations territoriales qui instruisent les dossiers et les CIAC qui jugent de manière indépendante. Ensuite et s'agissant du procès équitable, l'établissement public s'assure que le mis en cause dispose des mêmes pièces que la formation de jugement, de

⁸⁴⁴ Latour (X.), in Gohin (O.) et Latour (X.), *Code de la sécurité intérieure*, op. cit., p.236.

⁸⁴⁵ <http://www.senat.fr/rap/l10-261/l10-261.html>.

⁸⁴⁶ CE, 2 mars 1973, RD publ. 1973.1066, concl. Braibant.

⁸⁴⁷ CE, 23 févr. 2000, Sté Labor Métal et autres, RFD adm. 2000.435.

⁸⁴⁸ CE, 10 août 1918, Villes, Rec. CE, p.841.

sorte à favoriser l'égalité des moyens. La CNAC s'appuie sur ces mêmes principes pour statuer sur les recours formés par les personnes morales et physiques contre les décisions des CIAC.

La jurisprudence constitutionnelle examine d'une part la question de l'égalité devant la loi et d'autre part la question de la garantie des droits de la défense. Ainsi, selon le Conseil constitutionnel « *si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties* »⁸⁴⁹. En effet, pour le Conseil, l'impartialité d'une juridiction s'apprécie dans sa globalité. Cette énonciation intervient après sa saisine sur une question prioritaire de constitutionnalité concernant les assesseurs des tribunaux des affaires de sécurité sociales⁸⁵⁰. Dans un autre dossier, la présence de représentants des salariés et des employeurs au sein de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents de travail (CNITAT) a été jugée conforme à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme par la Cour de cassation⁸⁵¹. En matière de paritarisme, les représentants des salariés ne doivent pas défendre les salariés syndiqués mais la profession. Il en va de même pour les représentants des employeurs d'autant plus que dans le secteur de la sécurité privée les organisations professionnelles ne fédèrent pas toutes les entreprises.

A titre de comparaison, il existe des ordres professionnels comme l'ordre des médecins. Cette structure créée le 7 octobre 1940 est un organisme corporatif doté d'une autorité de puissance publique fonctionnant avec des règles de droit privé⁸⁵². Les ordres professionnels sont donc des personnes morales de droit privé⁸⁵³. C'est plus tard qu'un code de déontologie a été créé par plusieurs décrets et intégré dans le Code de la santé

⁸⁴⁹ Cons. const., 23 juillet 2010, DC n° 2010-15/23 QPC, Région Languedoc-Roussillon et autres, considérant n°4.

⁸⁵⁰ Cons. const., 3 déc. 2010, DC n°2010-76 QPC, M. Roger L., considérant n°9.

⁸⁵¹ Cass. 2^e civ, 16 sept. 2003, n°01-21493.

⁸⁵² CE, 2 avril 1943, Bouguen : *JCP G*, 1944, II, 2565, note Ch. Célier ; S. 1944, 3, p. 1, concl. Lagrange et note Mestre.

⁸⁵³ TC, 13 févr. 1984, Cordier : Rec. CE 1984, p. 447.

publique. Son principal but est de s'assurer de la moralité des professionnels tout en veillant à la compétence et à l'indépendance de ses membres. Tous les médecins en fonction sont adhérents de cet ordre. Ils reçoivent une autorisation d'exercice dans le cadre de la mission de police administrative de cette organisation. Les sections disciplinaires ont été assimilées par plusieurs décisions à des juridictions spécialisées dès lors qu'elles répondent au principe d'impartialité⁸⁵⁴. Cette théorie est renforcée depuis l'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme aux juridictions ordinaires par le Conseil d'État⁸⁵⁵. Le principe du droit au procès équitable impose, par ailleurs, la séparation stricte entre les instances disciplinaires et l'ordre. Aussi, l'instance disciplinaire est présidée par un magistrat pour préserver les règles applicables aux chambres disciplinaires (impartialité et procès équitable).

S'agissant du CNAPS, les entretiens réalisées n'ont pas permis de relever une grande indépendance entre la direction de l'établissement public et la présidence des CIAC, détenues par des fonctionnaires du corps préfectoral à la différence des chambres disciplinaires de l'ordre des médecins dirigées par des magistrats⁸⁵⁶. Le CNAPS a pour principale mission de s'assurer de la moralité et du professionnalisme des acteurs de la sécurité privée même s'ils ne sont pas membres de l'établissement public à la différence des ordres.

Pourquoi l'administration n'a-t-elle pas admis de représentants des salariés dans cet établissement de contrôle et de régulation ? L'objectif du CNAPS est de redresser l'image de la profession et, par la même occasion, de restaurer l'équilibre financier des entreprises souvent déficitaires. Par ailleurs, le financement de l'établissement public essentiellement par le secteur au travers d'une taxe et par les pénalités prononcées à l'égard des personnes morales et physiques a peut-être incité l'administration et les organisations patronales à s'entendre sur le fonctionnement de l'établissement. En tout état de cause, cette situation ne s'applique pas en l'espèce, mais la présence de syndicats de salariés constitue l'un des fondements des relations collectives au travail d'autant

⁸⁵⁴ CE, 3 déc. 1999, Leriche, JurisData, n°1999-051316.

⁸⁵⁵ CE, 30 déc. 1996, Conseil national de l'ordre des médecins, n°141852.

⁸⁵⁶ Chavirer (G.), « Les leçons de l'annulation d'une décision de la formation disciplinaire du conseil national de l'ordre des médecins sur le fondement de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme » *JCP A*, 2004,1076.

plus que l'État a souvent mis en avant le paritarisme dans certaines institutions comme au Pôle Emploi ou l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)⁸⁵⁷.

Le CNAPS a vu ses prérogatives évoluer ces derniers mois avec l'instauration d'un dispositif semblable au plaider-coupable (1). Aussi, l'évolution récente de l'établissement a permis d'ouvrir les séances des commissions interrégionales et nationales d'agrément et de contrôle afin d'assurer une publicité des débats (2).

1. Une procédure disciplinaire facultative

L'article 20-3 du décret n°2014-901 du 14 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité permet, dorénavant, aux CIAC d'initier des procédures disciplinaires allégées⁸⁵⁸. Cette disposition s'apparente à une procédure déjà existante qui est la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité en matière pénale prévue aux articles 495-7 et suivants du Code de procédure pénale.

Cette mesure est un mode de traitement plus simple des procédures ce qui permettrait au CNAPS d'anticiper une éventuelle surcharge des CIAC. Toutefois pour être valide, elle doit, préalablement, faire l'objet d'une procédure écrite entre les parties et recueillir le consentement de l'intéressé. En acceptant cette procédure, le mis en cause renonce, par conséquent, à l'audience ce qui devrait permettre aux CIAC de prioriser leurs actions répressives sur les dossiers les plus importants. En d'autres termes, cette procédure a été initiée pour traiter des dossiers dont les manquements seraient difficilement contestables comme l'absence de carte professionnelle ou l'absence de tenue obligatoire. Cette procédure ne présente, *a priori*, aucun intérêt puisque les peines proposées par ce dispositif sont déjà présentes à l'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure. Il n'y a donc pas d'avantage à renoncer à une procédure collégiale si le professionnel à la

⁸⁵⁷ Maggi-Germain (N.), Fonctions et usages de la représentativité patronale, DARES, 2012, n°131, p.23.

⁸⁵⁸ « Article 20-3.-Si les faits reprochés ne sont pas contestés et après avoir informé la personne intéressée de la sanction envisagée et recueilli, dans le cadre d'une procédure contradictoire écrite, son accord sur l'absence de convocation à l'audience, la commission régionale ou interrégionale peut prononcer à son encontre la sanction de l'avertissement ou du blâme assortie, le cas échéant, d'une pénalité financière inférieure à 750 euros ».

possibilité de plaider sa cause pour tenter d'obtenir une relaxe. S'agissant ensuite de la pénalité financière, les sanctions prononcées par les CIAC, puis les recours examinés par la CNAC, font apparaître un retraitement relativement important des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO). Ainsi, en 2014, les CIAC ont prononcé 90 pénalités financières à l'encontre des personnes physiques alors que pour la même période la CNAC n'en a prononcé que 12. Ces données font apparaître un taux de réformation ou de réexamen relativement important des décisions des CIAC⁸⁵⁹. En d'autres termes, il serait plus judicieux d'aller jusqu'au bout du processus disciplinaire plutôt que d'accepter un dispositif tendant à reconnaître sa faute dont le résultat ne sera guère pire que celle prononcée par la CNAC.

Par ailleurs, ce dispositif nécessite une certaine prévisibilité de la sanction. Cette notion de prévisibilité était déjà présente dans la circulaire NOR JUS-D-04-30176C du 2 septembre 2004 relative à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité au même titre que la reconnaissance du délit par l'auteur des faits, la simplicité de l'affaire en état d'être jugée ne justifiant pas une audience devant le tribunal⁸⁶⁰.

Il est difficile de mettre en avant une certaine prévisibilité dans la sanction, car les CIAC traitent leurs dossiers en toute indépendance et sans coordination avec les autres délégations interrégionales. La CNAC éprouve les plus grandes difficultés à harmoniser les décisions des CIAC malgré des tentatives répétées de sensibilisation. Toutefois, le faible nombre de sanctions peut permettre l'application de ce nouveau dispositif. Cette notion se fonde avant tout sur l'expérience des juridictions et sur la cohérence des décisions. La mise en place du dispositif du plaider-coupable n'est-elle pas prématurée compte tenu de la jeunesse de l'établissement ? Il est probable que l'administration a eu l'intention de traiter rapidement les manquements qui ne peuvent souffrir d'aucune contestation ou bien les plus petites. Dès lors, le plaider-coupable apparaît comme un circuit parallèle de traitement des « *petites procédures* ».

⁸⁵⁹ Rapport CNAPS 2014 (<http://www.cnaps-securite.fr/wp-content/uploads/2015/04/CNAPS-Rapport-de-mandat-2012-2014.pdf>).

⁸⁶⁰ « *De par sa nature, la procédure de CRPC suppose qu'indépendamment de la peine juridiquement encourue par l'auteur des faits, il existe une certaine prévisibilité de la sanction que le tribunal correctionnel pourrait être amené à prononcer s'il était saisi* ».

2. La publicité

La publicité des débats a constitué avec le dispositif du plaider-coupable l'une des grandes innovations du décret n°2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité⁸⁶¹. Cette disposition n'avait pas été intégrée dans la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure qui a donné naissance au CNAPS. Cette nouveauté a été, quelque temps après, insérée dans le règlement intérieur du CNAPS⁸⁶².

Ce principe de la publicité, très ancien, revêtait une attente très forte, au XVIIe siècle, des citoyens qui réclamaient un droit à la publicité des décisions de justice⁸⁶³. La publicité des débats sera reconnue en 1790 avec : « *la publicité des plaidoyers, rapports et jugements aussi bien au civil qu'au pénal était obligatoire pour le juge* »⁸⁶⁴. Plus récemment, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition relative à un article de la loi Perben II donnant la possibilité au travers de l'article 495-9 du Code de procédure pénale d'entendre en chambre du Conseil, le Tribunal de grande instance, le procureur de la République et l'intéressé en vue d'homologuer une procédure de comparution de reconnaissance préalable de culpabilité. Le Conseil constitutionnel a motivé sa décision par la nécessité de répondre aux exigences des articles combinés 6, 8, 9 et 16 de la Déclaration de 1789 qui jugeait qu'une affaire pouvant aboutir à une peine de privation de liberté devait faire l'objet d'une audience publique sauf contrainte particulière⁸⁶⁵. Le CNAPS a adopté le principe d'ouvrir ses séances au public en 2014. Autrement dit, entre sa mise en place, le 1er janvier 2012 et ce jusqu'à la publication du décret du 18 août

⁸⁶¹ Article 20-2 : « En matière disciplinaire, la séance de la commission régionale, interrégionale ou nationale d'agrément et de contrôle est publique. Toutefois, le président de la commission peut, d'office ou à la demande de la personne mise en cause, interdire au public l'accès de la salle pendant tout ou partie de l'audience dans l'intérêt de l'ordre public ou lorsque le respect de la vie privée ou d'un secret protégé par la loi l'exige. La commission délibère à huis clos, hors la présence du rapporteur. La décision de la commission est notifiée à la personne concernée, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ».

⁸⁶² Article 23 : « *la séance de la Commission nationale, régionale, interrégionale ou locale d'agrément et de contrôle est publique. Toutefois, le Président de la Commission peut, d'office ou à la demande de la personne mise en cause, interdire au public l'accès de la salle pendant tout ou partie de l'audience dans l'intérêt de l'ordre public ou lorsque le respect de la vie privée ou d'un secret protégé par la loi l'exige. La Commission délibère à huis clos, hors la présence du rapporteur* ».

⁸⁶³ Royer (J.-P.), *Histoire de la justice en France*, Paris, PUF, 1995, pp. 172-174.

⁸⁶⁴ Lois des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, Recueil Duvergier, p. 361.

⁸⁶⁵ Cons. const., 2 mars 2004, DC n°2004-492, loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, Rec.66, GD 11, considérant n°118.

2014, les commissions nationales et interrégionales n'étaient pas ouvertes au public. En 2012, le professeur Xavier Latour relevait lors de la mise en œuvre du CNAPS la faiblesse du dispositif précisément par la tenue de séances fermées au public⁸⁶⁶.

En principe le rapporteur présente son rapport de manière précise et concise aux membres de la CIAC et en présence du mis en cause. Le président donne ensuite la parole au défendeur qui peut se faire assister par son avocat ou une personne de son choix. La partie adverse et le rapporteur peuvent, ensuite, demander une intervention. À la fin des débats, les membres de la CIAC accompagnés du secrétaire permanent se retirent pour délibérer à huis clos. Les débats publics respectent le principe de la publicité afin de prévenir d'éventuelles décisions arbitraires (a). Toutefois, l'établissement public doit procéder à la publicité des décisions (b).

a) La publicité des débats

L'article L.6 du Code de justice administrative, dispose que « *Les débats ont lieu en audience publique* ». Selon le conseiller d'Etat Mattias Guyomar, le défaut de publicité d'une décision peut entraîner la nullité de la décision si elle est prévue par un texte⁸⁶⁷. Pendant longtemps, le Conseil d'État a refusé l'audience publique pour les juridictions disciplinaires⁸⁶⁸. Le Cour européenne des droits de l'Homme estimait que l'application de l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'Homme imposait des audiences publiques. C'est après plusieurs condamnations que le Conseil d'État a admis ce principe dans l'arrêt Diennet c. France⁸⁶⁹. Les procédures judiciaires à caractère juridictionnel respectent le principe de la publicité lors des audiences. En revanche, les sanctions prononcées par une autorité administrative en l'absence de disposition échappent à la publicité des audiences. La Cour européenne a admis ce principe pour les autorités administratives, même si elles disposent de la capacité de prononcer des sanctions au sens de l'article 6 de la Convention de se soumettre à l'exigence de publicité.

⁸⁶⁶ Latour (X.), « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », *JCP A*, 2012, 2118.

⁸⁶⁷ Guyomar (M.), « Les sanctions administratives », *Système pratiques*, Lextenso, 2014, p. 92.

⁸⁶⁸ CE, sect., 27 oct. 1978, M.X, n°07103.

⁸⁶⁹ CE, ass., 14 févr. 1996, Maubleu, n°132369.

Le Garde des Sceaux a répondu, à cet effet, à une question posée par un parlementaire s'agissant de l'accès à la jurisprudence par les justiciables, ce qui pose la question de leur diffusion par tous les moyens. Le ministre a répondu qu'il s'agissait là « *d'une mission de service public de nature à donner pleine effectivité aux droits de citoyens, notamment dans leur relation avec les administrations* »⁸⁷⁰.

En matière de sécurité privée, le CNAPS n'a ouvert ses séances au public que très récemment. En effet, le décret n°2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité dans son article 16 dispose que les séances des CIAC sont publiques. Rien n'obligeant, *a priori*, le CNAPS à ouvrir ses séances. Toutefois, une récente condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme a relancé le débat⁸⁷¹. La Cour estime que les autorités administratives doivent, également, ouvrir leurs séances au public. La publicité des audiences est donc une garantie supplémentaire d'impartialité notamment lorsque des professionnels siègent dans les commissions d'agrément et de contrôle.

b) La publicité des décisions

Pour l'ancien magistrat Édouard Fuzier-Herman, la lecture de la décision « *sert à démontrer à tous les citoyens que les jugements prononcés sur leurs demandes sont si essentiellement justes qu'ils peuvent être entendus de la multitude, sans avoir à craindre de sa censure* »⁸⁷². L'article L.10 du Code de justice administrative dispose que « *les jugements sont publics. Ils mentionnent le nom des juges qui les ont rendus* ». Ce principe d'accès aux décisions constitue une liberté publique s'inscrivant ainsi dans le sillage de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme telle qu'amendée par les protocoles n°11 et n°14. Cette disposition impose que les jugements soient rendus publiquement sauf circonstances particulières. En matière de sanction administrative, la

⁸⁷⁰ Rep. Min. à la QE n°48280 du 3 juillet 2000 publiée au JO A.N du 20 novembre 2000, p.6634.

⁸⁷¹ CEDH, 20 janv. 2011, Vernes c. France, n°30183/06.

⁸⁷² Guyomar (M.), « Le principe de légalité des délits s'applique aux sanctions susceptibles d'être infligées aux membres des professions réglementées », concl. sur CE 12 oct. 2009, Haut commissariat aux comptes c. M.A, n°311641.

publication de la sanction garantit une sécurité juridique pour les opérateurs⁸⁷³. Elle dispose donc d'une vertu pédagogique.

Pour Bruno Genevois, président de section honoraire du Conseil d'État, la publicité de la sanction est assurée par la lecture de la décision. En effet, pour lui « *tant qu'elle n'a pas été lue, la décision adoptée à l'issue d'un délibéré n'est qu'un simple projet qui peut être remis en cause par la même formation ou devant une formation différente moyennant dans ce cas une réinscription au rôle. La décision de justice n'existe légalement que par son prononcé* »⁸⁷⁴.

La Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction administrative spécialisée diffuse sur son site internet ses arrêts de manière anonyme⁸⁷⁵. Cette pratique d'anonymisation a été introduite par la CNIL qui a adopté le 29 novembre 2001 une recommandation sur la diffusion des données personnelles sur internet⁸⁷⁶. Cette position de la CNIL concilie la publicité des décisions avec la protection des personnes physiques ayant été citées dans la décision diffusée. En effet, l'article 7 de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés impose que « *un traitement de données à caractère personnel doit avoir reçu le consentement de la personne concernée ou satisfaire à l'une des conditions suivantes [...]* ». C'est donc sous l'influence de la CNIL que la diffusion sur internet de la jurisprudence a permis de concilier les libertés individuelles avec le principe de contrôle quotidien du fonctionnement de la justice. En autorisant récemment l'accès de ses instances au public, le CNAPS répond partiellement aux injonctions communautaires. En effet, les décisions ne font pas, encore, l'objet d'une diffusion au public même de manière anonyme comme c'est le cas par exemple de la Cour de cassation. Pourquoi le CNAPS ne diffuse-t-il alors pas ses décisions ?

Aussi, Le CNAPS devrait, *a minima*, donner aux citoyens la possibilité de consulter les décisions au sein des délégations territoriales. En effet et à titre de comparaison, la

⁸⁷³ AMF, 28 sept. 2006, San 2007-27.

⁸⁷⁴ CE, sect., 8 janv. 1982, M.X, n°18237, concl. Genevois.

⁸⁷⁵ <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Assistance-Publique-Hopitaux-de-Marseille-AP-HM>.

⁸⁷⁶ Délibération n°01-057 du 29 novembre 2001 portant recommandation sur la diffusion de données personnelles sur internet par les banques de données de jurisprudence.

jurisprudence européenne admet largement que le dépôt au greffe d'une décision avec possibilité de consultation s'apparente à une publicité des décisions. Cette procédure est indispensable pour donner plus de transparence au fonctionnement de cet établissement d'autant plus que la publication peut se limiter à un extrait de la décision⁸⁷⁷.

B. Les sanctions

Le professeur Jacques Petit pose une définition de la sanction administrative « *comme une décision administrative individuelle, qui a pour but de réprimer une faute, c'est-à-dire une méconnaissance par un sujet de ses obligations* »⁸⁷⁸. Le CNAPS peut prononcer des sanctions au titre de l'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure. Cette délégation de pouvoir de l'État a été encadrée par le Conseil constitutionnel dans une décision visant à appliquer le principe de non-rétroactivité aux autorités non judiciaires ayant la possibilité de prononcer des punitions⁸⁷⁹. Pour la professeure Catherine Teitgen-Colly, « *le pouvoir de sanction apparaît ainsi comme un instrument permettant aux autorités administratives de contribuer à la mission constitutionnelle de l'Exécutif* »⁸⁸⁰. Le Conseil constitutionnel a matérialisé cette analyse dans une décision de 1989 en admettant que le législateur pouvait confier à un établissement la mise en place de normes pour mettre en œuvre une loi⁸⁸¹. Ce pouvoir trouve sa force dans le fait que la personne morale ou physique exerce une activité après avoir été averti des règles à respecter notamment au travers du code de déontologie que les agents et dirigeants doivent avoir à portée de main. Ces obligations, selon le professeur Michel Degoffe, réduisent les libertés des professionnels de la sécurité privée⁸⁸².

⁸⁷⁷ Kerléo (J.F.), La publicité-exemplarité, Le nouveau droit de la publication des sanctions administratives et juridictionnelles », *RFDA*, 2015, p.751.

⁸⁷⁸ Petit (J.), « Police et sanction », *JCP A*, 2013, 2073.

⁸⁷⁹ Cons. const., 30 déc. 1982, DC n° 82-155, Loi de finances rectificative pour 1982, Rec. 88, RJC I-149

⁸⁸⁰ Teitgen-Colly (C.), « Sanction et constitution », *JCP A*, 2013, 2076.

⁸⁸¹ Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, Rec. 18, GD 39, RJC I-339, considérant n° 36.

⁸⁸² Degoffe (M.), « Typologie des sanctions de l'administration », *JCP A*, 2013, 2075.

Cette mesure pose la question de la concentration des pouvoirs réglementaire et répressif au sein de la même administration. En effet, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen impose une séparation stricte des pouvoirs⁸⁸³. Seulement, le Conseil constitutionnel a admis lors d'une décision que le législateur pouvait investir une même administration d'un pouvoir de réglementation et de sanctions à la condition qu'elle ne prononce pas de peines privatives de libertés⁸⁸⁴. La délégation d'un pouvoir de sanction n'est donc pas envisageable lorsque les libertés constitutionnelles « *de premier rang* » sont visées⁸⁸⁵. Par ailleurs, le principe de légalité des délits et des peines impose que les éléments constitutifs des manquements soient « *définis de façon précise et complète* »⁸⁸⁶.

Un établissement public peut-il concentrer à la fois des pouvoirs de contrôle et de sanction ? L'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme énonce le principe d'un procès équitable. L'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen est encore plus explicite sur le principe de la séparation des pouvoirs⁸⁸⁷. Le Conseil constitutionnel avait déjà jugé au sujet d'une AAI que le pouvoir de sanction de l'ARCEP était contraire au principe d'impartialité⁸⁸⁸. Cette position n'a pas été retenue dans une autre QPC relative à des mises en demeure du CSA⁸⁸⁹. En effet, le Conseil constitutionnel a admis que les pouvoirs de mise en demeure se distinguaient des pouvoirs de sanctions⁸⁹⁰. Dans le cas du CNAPS, les pouvoirs de mise en demeure et d'instruction d'une part et de sanctions d'autre part sont distincts de sorte que la procédure respecte le principe d'impartialité. En effet, la délégation territoriale compétente transmet le dossier après instruction au secrétariat permanent de la CIAC

⁸⁸³ Article 16 de la DDHC : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ».

⁸⁸⁴ Cons. const., 17 janv. 1989, DC n°88-248, préc., considérant n°27.

⁸⁸⁵ Cons. const., 11 oct. 1984, DC n°84-181 DC, loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, Rec. 78, GD 34, RJC I-199, considérant n°34.

⁸⁸⁶ CE 9 oct. 1996, n°170363, Société Prigest, Recueil Lebon, p.690, 738.

⁸⁸⁷ Article 16 de la DDHC : « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

⁸⁸⁸ Cons. const., 5 juill. 2013, DC n° 2013-331 QPC, Sté Numéricâble SAS et autres, Rec. 876, texte n°27, J.O 13 juill. 2013, p.11356.

⁸⁸⁹ Cons. const., 13 déc. 2013, DC n° 2013-359 QPC, société Sud Radio services et autre, Rec. 1090, J.O 15 déc. 2013, texte n°58, p.20432.

⁸⁹⁰ Genevois (B.), « Le Conseil constitutionnel, la séparation des pouvoirs et la séparation des autorités administratives et judiciaires », *RFDA*, 1989, p. 671.

pour jugement. L'instructeur de la délégation territoriale ne participe pas comme le mis en cause aux délibérés de la CIAC qui peut prononcer une décision de sanction.

Les décisions rendues par les CIAC sont-elles des sanctions ou des mesures de police administrative ? Le maître des requêtes, Francis Lamy, analyse le fonctionnement de l'action administrative comme étant inadapté aux règles qui découlent de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme⁸⁹¹. En effet, le Commissaire du Gouvernement a analysé, dans un dossier, le retrait de l'agrément d'une société comme une décision administrative qui n'a pas de valeur de sanction. Cette position a déjà été confirmée dans l'arrêt contre la Société Amérique Europe Asie impliquant la même autorité administrative indépendante⁸⁹². Francis Lamy relève la difficulté d'opérer une distinction entre une sanction et une mesure de police.

Ce qui est certain c'est que le CNAPS dans son rôle de police administrative n'émet pas de sanction. En effet, il s'agit d'une mesure de préservation qui, comme pour la décision précitée, est destinée à préserver les intérêts des particuliers. En revanche, la frontière est plus ténue s'agissant de la fonction disciplinaire du CNAPS. En effet, le retrait d'agrément par une CIAC s'analyse comme une sanction disciplinaire alors que dans la décision du 22 juin 2001, le Conseil d'État a confirmé qu'un retrait d'agrément ne s'analysait pas comme une sanction disciplinaire ou professionnelle. Cette difficulté a déjà été relevée dans une autre décision impliquant le Ministère de l'Intérieur⁸⁹³. Dans cette affaire, une définition avait été dégagée par le président Braibant pour ajuster l'action administrative en fonction d'une situation pour un mode d'action préventif ou répressif⁸⁹⁴.

⁸⁹¹ « Sur la notion de sanction administrative au regard de la Convention européenne des droits de l'Homme », concl., sur CE, 22 juin 2001, n° 193392, *Sté Athis*, JurisData 2001-062536, *RFDA*, n° 3 du 10 mai 2002, p. 509.

⁸⁹² CE, 23 mai 1997, n° 176924, *Sté Amérique Europe Asie*.

⁸⁹³ CE, 8 janv. 1960, *Ministère de l'Intérieur c. Rohmer et Daist*, Rec.12 ; RD publ. 1960.333, concl. Braibant.

⁸⁹⁴ « Les mesures de police sont prises dans l'intérêt de l'ordre, de la santé ou de la sécurité publics ; elles visent à mettre fin à un désordre ou à un danger et à l'empêcher de se produire ou de se reproduire à l'avenir [...]. Les sanctions au contraire [...] procèdent d'une intention de punir des infractions soit à une réglementation précise, soit à des principes de morale professionnelle. Elles sont fondées sur des griefs, sur des fautes reprochées. Elles revêtent, en principe, un caractère personnel ».

Plus récemment encore, le Conseil constitutionnel a donné la possibilité au ministre du Logement, en application de l'article L.313-13 du Code de la construction et de l'habitation permettant de suspendre un conseil d'administration en chargeant une agence spécialisée, de prendre des mesures conservatoires, ainsi qu'un pouvoir de sanctions attaché à des manquements. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré que ces mesures ne présentaient pas de finalité répressive ce qu'il a admis pour le pouvoir de sanction en indiquant qu'il y avait là un caractère de punition⁸⁹⁵. Ce principe de punition a été dégagé par le Conseil constitutionnel pour exiger le respect des principes fondamentaux du droit pénal⁸⁹⁶. Les juges de la rue de Montpensier n'ont pas véritablement dégagé de doctrine en matière de punition ce qui justifie la difficulté à déterminer si oui ou non le retrait s'apparente à une sanction ayant le caractère de punition ou s'il s'agit d'une simple mesure de police administrative⁸⁹⁷. En effet, le Conseil constitutionnel a souvent considéré que la mesure conservatoire n'était pas une sanction ayant un caractère de punition⁸⁹⁸.

En conclusion, il peut exister une réelle confusion entre le pouvoir de police administrative et de sanction disciplinaire, qui tous deux peuvent retirer l'agrément d'une personne physique ou morale. D'ailleurs, le professeur Jacques Petit admet qu'une mesure de police peut se matérialiser par un retrait d'autorisation ou d'agrément⁸⁹⁹. Il va plus loin en indiquant que « *le contraste entre le régime des sanctions et celui des mesures de police n'apparaissait pas très nettement dans la jurisprudence administrative classique* »⁹⁰⁰. Le retrait ou la suspension des agréments n'est pas intégré dans le titre III du Livre VI relatif au CNAPS. Ces mesures sont intégrées aux articles L612-8 et L612-20 du Code de la sécurité intérieure. Elles sont alignées sur les dispositions relatives à la moralité et à l'honorabilité des candidats pour satisfaire aux exigences du secteur. Il ne s'agit donc pas *a priori* de sanction disciplinaire. Pourtant, les juridictions

⁸⁹⁵ Cons. const., 12 juill. 2013, DC n°2013-332 QPC, Alliance 1% logement.

⁸⁹⁶ Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, préc.

⁸⁹⁷ Garçon (E.), « QPC et notion de sanction pénale », in *Les nouveaux problèmes actuels de science criminelle*, PUAM, 2012, pp.80-82.

⁸⁹⁸ Cons. const., 28 déc. 1990, DC n°90-286, loi de finances rectificative pour 1990, Rec. 107, considérant n°22.

⁸⁹⁹ Petit (J.), « Police et sanction », *JCP A*, 2013, 2073.

⁹⁰⁰ Ibid.

administratives lorsqu'elles sont saisies, se positionnent comme s'il s'agissait d'une sanction administrative.

Toutefois, ce fonctionnement se distingue de l'ancienne procédure au travers desquelles les préfetures assuraient au sein de la même administration une fonction d'instruction et de sanction quand elles régulaient cette activité. Les préfets ont tout de même conservé quelques prérogatives. Elles se justifient, avant tout, par leurs pouvoirs de police qui confèrent aux préfets une autorité de police administrative notamment pour préserver l'ordre public (1).

Le CNAPS qui dispose depuis le 1 janvier 2012 d'une mission de régulation de la sécurité privée, possède un pouvoir de sanction administrative prévu à l'article 634-4 du Code de la sécurité intérieure. Cette échelle des mesures inquiète les professionnels qui ne la trouvent pas assez adaptée à la profession (2).

1. Les mesures conservatoires

L'article L.612-8 du Code de la sécurité intérieure pour les dirigeants et L.612-20 pour les agents encadrent la mise en place de mesures conservatoires pour faire cesser toute atteinte à l'ordre public⁹⁰¹. La circulaire du 23 décembre 2011 relative à l'installation du CNAPS précise dans son III.1.1 que la commission interrégionale d'agrément et de contrôle est compétente pour « *suspendre l'autorisation d'exercice ou l'agrément des personnes physiques [...] lorsque la personne physique ou l'un des dirigeants ou gérants de la personne morale titulaire fait l'objet de poursuites pénales* ». Le déclenchement de cette procédure peut se caractériser par des poursuites pénales comme l'indique la circulaire du 23 décembre 2011 relative au CNAPS. Pourquoi une poursuite pénale qui n'est pas une preuve de culpabilité peut-elle aboutir au retrait de l'agrément ou de l'autorisation d'exercice ?

⁹⁰¹ Article L612-8 du Code de la sécurité intérieure : « En cas d'urgence, le président de la commission régionale d'agrément et de contrôle peut suspendre l'agrément. En outre, le représentant de l'État dans le département, ou, à Paris, le préfet de police, peut suspendre l'agrément en cas de nécessité tenant à l'ordre public » ; Article L.612-20 du Code de la sécurité intérieure « *En cas d'urgence, le président de la commission régionale d'agrément et de contrôle peut retirer la carte professionnelle. En outre, le représentant de l'Etat peut retirer la carte professionnelle en cas de nécessité tenant à l'ordre public* ».

En effet, une poursuite pénale engagée contre un individu ne doit pas s'interpréter comme une preuve de culpabilité. Cette théorie est dégagée par plusieurs dispositions comme l'article 9 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, l'article 6, § 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ou encore l'article 14, § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En interprétant de cette manière la circulaire relative à la mise en place du CNAPS, l'administration dresse-t-elle l'implication dans une procédure pénale d'une personne physique ou morale comme une preuve de culpabilité ? Pour aller dans ce sens, le maître de conférences Stéphane Detraz analyse la présomption d'innocence comme « *illusoire* »⁹⁰².

L'administration manque-t-elle alors de cohérence lorsqu'elle agit ainsi ? Tout le laisse à penser, quand elle suspend l'individu ou l'entreprise du fait d'une implication dans une procédure pénale et quand, d'un autre côté, elle ne lie pas une inscription dans le traitement à un refus d'agrément ou d'autorisation.

Cette divergence de point de vue est remarquée par la juridiction administrative qui lors d'une procédure de référé-suspension a suspendu la décision d'une CIAC alors que le refus de renouvellement était motivé par des condamnations de l'agent⁹⁰³. C'est, également, le cas lorsqu'il s'est agi d'une première demande⁹⁰⁴.

En définitive, ce raisonnement par analogie doit inciter l'administration à agir avec pragmatisme afin de ne pas subir les censures du juge administratif. En effet, la suspension d'un agrément ou d'une autorisation après une mise en cause peut parfaitement faire l'objet d'une décision d'annulation au motif qu'elle ne respecte pas les libertés, étant entendu que le juge administratif reste légitime pour protéger les libertés individuelles. Le CNAPS doit par conséquent manier ces dispositions avec précaution car le juge administratif se positionne davantage sur le terrain social que juridique. Il fondera donc son jugement sur la situation du requérant pour dire si cette mesure est

⁹⁰² Detraz (S.), « La prétendue présomption d'innocence », JCP A, 2004, n°3 chron. 3.

⁹⁰³ Référé du 19 février 2015 du juge du référé considérant que la décision de la CIAC risque d'avoir « de graves conséquences sur (la) situation personnelle compte tenu de l'échéance de la carte professionnelle ».

⁹⁰⁴ Référé du 11 décembre 2014 du juge du référé considérant des condamnations sur le volet B2 du casier judiciaire trop anciennes pour fonder une décision de refus.

juste. Les attendus font d'ailleurs, régulièrement, mention de la situation sociale de l'agent ou du dirigeant pour suspendre la décision en attendant l'examen du dossier devant la CNAC, notamment lors des référés-suspension. C'est le cas par exemple d'un individu condamné pour des faits de violences familiales⁹⁰⁵. Dans ce dossier, le juge des référés, pour écarter les faits susceptibles de bloquer le renouvellement de l'agrément, a mis en exergue « *le caractère très particulier des faits reprochés* ». Le service juridique du CNAPS a déjà alerté la CNAC sur les conséquences possibles d'une décision de confirmation⁹⁰⁶.

2. Une échelle des sanctions perfectible

Selon l'article 33-5 de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, les CIAC dans chaque région ont la possibilité au nom du CNAPS de prononcer des sanctions disciplinaires. L'article 2 du code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité prévoit des sanctions en cas de manquement au règlement⁹⁰⁷. Cette disposition renvoie à l'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure qui propose une série de mesures visant à sanctionner les manquements relevés⁹⁰⁸. Ces sanctions vont de l'avertissement en passant par le blâme jusqu'à une interdiction d'exercer ne pouvant excéder 5 ans. Comme le relève le professeur Xavier Latour, « *on passe sans transition de l'admonestation à l'interdiction* »⁹⁰⁹. Cette interdiction d'activité est laissée à la libre appréciation des CIAC qui peuvent déterminer unilatéralement le temps de l'exclusion. Même si la CNAC peut réformer ces décisions dans le sens d'un allègement lors de l'examen du recours

⁹⁰⁵ TA Lille, 17 mars 2015, M.X c. CNAPS, n°1501723.

⁹⁰⁶ Rapport consulté du 19 février 2015.

⁹⁰⁷ Article 2 : « Tout manquement aux devoirs définis par le présent code de déontologie expose son auteur aux sanctions disciplinaires prévues à l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, sans préjudice des mesures administratives et des sanctions pénales prévues par les lois et règlements ».

⁹⁰⁸ Article L.634-4 : « Les sanctions disciplinaires applicables aux personnes physiques et morales exerçant les activités définies aux titres Ier et II sont, compte tenu de la gravité des faits reprochés : l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice de l'activité privée de sécurité à titre temporaire pour une durée qui ne peut excéder cinq ans. En outre, les personnes morales et les personnes physiques non salariées peuvent se voir infliger des pénalités financières. Le montant des pénalités financières est fonction de la gravité des manquements commis et, le cas échéant, en relation avec les avantages tirés du manquement, sans pouvoir excéder 150 000 €. Ces pénalités sont prononcées dans le respect des droits de la défense ».

⁹⁰⁹ Latour (X.), « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », *JCP A*, 2012, 2118.

administratif préalable obligatoire, les juridictions administratives pourraient censurer ces sanctions. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans plusieurs dossiers examinés au siège du CNAPS qui montrent un taux de suspension élevé lors de l'examen des référés-suspension par les juridictions administratives.

A titre de comparaison, dans les trois fonctions publiques, il existe plusieurs groupes de sanctions⁹¹⁰. Ces 4 groupes définissent les sanctions applicables aux manquements des fonctionnaires. Ainsi, le premier groupe comporte des avertissements et blâmes avec une exclusion possible de 3 jours, le second groupe comporte un abaissement d'échelon et une exclusion de 5 à 15 jours. Le troisième groupe comporte une rétrogradation et une exclusion de 16 jours à 2 ans et enfin le quatrième groupe prévoit une mise à la retraite d'office et la révocation possible de l'agent. De cette manière, les recours ne peuvent être dirigés que contre les groupes 2,3 et 4. Comme pour la sécurité privée, le juge administratif est compétent pour connaître les recours déposés par les fonctionnaires. Il va étudier précisément les circonstances de l'affaire tout en prenant en compte le contexte, l'environnement et le passé du fonctionnaire⁹¹¹.

Par conséquent, le CNAPS pourrait affiner son échelle de sanctions afin d'éviter les décisions des CIAC annulées et éviter par la même occasion à la CNAC l'étude de recours présentant une sanction mineure. Cette possibilité éviterait des sanctions excessives qui pourraient être contestées par le juge administratif sur le fondement d'un pouvoir discrétionnaire⁹¹².

§ 2. Les recours contre les décisions des CIAC

L'article L.633-3 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *Tout recours contentieux formé par une personne physique ou morale à l'encontre d'actes pris par une commission régionale d'agrément et de contrôle est précédé d'un recours administratif préalable devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle, à peine d'irrecevabilité du*

⁹¹⁰ Article 89 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁹¹¹ CAA Marseille, 21 juill. 2000, n°97MA00771.

⁹¹² CE, ass., du 2 novembre 1973, n°82590.

recours contentieux ». Ce recours administratif préalable obligatoire s'effectue devant la commission nationale d'agrément et de contrôle du CNAPS.

Ce recours ne concernait que les personnes morales et physiques exerçant des activités prévues aux titres I et II du Livre VI du Code de la sécurité intérieure. En effet, le CNAPS en charge des orientations du collège ne disposait pas de cette faculté d'introduire un recours contre les décisions des CIAC. Cette possibilité a été introduite par l'article 27 du décret du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité. Cette disposition ouvre la possibilité au directeur de l'établissement public de faire appel des décisions des commissions interrégionales d'agrément et de contrôle⁹¹³. Ce recours ne devrait pas s'exercer pour la mission de police administrative du CNAPS. En effet, les CIAC ont en 2014 prononcé près de 138 713 décisions. Cette éventualité paraît donc improbable. En réalité, le droit d'appel du directeur devrait, surtout, concerner les sanctions administratives. Les CIAC ont, en effet, prononcé en 2014 près de 580 sanctions.

A quoi sert alors cette possibilité introduite par le décret du 18 août 2014 si l'établissement ne dispose pas de la possibilité d'aggraver les peines conformément au principe du droit disciplinaire ? En effet, le droit disciplinaire impose qu'une sanction disciplinaire de première instance ne puisse faire l'objet d'une aggravation en appel. Ce principe a été confirmé par le Conseil d'État dans un arrêt récent⁹¹⁴.

En tout état de cause, la CNAC devra être saisie par la personne sanctionnée dès lors qu'elle aura l'intention de contester la sanction disciplinaire devant le juge administratif après avoir exercé son recours préalable obligatoire (RAPO). Cette phase dite du précontentieux est obligatoire (A). En effet, elle est indispensable avant de saisir le juge administratif que ce soit pour demander un sursis à statuer (B) ou pour attaquer la décision au fond (C).

⁹¹³ Décret n°2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029374814&categorieLien=id>).

⁹¹⁴ CE, 21 janv. 2015, M.A c. CNESR n°361529.

A. Le recours administratif devant la CNAC

Le dispositif du recours préalable a été initié pour la première fois en 1928 pour les affaires fiscales. Ce recours préalable avait, alors, permis de réduire considérablement la saisine du juge de l'excès de pouvoir⁹¹⁵.

En 2000, le législateur a étendu le RAPO dans le cadre de la loi à l'occasion de la réforme des procédures d'urgence devant les juridictions administratives. Ainsi, l'article 23 de la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 dispose que « *les recours contentieux formés par les agents soumis aux dispositions des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle sont, à l'exception de ceux concernant leur recrutement ou l'exercice du pouvoir disciplinaire, précédés d'un recours administratif préalable exercé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ». Néanmoins et comme le souligne le professeur Jean-Marie Auby, cette disposition « *n'a eu aucune suite* »⁹¹⁶, à l'exception du décret n°2001-407 du 7 mai 2001 organisant la procédure de recours administratif préalable à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires. Cette nouvelle disposition a permis aux militaires de contester devant leur administration des décisions relevant de leur notation, des décisions médicales, des sanctions disciplinaires ainsi que les demandes touchant au réexamen des décisions statutaires et indemnitaires⁹¹⁷.

En 2008, le Conseil d'État publiait une étude qui proposait une extension du RAPO à d'autres secteurs notamment en matière d'invalidation du permis de conduire, ou dans le secteur de la fonction publique⁹¹⁸. Cette extension n'a pas abouti à une généralisation de la procédure. Le Conseil d'État a recensé près de 140 RAPO⁹¹⁹. De fait, aucun requérant soumis à cette procédure ne peut introduire un recours contentieux si son

⁹¹⁵ CE, section du rapport et des études, « Le recours administratif préalable obligatoire », *Études et documents du Conseil d'État*, 2008.

⁹¹⁶ Auby (J.-M.), « Les recours administratifs préalables », *AJDA*, 1997, p°10.

⁹¹⁷ Pissaloux (J.-L.), « Une expérience réussie : le recours administratif préalable des militaires », *AJDA*, 2005, p.1042.

⁹¹⁸ CE, 28 sept. 2005, M. YX, n°266208.

⁹¹⁹ CE, section du rapport et des études, « Le recours administratif préalable obligatoire », *Études et documents du Conseil d'État*, 2008.

recours administratif n'a été préalablement exercé sous peine d'irrecevabilité⁹²⁰. En effet, le juge refusait de connaître les recours contre des actes administratifs non purgés par un recours préalable⁹²¹. Par ailleurs, le Conseil d'État a déterminé que l'exigence de l'exercice préalable d'un recours administratif n'est positif que si l'auteur du recours administratif est le même que celui qui a exercé le recours administratif⁹²². Le recours préalable obligatoire est l'un des moyens de prévention et de diminution des contentieux administratifs⁹²³. Il existe deux types de recours, le recours gracieux ou hiérarchique. En ce qui concerne le CNAPS, il s'agit d'un recours hiérarchique car il est adressé à l'autorité supérieure qui a pris la décision. Selon le chercheur Mathilde Kerneis-Cardinet, le RAPO est « *un moyen précontentieux de résolution des conflits* »⁹²⁴.

Dans le secteur de la sécurité privée, le précontentieux ou la prévention du conflit devant la CNAC s'assimile au recours administratif préalable obligatoire⁹²⁵. Lorsque les personnes morales et physiques ont fait l'objet d'une décision défavorable d'une CIAC, elles ont la possibilité d'en contester la teneur devant la commission nationale d'agrément et de contrôle. Ce recours administratif préalable est obligatoire avant la saisine du juge administratif pour soutenir l'annulation de la décision. En imposant un précontentieux devant un RAPO, le CNAPS souhaite purger les éventuels vices qui pourraient naître des décisions initiales trop sévères ou ne répondant pas à la doctrine fixée par le collège⁹²⁶. Cette procédure permet à la CNAC de réformer, confirmer ou annuler la décision attaquée. Maître Benoît Coussy a indiqué à la suite d'une affaire plaidée que « *la CNAC était une garantie que les sanctions prises par les CIAC fassent l'objet d'un examen attentif tant en droit qu'en fait* »⁹²⁷.

⁹²⁰ CE, 6 mai 1977, Garrigues, n°02962.

⁹²¹ CE, 29 juill. 1994, Clapier et autres : Rec. CE 1994, p. 381.

⁹²² CE, sect., 28 juin 2013, SAS Coutis : jurisData n°2013-013078.

⁹²³ CE, sec., 18 nov. 2005, Houlbreque, n°270075, JurisData, n°2005-069226.

⁹²⁴ Kerneis-Cardinet (M.), « Recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) et autres procédures de recours internes obligatoires – Ou l'autonomisation de sous-ordres juridiques », *JCP A*, 2014, 2106.

⁹²⁵ CAA, 22 oct. 2013, Yanga c. Préfecture de l'Essonne, n°12VE02268.

⁹²⁶ Woehrling (J.-M.), « Un aspect méconnu de la gestion administrative : la régularisation des procédures et décisions illégales », *RFDA*, 2004, p.536.

⁹²⁷ http://avocats.fr/space/securite/content/la-cnac-annule-une-sanction-d-interdiction-d-exercer-de-la-ciac-sud_20E22982-2498-4998-B1FA-EDA38A52E9A2.

L'introduction d'un recours préalable n'a pas pour conséquence de suspendre les effets de la décision en cause (1). Il n'en est pas moins obligatoire (2). Aussi et comme le Conseil d'État a eu l'occasion de le rappeler⁹²⁸, la réformation d'une décision remplace la décision initiale que le requérant a attaquée (3).

1. Un recours non suspensif

Les décisions de l'administration sont exécutoires. Si elles sont susceptibles d'être frappées par des recours, ces derniers ne sont pas suspensifs⁹²⁹. En effet, selon « *une règle fondamentale du droit public* », les décisions administratives revêtent un caractère exécutoire⁹³⁰. Pour le professeur Jean Rivero, le principe non suspensif d'une décision administrative lui donne un caractère exécutoire⁹³¹.

Cette particularité permet à l'administration d'adresser, par exemple, un titre de recette de manière exécutoire là où un créancier privé doit solliciter une décision judiciaire pour faire procéder au recouvrement de sa créance. C'est « *le privilège du préalable* » de l'administration⁹³². Les décisions du CNAPS sont-elles exécutoires ? En effet, l'article 3 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution permet dans son 6° aux personnes morales de droit public de délivrer des titres ou décisions exécutoires⁹³³.

Pour suspendre une décision de l'administration, le justiciable doit saisir le juge des référés. La recevabilité d'un recours est subordonnée à l'introduction d'une requête au fond en annulation ou en réformation. Cette procédure principale doit être introduite antérieurement ou concomitamment à la procédure d'urgence. En d'autres termes, les conclusions visant à suspendre la décision d'une administration sont accessoires.

⁹²⁸ CE sect., 20 octobre 1967, Schulsinger, p. 881 ; Rappr. CE 1959-06-10, Melle Firstoos, p. 412.

⁹²⁹ Article 4 du code de la justice administrative : « Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction ».

⁹³⁰ CE, ass., 2 juill. 1982, Huglo : Rec. CE, p.257.

⁹³¹ Rivero (J.), « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in *Mél. Jean Dabin*, Paris Sirey, 1963, p. 825.

⁹³² Taugourdeau (J.-P.), « Le recouvrement des créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine », *Rev. fr. fin. publ.* 1984, numéro spécial sur le recouvrement, p. 37 et s.

⁹³³ « Les titres délivrés par les personnes morales de droit public qualifiés comme tels par la loi, ou les décisions auxquelles la loi attache les effets d'un jugement ».

D'ailleurs, le juge des référés va vérifier la requête au fond pour faire droit à la demande du requérant⁹³⁴.

En matière de sécurité privée, le fait d'introduire un recours obligatoire n'a pas pour effet de suspendre la décision de la CIAC. C'est au juge des référés d'en prononcer la suspension en attendant l'examen de la décision attaquée devant la CNAC. En d'autres termes le juge des référés ne se substitue pas à l'administration, même s'il porte une analyse en droit comme en fait sur le dossier⁹³⁵.

2. Un recours préalable obligatoire

Comme l'indique le professeur Jean-Marie Auby, le recours préalable obligatoire est une mesure exceptionnelle⁹³⁶. En effet, le Conseil d'État impose que le requérant ait, préalablement, introduit un recours avant la saisine d'une juridiction. Les juges suprêmes des juridictions administratives ont tenté à plusieurs reprises de dégager une doctrine d'emploi notamment dans l'arrêt Louis⁹³⁷. Un peu plus tard, la Haute juridiction revenait en arrière, dans l'affaire Leroy Merlin, pour imposer le recours préalablement à sa saisine uniquement pour les ordres professionnels⁹³⁸. Le Conseil d'État considère, également, que la recevabilité du recours contentieux suivant un recours administratif préalable obligatoire est subordonnée au fait que ce recours administratif ait été exercé par la personne qui présente le recours contentieux⁹³⁹. Le rapporteur Rémi Keller s'interroge sur le fait de savoir si une personne autre que celle qui s'est vu refuser la décision devant l'administration dispose de la capacité d'agir au fond. Il est parfaitement envisageable qu'en matière de sécurité privée, une entreprise se substitue à l'un de ses agents ayant fait l'objet d'une sanction l'interdisant de travailler. De manière analogue, des décisions de police administrative font, régulièrement, état de soutien de moralité du chef d'entreprise attestant du professionnalisme de l'agent dont le renouvellement a

⁹³⁴ CE, 15 mai 2001, Commune de Loches, n°231802.

⁹³⁵ CAA Lyon, 12 mars 2015, Allogo c. CNAPS, n°14LY03742.

⁹³⁶ Auby (J.-M.), « Les recours administratifs préalables », *AJDA*, 1997, p.10.

⁹³⁷ CE, 28 sept. 2005, Louis c. Ministère de la santé et des solidarités, JurisData, 2005-068950.

⁹³⁸ CE, sect., 10 mars 2006, n° 278220, Société Leroy Merlin, JurisData, n° 2006-069781.

⁹³⁹ CE, sect., 28 juin 2013, n° 355812, SAS Coutis : JurisData n° 2013-013078.

été refusé. Un soutien a même été produit par un officier de police judiciaire⁹⁴⁰. Le Tribunal administratif fait régulièrement droit à la demande de suspension en faisant état dans les attendus de cette démarche de soutien⁹⁴¹. Il arrive également que les juges administratifs qualifient d'irréprochable le comportement de l'agent de sécurité malgré des mises en cause pour annuler ou suspendre une décision⁹⁴². Les autorités de régulation prononcent des sanctions dont le bien-fondé des décisions relève de la matière pénale⁹⁴³. Dans le prolongement de l'arrêt Société Leroy Merlin, les personnes physiques et morales relevant des titres I, II et II bis du Livre VI du Code de la sécurité intérieure sont donc soumises à cette exigence comme l'indique très clairement l'article L.633-3 du Code de la sécurité intérieure.

En matière de délai et contrairement aux recours administratifs de droit commun, le RAPO doit être engagé dans un délai déterminé de deux mois à compter de la notification de la décision par la CIAC. Le recours préalable doit être adressé à la CNAC, autorité supérieure de la CIAC. Ce délai n'est visible dans aucune disposition alors que dans d'autres secteurs, le délai est précisé par un décret ou fait l'objet d'une codification⁹⁴⁴.

S'agissant des contraintes, La saisine du juge des référés n'est valable que si le recours préalable n'a pas été examiné. En effet, il ressort d'un dossier que le traitement d'un recours préalable, peu importe le rejet implicite ou exprès de la décision, rend le recours devant le juge administratif de l'urgence sans objet⁹⁴⁵. Une décision de la Cour administrative d'appel de Douai a rejeté la demande d'un requérant n'ayant pas respecté les délais de recours pourtant indiqués dans la décision de rejet⁹⁴⁶. Bien que cette décision concerne la mission de police administrative du CNAPS, cette mesure trouverait à s'appliquer en matière disciplinaire.

⁹⁴⁰ Décision consultée au siège du CNAPS.

⁹⁴¹ CAA Nantes, 9 déc. 2011, Samuel c. préfet du Loiret, n°10NT00803.

⁹⁴² CAA, 27 mars 2012, El Madihi c. préfet du Vaucluse, n°10MA04656.

⁹⁴³ CE, ass., 3 déc. 1999, M. Didier, n°207434.

⁹⁴⁴ Cinq jours pour les élections des conseils d'université et du Conseil national des universités (décret n°85-59 du 18 janvier 1985 fixant les conditions d'exercice du droit de suffrage. Un mois pour la commission de la carte de journalisme (article R. 7111-29 du code du travail).

⁹⁴⁵ CE, 3 avril 2015, AFIS c. CNAPS, n°387785, JurisData, n°2015-007487.

⁹⁴⁶ CAA Douai, 26 mai 2015, Koundouno c. CNAPS, n°14DA01816.

3. Un recours de réformation

Les décisions consultées au siège du CNAPS font apparaître que la CNAC ne prononce des cas de confirmation que pour les manquements les plus graves. Pourquoi la CNAC affiche-t-elle un taux de réformation élevé⁹⁴⁷ ? Les acteurs publics comme privés montrent une volonté réelle d'harmoniser les décisions entre les CIAC excessivement sévères et les CIAC laxistes. Une autre explication plus juridique pourrait justifier cette tendance. En effet, le Conseil constitutionnel semble vigilant sur l'impartialité des juridictions spécialisées⁹⁴⁸. Les CIAC sont composées de douze membres représentant la profession et l'administration.

S'agissant d'abord de la profession, le professeur Géraldine Chavrier analyse comme problématique, par exemple, le fait que des membres du conseil de l'ordre, en l'espèce des médecins et potentiels concurrents, puissent engager des procédures contre leurs propres confrères⁹⁴⁹. En appliquant cette théorie au CNAPS, il est certain que les CIAC composées de 3 personnalités issues des activités privées de sécurité présentent un risque de partialité. Même si leur présence est minoritaire, le Conseil d'État a déjà retenu qu'une personne en défaut d'impartialité suffisait pour faire annuler une décision⁹⁵⁰. Le Conseil constitutionnel a, également, censuré la composition de plusieurs commissions pour les mêmes motifs⁹⁵¹. Le fait que les professionnels membres de la CIAC interviennent sur les mêmes territoires que les entreprises mises en cause pourrait accentuer les risques de partialité. Aussi et de manière purement corporatiste, il y a deux principales organisations patronales en matière de surveillance humaine. Elles sont en concurrence depuis des décennies et revendiquent régulièrement la place de

⁹⁴⁷ Le rapport d'activité 2014 du CNAPS fait mal la distinction entre un RAPO et une sanction étant entendu qu'un recours peut porter sur plusieurs sanctions. C'est ainsi qu'en écrivant en page 51 « *Au titre de l'année 2014, la CNAC a reçu 93 recours (RAPO) [...] contre des décisions disciplinaires des CIAC, soit une augmentation de 113% par rapport à 2013. Elle a examiné 77 de ces recours (contre 31 en 2013) réformé 43 sanctions prononcées par les CIAC, soit 40%, et prononcé 84 sanctions* », le CNAPS rend l'activité de la CNAC difficile à appréhender. Néanmoins le taux de réformation des décisions des CIAC avoisine les 56%.

⁹⁴⁸ Cons. const., 28 déc. 2006, DC n°2006-545, loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social, considérant n°24.

⁹⁴⁹ Chavrier (G.), « Les leçons de l'annulation d'une décision de la formation disciplinaire du conseil national de l'ordre des médecins sur le fondement de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme », *JCP A*, 2004,1076.

⁹⁵⁰ CE, 6 mars 1998, Ravet, Mayereau-Lonne et Mlle Broisin : Rec. CE 1998, p. 1107.

⁹⁵¹ Fleury (B.), « Nemo judex in re sua – Quand le Conseil constitutionnel censure la composition des commissions départementales d'action sociale », *JCP A*, 2011, 2150.

première organisation patronale (en adhérents, en salariés, en chiffre d'affaires...). Cette tension peut aboutir à des dérives lors de l'examen des dossiers⁹⁵². La CNAC a admis quant à elle dans ses rangs deux professionnels sur ses dix membres. Qu'en est-il alors de cette commission en matière d'impartialité ? La partialité est plus difficile à démontrer car d'une part, cette commission est présidée par un magistrat, d'autre part, la CNAC traite des dossiers qui remontent de toutes les CIAC. Il est plus difficile pour un de ses membres de se retrouver en situation de conflit d'intérêts avec un dossier même si cette situation n'est pas improbable.

S'agissant ensuite des représentants de l'État, les sages de la rue de Montpensier ont déjà censuré des dispositions relatives à la composition de commissions. Il s'agissait en l'occurrence de la participation d'un fonctionnaire à une juridiction qui statue sur des questions relevant des services auxquels il participait⁹⁵³. Qu'en est-il alors des préfets membres des CIAC qui conservent des prérogatives en matière de sécurité publique dont la sécurité privée concourt, aujourd'hui, très largement en droit comme en fait ?

« La méthode intermédiaire entre l'ordre professionnel et le contrôle par l'administration centrale ou déconcentrée » comme le relèvent le professeur Xavier Latour et Maître Pierre Moreau : cela ajoute un peu plus à la difficulté d'identifier les contours des différentes commissions, leurs statuts et leur indépendance vis-à-vis de l'établissement public. En effet, il est rappelé que le CNAPS dépend de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur.

Les présidents des CIAC, tous issus du corps préfectoral, sont placés sous la responsabilité du même ministre de l'Intérieur. Aucun texte ne garantit leur indépendance comme pour les magistrats de l'ordre judiciaire protégés par l'article 64

⁹⁵² Bauer (A.) in AEF sécurité globale : « Nous sommes partis d'une situation beaucoup plus acrimonieuse, et de ce point de vue-là le Cnaps a fait beaucoup de bien aux organisations professionnelles, qui ont compris qu'elles pouvaient dialoguer avec l'État à condition de ne pas se chamailler elles-mêmes. Tout le monde est sorti de l'idée qu'une représentation unitaire se traduirait par un monopole. Mon souhait, c'est qu'elles parlent d'une seule voix, ce qui est aujourd'hui le cas. Il n'y avait pas de risque de disparition dans l'Anaps (ni l'USP, ni les autres fondateurs n'ont été dissous), car c'est la souplesse d'une alliance. Mais en réalité, au sein du Cnaps, les syndicats professionnels sont plus unis aujourd'hui que s'ils étaient fusionnés ».

⁹⁵³ Cons. const., 25 mars 2011, DC n° 2010-110 QPC : Journal Officiel 26 Mars 2011 ; JCPA, 2011, act. 245.

de la Constitution du 4 octobre 1958⁹⁵⁴ et les juridictions administratives⁹⁵⁵. Il est rappelé, également, par la Cour européenne des droits de l'Homme que la présence majoritaire de fonctionnaires ne contredirait pas l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme⁹⁵⁶. Néanmoins, la Cour précise que les fonctionnaires ne peuvent se trouver « *dans un état de subordination de fonctions et de services par rapport à l'une des parties* ».

Enfin, la possibilité donnée au CNAPS d'exercer un recours contre les décisions des CIAC renforce la CNAC dans son pouvoir de réformation ou d'annulation et confirme peut-être l'indépendance des CIAC par rapport à l'établissement. L'administration devra certainement réviser le fonctionnement de ses instances afin de rendre davantage irréprochables les mesures disciplinaires qu'elles prononcent au nom de l'ordre public. A défaut, La CNAC devra réformer ou annuler plusieurs décisions ce qui produira comme effet de démobiliser la profession et décrédibiliser le CNAPS.

B. Les voix de l'urgence

En 2000, le Commissaire du Gouvernement Pascale Fombeur a argumenté auprès du Conseil d'État en faveur de l'adoption d'un raisonnement rendant plus souples les conditions d'accueil du référé-suspension. Elle analysait comme « *choquante* » l'absence de toute possibilité de suspension des décisions administratives⁹⁵⁷. Le Conseil d'État a admis à cette occasion que la suspension de l'exécution d'une décision soit subordonnée à l'urgence objective de la situation⁹⁵⁸. Ce principe a été rappelé, très récemment, dans une affaire de mutation d'office d'un gendarme même si le Conseil d'État n'avait pas jugé l'affaire urgente⁹⁵⁹.

⁹⁵⁴ « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.[...] Les magistrats du siège sont inamovibles* ».

⁹⁵⁵ Cons., Const., 23 janv. 1987, DC n°86-224, loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, Rec. 8, GD 38, RJC I-303, considérant n° 15.

⁹⁵⁶ CEDH, 23 avr. 1987, Ettl et autres c. Autriche, n° 117.

⁹⁵⁷ Fombeur (P.), Conclusions sur l'arrêt du 12 octobre 2001, Société Produits Roche : *RFD A* 2002, p. 315.

⁹⁵⁸ CE, 12 oct. 2001, Société produits roche, n°237376.

⁹⁵⁹ CE, 28 déc. 2012, Éric A, n° 363875, JurisData n° 2012-031101.

Les personnes physiques et morales ont la possibilité de saisir, depuis le vote de la loi du 30 janvier 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les juridictions administratives au travers de procédures dites d'urgences destinées à préserver leurs droits⁹⁶⁰. L'objectif de ces recours est de faire cesser en urgence les effets d'un acte administratif illégal portant atteinte à une liberté individuelle. Cette procédure n'est pas récente. En effet l'article 521-1 du Code de justice administrative est venu remplacer le sursis à exécution⁹⁶¹. Le Conseil constitutionnel a été interrogé sur le fait de savoir si oui ou non une décision de l'administration ayant fait l'objet d'un recours préalable pouvait être suspendu pour éviter des dommages graves. Elle a répondu par l'affirmative en indiquant qu'il s'agissait « *d'une garantie essentielle des droits de la défense* »⁹⁶². En outre, le professeur Olivier Gohin rappelle que le recours suspensif reste subordonné au recours pour excès de pouvoir⁹⁶³.

Quelle distinction opérer entre un référé-suspension et un référé-liberté ? Le professeur Gweltaz Eveillard reconnaît que les deux voies de référés pouvaient se recouper et qu'elles étaient mêmes parallèles⁹⁶⁴. Le Conseil d'État a admis que le référé-suspension avait pour fonction de suspendre les décisions administratives et que le référé-liberté avait quant à lui pour fonction de mettre fin à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale⁹⁶⁵.

La saisine de la juridiction administrative du 1^{er} degré doit s'effectuer dans les deux mois à compter de la notification de la décision. En d'autres termes, le requérant dispose d'un délai pour contester sa décision. Une fois ce délai écoulé, le requérant sera réputé forclos et sa demande ne sera pas examinée⁹⁶⁶.

⁹⁶⁰ Article L.521-1 du Code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets ».

⁹⁶¹ Article R.118 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dispose que « la requête devant le tribunal administratif n'a pas d'effet suspensif, s'il n'en est ordonné autrement par le tribunal ».

⁹⁶² Cons. const., du 23 janv. 1987, DC n°86-224, préc., considérant n°22.

⁹⁶³ Gohin (O.), « Le recours pour excès de pouvoir et les référés », *JCP A*, 2012, 2314.

⁹⁶⁴ Eveillard (G.), « Les mesures relevant de l'office du juge du référé mesures utiles », *RDA*, 2015, n°7.

⁹⁶⁵ CE, sect., 16 nov. 2011, n° 353173, n° 353172, Ville de Paris et SEM Parisienne : JurisData n° 2011-025207.

⁹⁶⁶ CAA Versailles, 23 sept. 2014, Homo c. CNAPS, n°13VE02939.

Il existe plusieurs procédures de référés mais les plus employées en matière de protection des libertés sont le référé-suspension (1) et le référé-liberté (2).

1. Le référé-suspension

Le référé-suspension est prévu par l'article L.521-1 du Code de justice administrative⁹⁶⁷. Cette disposition constitue un sursis au caractère exécutoire des décisions de l'administration. Il doit nécessairement s'accompagner d'un recours à la décision administrative. Le référé-suspension se caractérise par une urgence de nature à provoquer un préjudice suffisamment grave et immédiat à un intérêt public⁹⁶⁸. Il doit, également, faire naître un doute sérieux sur la légalité de la décision administrative.

Selon la disposition qui encadre le référé-suspension, le requérant doit réunir deux conditions pour rendre son référé acceptable. D'abord une situation d'urgence, puis faire émerger un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

S'agissant d'abord de la condition liée à l'urgence, elle doit permettre de démontrer une atteinte manifeste portée à sa situation financière⁹⁶⁹. En l'absence de situation d'urgence et au titre d'une procédure dite de tri, la demande sera rejetée⁹⁷⁰.

S'agissant ensuite de la légalité de la décision attaquée, l'article L.521-1 du Code de la justice administrative fait apparaître « *un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ». Les conseillers d'État Mattias Guyomar et Pierre Collin s'interrogent sur l'application du référé-suspension en cas de refus d'un sursis à exécution d'une administration notamment lorsqu'elle a traité le

⁹⁶⁷ Article L.521-1 du CJA : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

⁹⁶⁸ CE sect., 19 janv. 2001, confédération nationale des radios libres, *AJDA*, 2001.

⁹⁶⁹ CE, 19 oct. 2007, société Samdis, n°305309, *JurisData*, n° 2007-072608.

⁹⁷⁰ Article L.522-3 du Code de la justice administrative : « Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1 ».

recours préalable⁹⁷¹. Dans le premier cas, le Conseil d'État a admis que la condition d'urgence était remplie par le simple fait que l'administration fiscale ait refusé le sursis de paiement à une société⁹⁷². Dans le second cas, il est de jurisprudence constante que le recours en référé est devenu sans objet lorsque l'administration a examiné le recours préalable. De même lorsque la décision en recours préalable se substitue à la décision initiale. Cette dernière est d'ailleurs réputée n'avoir jamais existé⁹⁷³.

En règle générale, le juge des référés accueille favorablement les demandes de référé-suspension en considérant probablement que le fait de perdre son emploi pouvait constituer une situation d'urgence, même si cela constitue un raisonnement par analogie sur les dossiers de police administrative. En effet et toujours par analogie, le juge apprécie les raisons qui ont poussé l'administration à refuser ou à retirer l'agrément. Si le comportement n'est pas compatible avec la fonction, le juge approuve la décision de refus⁹⁷⁴. Aussi, le juge de l'urgence adopte une stratégie qui consiste à suspendre la décision de la CIAC en attendant l'examen du RAPO par la CNAC. De cette manière, il permet à l'agent de poursuivre son activité professionnelle. En effet, Les juridictions administratives en adoptant ces mesures prennent davantage en considération la condition sociale de l'individu plutôt que la faute, quitte à adopter des arguments en contradiction avec la moralité qui doit gouverner cette profession. Dans un dossier de renouvellement, le Tribunal administratif a estimé que les faits de violence familiale avaient « *un caractère très particulier* » pour suspendre la décision de rejet de la CNAC⁹⁷⁵. Dans un autre dossier impliquant un dirigeant, un juge des référés a suspendu la décision de la CIAC qui retirait l'agrément d'un dirigeant pour conduite en état d'ivresse, infraction ayant fait l'objet d'une suspension de permis de 4 mois. Le juge des référés, pour suspendre la décision, indique « *que dès lors, les faits mentionnés, seuls en litige, et dont il ne résulte pas de l'instruction que commis un dimanche, ils aient eu un lien avec l'activité de gérant d'une activité privée de sécurité de M.X, ne peuvent être regardés comme étant de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens ; que par*

⁹⁷¹ Guyomar (M.) et Collin (P.), « Le Conseil d'État précise l'articulation entre le référé-suspension et le recours administratif préalable obligatoire », *ADJA*, 2002, p.123.

⁹⁷² CE, 25 avril 2001, société Janfin, n°230166.

⁹⁷³ CE, 24 nov. 2005, M. Mounir c. Consul de France, n°286733.

⁹⁷⁴ CAA Lyon, 12 mars 2015, Allogo c. CNAPS, n°14LY03742.

⁹⁷⁵ TA, 17 mars 2015, Loyer c. CNAPS, n°1501723.

suite, l'exercice de l'activité de M.X au travers de la SARL Réflexe Prévention Sécurité ne peut être regardé comme étant de nature à causer un trouble à l'ordre public »⁹⁷⁶.

Enfin dans un troisième dossier, le juge administratif a annulé la décision de rejet de la CNAC concernant un dirigeant pour conduite d'un véhicule sous l'emprise d'un état alcoolique. Là encore, le juge administratif analyse *« que dans ces circonstances, la commission nationale d'agrément et de contrôle a commis une erreur d'appréciation en considérant que ces faits étaient incompatibles avec l'exercice de fonction d'agent de sécurité »⁹⁷⁷.*

Ces décisions, même si elles concernent pour deux d'entre elles l'activité de police administrative du CNAPS, illustrent la tendance du juge des référés à suspendre les décisions de l'administration. Il n'existe pas beaucoup de décisions en matière disciplinaire mais en raisonnant par analogie, il est permis de considérer que les juridictions administratives adoptent le même raisonnement en attendant l'examen du recours préalable par l'administration.

2. Le référé-liberté

L'article L.521-2 du Code de la justice administrative dispose que *« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».*

Dans le secteur de la sécurité privée, une seule décision sur le fondement de l'article L.521-2 du Code de justice administrative est connue. Bien qu'il s'agisse d'un dossier relevant de la police administrative, il est possible de transposer cette situation sur des procédures contentieuses à venir. En effet et dans un cas de renouvellement d'agrément,

⁹⁷⁶ TA Cergy Pontoise, 18 févr. 2014, n°1400641.

⁹⁷⁷ TA Paris, 19 janv. 2015, n°1316741/6-1.

le requérant a d'abord saisi le juge des référés sur le fondement de l'article L.521-1 du Code de justice administrative. N'ayant pas obtenu la suspension de la décision attaquée, le dirigeant a demandé la suspension de la décision litigieuse sur un autre fondement (article L.521-2 du Code de la justice administrative régissant le référé-liberté). Le Conseil d'État a rejeté sa requête en indiquant dans son considérant 1 que l'application de l'article L.521-2 du Code de justice administrative nécessite « *une situation d'urgence particulière* »⁹⁷⁸. D'ailleurs, le juge de l'urgence du Tribunal administratif a estimé en première instance que les décisions litigieuses ne portaient pas « *d'atteinte grave et manifestement illégale ni à la présomption d'innocence, ni à la liberté d'entreprendre* »⁹⁷⁹. Cette situation semble paradoxale quand on sait que la liberté de travail est une liberté fondamentale reconnue. La liberté d'entreprendre a été reconnue par le Conseil constitutionnel comme étant un principe constitutionnel. Elle se déduit de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et de citoyen⁹⁸⁰. Pour le Conseil d'État, ce principe s'impose au pouvoir réglementaire⁹⁸¹. La liberté d'entreprendre s'impose sur le droit du travail. Le Conseil constitutionnel a indiqué à l'occasion de l'examen de la loi de modernisation sociale que l'entreprise qui licencie ses salariés renforce sa compétitivité et sauvegarde par la même occasion ses emplois⁹⁸². Cette réglementation des licenciements économiques doit pouvoir concilier la liberté d'entreprendre et le droit au travail.

En effet, un arrêt de la Chambre sociale de la Cour de cassation a reconnu la liberté de travail comme étant principe de valeur constitutionnelle⁹⁸³. Xavier Prétot, conseiller à la Cour de cassation estime « *qu'il n'est pas exagéré d'affirmer que tous les principes de valeur constitutionnelle puisent plus ou moins directement leur existence dans le catalogue des droits et libertés expressément consacrés par la Constitution de 1958 et les textes mentionnés dans son préambule* »⁹⁸⁴. Or, le législateur a justement introduit le référé-liberté dans la loi du 30 juin 2000 pour protéger, en urgence, les libertés dites

⁹⁷⁸ CE, 23 mai 2014, Vidal c. Ministère de l'Intérieur, n°380038.

⁹⁷⁹ Ibid.

⁹⁸⁰ Article 4 : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi ».

⁹⁸¹ CE, 27 avril 1998, Cornette de Saint-Cyr, n°184473.

⁹⁸² Cons. const., 12 janv. 2002, DC n°2001-455, loi de modernisation sociale, Rec. 18, considérant n°48.

⁹⁸³ Cass. soc., 18 sept. 2002, Société Go sport c. Petit, n° 99-46.136.

⁹⁸⁴ Prétot (X.), « Bloc de constitutionnalité », *J-CI Adm.* 2010, fasc.1418.

fondamentales. Ce référé « *sauvegarde* » permet au juge de prévenir certains comportements irréguliers de l'administration en le contraignant à interrompre ses actes. Pourquoi le justiciable devrait-il privilégier le référé-suspension au détriment du référé-liberté alors que le référé-liberté présente des avantages dont ne dispose pas le référé-suspension en matière de protection de ses libertés⁹⁸⁵ ? Le Conseil d'État dans une ordonnance a distingué les deux procédures (art. L 521-1 et L.521-2 du Code de justice administrative) en indiquant que « *considérant qu'en distinguant les deux procédures ainsi prévues par les articles L. 521-1 et L. 521-2 le législateur a entendu répondre à des situations différentes ; que les conditions auxquelles est subordonnée l'application de ces dispositions ne sont pas les mêmes, non plus que les pouvoirs dont dispose le juge des référés* »⁹⁸⁶.

Enfin, l'atteinte à la liberté fondamentale d'entreprendre est applicable en matière de référé-liberté⁹⁸⁷. Cette théorie n'est applicable que si le requérant dispose d'une autorisation d'exploiter⁹⁸⁸. Ce dispositif illustre la montée en puissance du juge administratif dans son rôle de protecteur des libertés même si ses prérogatives récentes concurrencent les pouvoirs du juge judiciaire et la voie de fait⁹⁸⁹.

Pour conclure, la contestation d'une décision administrative dans le secteur de la sécurité privée semble relever de l'article L.521-1 du Code de justice administrative. Cette seule décision ne signifie pas une cristallisation de la situation. En effet, il appartient au juge des référés d'apprécier si « *la condition d'urgence est satisfaite* »⁹⁹⁰. C'est cette donnée liée à l'extrême urgence qui va conditionner le positionnement futur du juge dans l'acceptation ou non du référé-liberté⁹⁹¹. Lorsque le requérant n'a pas

⁹⁸⁵ En effet, le juge du référé-liberté doit se prononcer dans un délai de quarante huit heures. Ce recours peut être déposé sans une requête au fond. Ensuite le juge du référé-liberté peut enjoindre l'administration à exécutoire de manière provisoire une décision comme la délivrance de la carte professionnelle. Enfin la procédure d'appel est plus rapide devant le Conseil d'État.

⁹⁸⁶ CE, 28 févr. 2003, M.X c. Commune de Pertuis, n°254411.

⁹⁸⁷ CE, 2 juill. 2003, Commune de Collioure, n°257971.

⁹⁸⁸ CE, 22 mai 2003, Commune de Théoule-sur-mer, n°256848.

⁹⁸⁹ Wachsmann (P.), « Une révolution dans les rapports entre le juge et l'administration ? », in (dir) Wachsmann (P.) *Le nouveau juge administratif des référés. Réflexion opérée par la loi du 30 juin 2000*, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, n°5, p.107.

⁹⁹⁰ CE, 23 avr. 2014, Astruc, n° 378085 : JurisData n° 2014-009182.

⁹⁹¹ Billet (C.), « Le droit à la vie dans le cadre du référé-liberté », *RFDA*, 2015, n°4.

obtenu au travers de son RAPO une décision plus favorable, il dispose de la possibilité d'attaquer la décision de l'administration au fond.

C. Le contentieux au fond

L'indépendance des juridictions administratives a été consacrée par une décision du Conseil constitutionnel du 22 juillet 1980⁹⁹². Dans une autre décision du 23 janvier 1987, le Conseil constitutionnel a ouvert un statut constitutionnel à la compétence du juge administratif en considérant que « *conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relevé en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République, ou les organismes publics placés sous leur contrôle* »⁹⁹³.

La procédure administrative contentieuse répond à des exigences comme le contradictoire, imposé par le Conseil d'État⁹⁹⁴ et par la CEDH⁹⁹⁵. Ce principe a été rendu applicable à toutes les juridictions administratives, même si elles n'ont pas de caractère disciplinaire⁹⁹⁶.

A la différence de la procédure pénale, le recours devant le juge administratif n'a pas d'effet suspensif sur la décision attaquée. Le requérant devra, pour faire annuler une décision, attendre l'énoncé de la décision finale. Cette règle fondamentale de droit public donne un caractère exécutoire aux décisions administratives⁹⁹⁷. Pour fonder sa décision,

⁹⁹² Cons. const., 22 juill. 1980, DC n°80-119 loi portant validation d'actes administratifs, Rec. 46, GD 29, RJC I-83, considérant n°6.

⁹⁹³ Cons., Const., 23 janv. 1987, DC n°86-224, préc., considérant n° 15.

⁹⁹⁴ CE, 20 juin, 1913, Téry. n°41854.

⁹⁹⁵ CEDH, 20 févr. 1996, Lobo Machado c. Portugal, n°15764/89.

⁹⁹⁶ CE, 12 mai 1961, Société la Huta, n°40674.

⁹⁹⁷ CE, 2 juill. 1982, Huglo : Rec. CE 1982, p.258.

le juge analyse le but de la sanction administrative. Il étudie les raisons qui ont fondé ces décisions⁹⁹⁸.

En matière de sécurité privée, il y a un avant et un après. Un avant avec les préfetures qui encadraient très peu cette activité. Et un après avec la mise en place du CNAPS et des procédures de recours obligatoires visant à harmoniser et à purger les vices des décisions, ce que va vérifier le juge administratif (1). Les juridictions administratives contrôlent, également, la nature de la sanction (2).

1. Le contrôle de la procédure

Le requérant dont l'acte administratif n'a pas fait l'objet d'une réformation ou d'une annulation lors de l'examen du recours préalable peut saisir le juge de l'excès de pouvoir pour en demander l'annulation. Par conséquent, le contentieux en excès de pouvoir a pour objectif de faire respecter la légalité de l'acte administratif au fond⁹⁹⁹.

Le Livre VI du Code de la sécurité intérieure ne précise pas l'instance en charge du recours en excès de pouvoir. La seule référence au contentieux est relevée à l'article L.633-3 du Code de la sécurité intérieure qui précise que le recours préalable reste obligatoire devant la CNAC sous peine d'irrecevabilité du recours contentieux, alors que pour d'autres autorités de régulation des dispositions leur sont applicables comme l'article 40 de la loi 2000-108 du 10 février 2000 contre les décisions de sanctions prises par la Commission de régulation de l'énergie¹⁰⁰⁰. De la même façon, l'article 71 de loi n°96-597 du 2 juillet 1996 contre les décisions de sanction prises par l'Autorité des marchés financiers à l'encontre des prestataires de services d'investissement¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁸ Petit (J.), « Police et sanction », *JCP A*, 2013, 2073.

⁹⁹⁹ CAA Paris, 30 déc. 1996, Boyer c. Commune de Boulogne-Billancourt, n°94PA02185.

¹⁰⁰⁰ Article 40-7° : « Les décisions sont motivées, notifiées à l'intéressé et publiées au Journal officiel de la République française. Elles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction et d'une demande de sursis à exécution devant le Conseil d'État. Lorsqu'elles concernent des sanctions pécuniaires, les demandes de sursis ont un caractère suspensif ».

¹⁰⁰¹ Art 71-V : « Les personnes sanctionnées en application du présent article peuvent, dans le délai de deux mois qui suit la notification de la décision, former un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État ».

Les autorités de régulation relèvent du champ d'application de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme. En effet, le juge administratif considère qu'un établissement public peut « *eu égard à sa nature, à sa composition et à ses attributions [...] être qualifié [...] de tribunal au sens de l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* »¹⁰⁰². Cette disposition impose deux principes fondamentaux que sont le respect de l'impartialité et le respect des droits de la défense.

S'agissant du respect du principe d'impartialité, le Conseil d'État a rappelé dans un arrêt son attachement au principe d'impartialité¹⁰⁰³. Ce principe se traduit par la séparation des fonctions de poursuite et de jugement comme le rappelle la Cour européenne des droits de l'Homme¹⁰⁰⁴. En effet, la participation au débat et au vote du rapporteur ne contrevient pas au principe d'impartialité s'il « *n'est pas à l'origine de la saisine, ne participe pas à la formulation des griefs ; qu'il n'a pas le pouvoir de classer l'affaire ou, au contraire, d'élargir le cadre de la saisine ; que les pouvoirs d'investigation dont il est investi ne l'habilitent pas à faire des perquisitions, des saisies ni à procéder à toute mesure de contrainte au cours de l'instruction* »¹⁰⁰⁵.

En revanche, le Conseil d'État relève dans une affaire que le fait que le rapporteur avait exercé des fonctions au sein d'une entreprise concurrente de la société en cause était un motif d'impartialité¹⁰⁰⁶. Une décision du Conseil d'État précise pour rejeter la requête de l'Union fédérale des enquêteurs de droit privé « *qu'aucune règle ni aucun principe ne font en outre obstacle à ce que soient confiés à une même autorité des fonctions administratives et un pouvoir de sanction, dès lors que ce pouvoir de sanction est aménagé de façon que soient assurés le respect des droits de la défense, le caractère contradictoire de la procédure et l'impartialité des décisions* »¹⁰⁰⁷.

¹⁰⁰² CE, réf., 19 févr. 2008, Profil France c. CNIL n° 311974 : JurisData n° 2008-073370.

¹⁰⁰³ CE, ass., 3 déc. 1999, Didier, n°207434.

¹⁰⁰⁴ CEDH, 11 juin 2009, Dubus SA c. France, n°5242/04.

¹⁰⁰⁵ CE, 22 nov. 2000, Société Crédit Agricole Indosuez Cheuvreux, n°207697.

¹⁰⁰⁶ CE, 26 juill. 2007, Société Finance et Industrie, n°293908.

¹⁰⁰⁷ CE, 12 févr. 2014, Union fédérale des enquêteurs de droit privé c. Ministère de l'Intérieur, n°365073.

S'agissant, ensuite, du respect des droits de la défense, le a, b, c, d et e du 3 de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme exigent la communication préalable des griefs au mis en cause, afin de lui permettre de préparer sa défense, qu'il puisse se défendre seul ou se faire assister d'une personne de son choix, qu'il dispose d'une égalité des droits pour faire entendre les témoins de son choix et la présence d'un interprète pour se faire comprendre. Ces dispositions sont indispensables pour attribuer un caractère équitable au procès¹⁰⁰⁸. Par ailleurs, ces dispositions impliquent que la sanction soit prise à l'issue du débat contradictoire sur des éléments communiqués aux parties en cause¹⁰⁰⁹. En d'autres termes, le secrétariat permanent du CNAPS doit communiquer à la personne poursuivie les éléments écrits qui fondent les griefs et que les observations orales aient été faites devant lui sous peine d'irrégularité. Néanmoins, le droit à un procès équitable n'impose pas nécessairement une audition du mis en cause¹⁰¹⁰. Le caractère facultatif de l'audition pourrait avoir une issue sur le renvoi ou non du dossier devant une CIAC. En effet, l'audition intervient généralement après le contrôle. Cette mesure entre le contrôleur et le professionnel alimente le compte rendu final qui sera transmis au directeur de CNAPS qui saisira le cas échéant sa formation disciplinaire. Il s'agit d'une mesure intéressante visant à permettre au contrôlé de se défendre. Tous les professionnels n'ont pas cette occasion d'être entendus. Il y a *de facto* une distorsion dans l'égalité de traitement qu'il conviendrait de protéger en systématisant ou en proposant cette audition pour les contrôlés.

Enfin, les sanctions prises par le CNAPS doivent nécessairement remplir les exigences relatives au respect du principe d'impartialité et de respect des droits de la défense. La jeunesse de l'établissement ne permet pas d'apprécier si les deux exigences sont réunies mais les rencontres au sein du CNAPS ont permis de constater une étanchéité entre les organes d'instruction et de sanction malgré une présence potentiellement problématique des chefs d'entreprise.

¹⁰⁰⁸ CE, 27 oct. 2006, M. parent, n°276069.

¹⁰⁰⁹ CE, 30 juill. 2003, Banque d'Escompte et Wormser Frère réunis, n°238169.

¹⁰¹⁰ CE, 23 avr. 2009, Cie Blue Line, n°314918.

2. Le contrôle de la sanction

L'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dispose que « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». L'administration doit doser ses mesures de police administrative. Cette règle émane de l'arrêt Benjamin rendu par le Conseil d'État. Dans cet arrêt, la plus haute juridiction administrative a réaffirmé le principe de la liberté de réunion face aux potentielles restrictions posées par la nécessité de maintenir l'ordre public¹⁰¹¹. L'autorité administrative apprécie l'opportunité des poursuites comme le rappelle cet arrêt du Conseil d'État¹⁰¹². Le juge contrôle, alors, les faits et la corrélation entre la typologie des sanctions et les infractions.

S'agissant, d'abord, des raisons ayant motivé la sanction, le Conseil d'État a affirmé dans une décision que les sanctions disciplinaires devaient respecter le principe des délits et des peines. Cela implique que les éléments qui ont constitué le manquement soient définis de manière précise et complète¹⁰¹³. Le juge contrôle également la matérialité des faits ayant abouti à une sanction¹⁰¹⁴. Ce contrôle débouche sur une appréciation objective des faits¹⁰¹⁵.

S'agissant, ensuite, de la proportionnalité de la sanction, le Conseil d'État exerce un contrôle de la proportionnalité de la sanction en matière disciplinaire. En effet, la Cour suprême exprime une certaine rigueur dans le rapport entre la sanction et les faits reprochés¹⁰¹⁶. Selon Jean-Paul Costa, alors conseiller d'État, « *la proportionnalité suppose une adéquation, dans un contexte particulier, entre la mise en œuvre de moyens et la recherche d'un objectif* »¹⁰¹⁷. Son confrère Jean-Claude Bonichot évoque « *des données complexes* » pouvant justifier aux administrations une marge de manœuvre relativement

¹⁰¹¹ CE, 19 mai 1933, Benjamin, Rec. 541.

¹⁰¹² Poupeau (D.), « L'opportunité des poursuites disciplinaires n'est pas un principe général du droit », *AJDA*, 2014.

¹⁰¹³ CE, 9 oct. 1996, Société Prigest, n° 170363.

¹⁰¹⁴ CE, 13 févr. 1991, Société Île-de-France Média, n° 988009.

¹⁰¹⁵ CE, 9 oct. 1996, Association ici et Maintenant, n° 173073.

¹⁰¹⁶ CE, 11 mars 1994, La Cinq, n°115052.

¹⁰¹⁷ Costa (J.-P.), « Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil d'État », *préci.*

souple dans l'application des sanctions¹⁰¹⁸. Un arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation a permis de dégager une première jurisprudence en matière de proportionnalité de la sanction-punition¹⁰¹⁹. Cette analyse fait de l'exécution du jugement une partie intégrante du procès dans le sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme¹⁰²⁰. Dans les faits, le juge va analyser si la mesure n'a pas de caractère disproportionné¹⁰²¹. Le juge administratif peut retenir le caractère répétitif et grave de la faute pour accepter une sanction¹⁰²². En revanche, il peut annuler une sanction lorsqu'elle est totalement disproportionnée eu égard au parcours du mis en cause¹⁰²³.

En matière de sécurité privée et dans un dossier de police administrative, le juge administratif pour justifier un refus de renouvellement d'un agent, a mis en exergue des arguments tendant à protéger le public en faisant valoir pour l'agent la nécessité de garder « *son sang-froid en toutes circonstances* »¹⁰²⁴. Par analogie en matière disciplinaire, un juge administratif pourrait adopter le même raisonnement. D'ailleurs dans une affaire judiciaire, le juge pour retenir un licenciement pour faute sérieuse d'un agent de sécurité incendie a indiqué « *que le comportement de Monsieur. X a entraîné un déficit de crédibilité pour la société, le centre commercial, client, manifestant son mécontentement ; que sa désinvolture aurait pu entraîner des conséquences graves pour la victime et mettre en péril la sécurité du site ; que l'entourage de la victime a noté l'attente excessive et s'en est ému auprès de Madame. Y ; que le licenciement, pour 'faute sérieuse' est parfaitement proportionné* »¹⁰²⁵. Par ailleurs, le juge administratif dispose de la pleine capacité de modifier la sanction¹⁰²⁶. Il peut, aussi, écarter les griefs infondés¹⁰²⁷.

¹⁰¹⁸ Bonichot (J.-C.), « Les sanctions administratives en droit français et la Convention européenne des droits de l'Homme », AJDA, 2001, p.73.

¹⁰¹⁹ Cass., com., 10 mars 1992, société France Loisirs et autre c. SA Le Grand livre du moi, n° 90-16.298.

¹⁰²⁰ CEDH, 19 mars 1997, Hornsby c. Grèce.

¹⁰²¹ CE, 23 avril 2009, Société Air France, n°312824.

¹⁰²² CE, 6 janv. 2006, Société Libanese Communication Group, n°279596.

¹⁰²³ CE, 8 juin 2007, M.A c. Commission des experts automobile, n°272650.

¹⁰²⁴CAA Nantes, 7 fév. 2014, n°12NT01469, Okito c. Préfecture du Loiret.

¹⁰²⁵ CA, 7 févr. 2013, Sarl Power c. M. Roudaut, n°11/01722.

¹⁰²⁶ CE, 25 juin 1993, M. Franceshi, n°128079.

¹⁰²⁷ CE, 12 mars 2006, M. Zerbib c. AMF, n°276370.

Enfin, le professeur Latour indiquait deux ans avant les premières décisions défavorables à l'établissement public sa crainte de voir « *des censures juridictionnelles pour erreur manifeste d'appréciation* »¹⁰²⁸. En effet, des décisions consultées au CNAPS font apparaître que le Tribunal administratif considère que l'interdiction temporaire d'exercice ne respectait pas le principe de proportionnalité des manquements avec les sanctions alors que les conseillers d'État Mattias Guyomar et Pierre Collin reprochent, justement, aux juges administratifs de suivre trop souvent les autorités administratives indépendantes dans leur raisonnement¹⁰²⁹.

En résumé, le juge de l'excès de pouvoir opère un contrôle normal sur le motif de la décision. Il s'agit là d'un revirement puisque le juge exerçait, auparavant, un contrôle restreint des sanctions disciplinaires. Depuis l'arrêt Dahan, le juge administratif contrôle la qualification des faits en analysant si la faute mérite une sanction et si cette sanction est proportionnée¹⁰³⁰. Les juridictions administratives étendent leur contrôle sur les autorités de régulation de sorte à se présenter comme de véritables garantes des libertés fondamentales. En effet, il ne s'agit plus de vérifier, dans le cadre d'un contrôle restreint si la décision de l'autorité n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation¹⁰³¹, mais de s'assurer que la décision elle-même émane d'un raisonnement objectif et proportionnel. Les professionnels peuvent trouver au sein de ces juridictions des juges à l'écoute des plaignants mais surtout des juges attentifs à la motivation des sanctions.

Section 2 : L'application des sanctions aux acteurs de la sécurité privée

La faute professionnelle est un manquement aux obligations découlant du contrat de travail. Il y a une distinction à opérer entre une faute disciplinaire et une faute professionnelle. La faute professionnelle selon les professeurs Jean Rivero et Jean

¹⁰²⁸ Latour (X.) et Moreau (P.), « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », *JCP A*, 2012, 2118.

¹⁰²⁹ Guyomar (M.) et Collin (P.), « La frontière entre le retrait d'agrément prononcé par la Commission des opérations de Bourse au titre de ses pouvoirs de police et celui prononcé au titre de son pouvoir de sanction est précisée », *AJDA*, 2001, p.634.

¹⁰³⁰ CE, ass., 13 nov. 2013, Dahan, n°347704.

¹⁰³¹ CE, 3 févr. 1975, *Ministre de l'Intérieur c. Pardov*, n°94108.

Savatier¹⁰³² consiste en l'inexécution d'une tâche qui peut être involontaire des obligations contractuelles. Cette faute est civile et ne relève pas du droit disciplinaire. La faute disciplinaire se caractérise par un manquement à une règle édictée par une communauté de travail¹⁰³³.

Selon le maître de conférences Antoine Cristau la faute disciplinaire absorbe la faute professionnelle car conformément à l'article L.122-40 du Code du travail, il revient à l'employeur de considérer l'acte du salarié comme fautif. La sanction disciplinaire peut découler d'une faute professionnelle ou disciplinaire. En revanche, la faute disciplinaire ne débouche pas nécessairement sur une sanction disciplinaire. La faute doit être imputable à un salarié qui ne peut être sanctionné que de son propre fait¹⁰³⁴. Une exception est faite lorsqu'il y a une interdépendance des fonctions¹⁰³⁵.

La jurisprudence isole, en principe, la vie professionnelle de la vie privée du salarié. Ce principe connaît un tempérament pour les professions réglementées qui subissent un contrôle de moralité. Cette enquête touche nécessairement la vie privée puisqu'elle trouve son fondement dans les actes commis pour la plupart du temps en dehors du cadre professionnel.

Un employé ne peut faire l'objet de sanction que pour une faute professionnelle commise dans le cadre de ses activités¹⁰³⁶. L'employeur ne saurait invoquer le manque de probité pour engager une procédure de licenciement¹⁰³⁷. Qu'en est-il du secteur de la sécurité privée ? Cette activité est soumise à une réglementation particulière qui impose la possession d'une carte professionnelle ou d'un agrément. Ces autorisations d'exercice sont remises après la consultation des fichiers des antécédents judiciaires, ce qui implique de relativiser le concept de séparation stricte entre la vie privée et la vie professionnelle. Par ailleurs, les acteurs de la sécurité privée sont soumis au code de

¹⁰³² Rivero (J.) et Savatier (J.), « *Droit du travail* », coll. Thémis, 13 éd., Paris, 1993, p.189.

¹⁰³³ Mazeaud (A.), « Un élargissement, en jurisprudence, du domaine de la sanction pécuniaire », *Dr. soc.* 1991, p.469.

¹⁰³⁴ Cass. soc., 21 mars 2000, Bull. civ. V, n° 113 ; 12 janv. 1993, *Dr. soc.* 1993. p187.

¹⁰³⁵ Cass. soc., 7 mai 1986, Bull. civ. V, n°204.

¹⁰³⁶ Cass. soc., 14 mai 1997, Bull. civ. V, n° 175.

¹⁰³⁷ Cass. soc., 3 déc. 2002, Bull. civ. V, n° 361.

déontologie spécifique à la profession¹⁰³⁸. Ces dispositions concernent les dirigeants comme les agents. En cas de manquements, les personnes morales sont responsables civilement et pénalement des actes commis par leurs salariés durant leur exercice (§1). Les salariés engagent, également, leur responsabilité pour les actes qu'ils commettent (§2).

§ 1. Les sanctions appliquées aux personnes morales

Une personne morale peut être poursuivie comme étant l'auteur ou le complice d'une infraction. La mise en œuvre de la responsabilité de la personne morale est étroitement liée aux agissements de son représentant¹⁰³⁹. En effet, la mise en cause de la personne morale engage le dirigeant. Dans l'autre sens également, la responsabilité du dirigeant engage la personne morale¹⁰⁴⁰. Le Code pénal s'applique de la même manière qu'il s'agisse d'une entreprise de sécurité privée ou d'une entreprise disposant d'un service interne. Ces personnes morales sont régies par les dispositions du Livre VI du Code de la sécurité intérieure. Toutefois, les entreprises de sécurité privée (A) sont soumises à des conditions plus strictes que les services internes du fait de l'encadrement de leurs activités (B).

A. Le cas d'une entreprise de sécurité privée

Dans le cadre de son activité, l'entreprise de sécurité privée doit répondre à des exigences très strictes du Code de la sécurité intérieure. En effet, la validité de l'autorisation d'une entreprise est subordonnée à la capacité du dirigeant à administrer l'entreprise¹⁰⁴¹. Par conséquent, les manquements du dirigeant impacteront l'entreprise qui en subira directement les conséquences (1). Ces conséquences peuvent également avoir des répercussions sur le personnel de l'entreprise (2).

¹⁰³⁸ Décret n°2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des professionnels de la sécurité privée (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026165942>).

¹⁰³⁹ Cerf-Hollender (A.), « Droit pénal du travail », *Rép. Trav.*, 2010.

¹⁰⁴⁰ Cass. crim., 23 mai 2000, n°99-80.008, Bull. crim. n°200.

¹⁰⁴¹ Article L.612-16 du Code de la sécurité intérieure.

1. Les effets sur l'activité

L'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure organise la discipline des entreprises. Les sanctions prononcées contre l'entreprise sont, essentiellement, financières¹⁰⁴². En effet, le plus souvent pour des raisons économiques et sociales, le CNAPS ne prononce pas d'interdiction d'exercice.

L'établissement public opère une distinction entre le dirigeant et la société. En effet, dans une décision du 7 août 2014, la CNAC a statué sur le recours d'une société. Il a été reproché le défaut d'agrément à deux de ses dirigeants. Selon la CNAC, ce manquement vise les personnes exerçant à titre individuel et par conséquent, les personnes physiques. La CNAC a procédé à une requalification du manquement considérant qu'il appartenait à la société elle-même de ne pas employer de salariés, y compris de gérant salarié, sans titre conformément aux dispositions de l'article 15 du code de déontologie. Dans le même sens, une entreprise peut être condamnée du seul fait des agissements de son dirigeant. En effet, lorsque le dirigeant commet des fautes de gestion, il agit au nom de la société¹⁰⁴³. Le salarié lésé par les agissements du dirigeant cherchera la responsabilité de l'entreprise.

Une décision de refus d'agrément d'un dirigeant peut avoir des conséquences sur l'entreprise. En effet, dans un dossier, une CIAC a refusé le renouvellement des agréments de dirigeant et d'associé à un couple ce qui a eu pour effet de refuser à la société l'autorisation d'exercer une activité de sécurité privée¹⁰⁴⁴. Lorsque la décision devient définitive, les dirigeants ont l'obligation de céder leur entreprise s'ils souhaitent pérenniser l'activité.

Dans une autre décision du 19 février 2015 consultée au CNAPS, une entreprise demande un renouvellement de son agrément qui lui sera refusé. Le juge des référés

¹⁰⁴² Article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure : « En outre, les personnes morales et les personnes physiques non salariées peuvent se voir infliger des pénalités financières. Le montant des pénalités financières doit être fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages tirés du manquement, sans pouvoir excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours du dernier exercice clos calculé sur une période de douze mois. Ce maximum est porté à 5 % en cas de nouvelle violation de la même obligation ».

¹⁰⁴³ CA Paris, 2 juill. 2014, M. Crespin c. SAS Bodyguard, n°12/00470, JurisData, 2014-016596.

¹⁰⁴⁴ CE, Réf., 23 mai 2014, Vidal C. Ministère de l'Intérieur, n°380038.

suspend la décision au motif que si « *elles sont fondées sur les infractions d'emploi d'un étranger démuné de titre de séjour et de travail clandestin commises par le gérant de la société les 20 avril 2007 et 14 avril 2008 ; que le CNAPS fonde sur deux faits, anciens, non réitérés, et qui n'ont aucune suite pénale, ne démontre pas qu'un intérêt public justifierait l'atteinte portée à la situation de l'entreprise ; que, par suite, et même si M.X ne subit pas à titre personnel de préjudice financier important, la condition d'urgence est remplie ; qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation commise par l'administration au regard des dispositions de l'article L.612-7 du CSI est de nature à apporter un doute sérieux sur la légalité des deux décisions attaquées* ».

Le Tribunal à nouveau saisi du rejet du recours préalable a mis en demeure le CNAPS de produire des éléments nouveaux. C'est alors qu'intervient un changement de dirigeant de la société qui obtient, finalement, l'autorisation. Situation paradoxale, la décision d'autorisation est adressée au gérant qui a fait l'objet du refus de la CIAC et de la CNAC. Cette situation témoigne de la difficulté de dissocier société et dirigeant. Cette analyse ne vaut que pour les petites et moyennes entreprises. En effet, les grandes entreprises disposent d'un actionnariat plus solide, plus organisé et moins patrimonial de sorte à préserver les intérêts de l'actionnariat par le changement de dirigeants.

2. Les effets sur le personnel

Une entreprise qui ne dispose plus d'autorisation est une entreprise qui ne peut plus exercer l'activité de sécurité privée. L'interdiction d'exercice emporte une interdiction d'exercice des agents. Il n'a pas été étudié de cas de retrait définitif dans la mesure où cette procédure rendrait la poursuite de l'activité impossible. Toutefois, l'administration semble vouloir moraliser les pratiques par le haut en retirant l'agrément d'un dirigeant et par conséquent l'autorisation d'une personne morale qui ne satisferait pas aux nouvelles exigences.

Ce retrait par l'administration pousse l'entreprise à formuler une autre demande en présentant un autre dirigeant dont la moralité ne pourrait pas être remise en cause. C'est le cas par exemple d'un dossier dont les dirigeants ont été mis en cause dans plusieurs affaires. Le CNAPS a retiré l'agrément de manière définitive. Les juridictions administratives ont rejeté le référé formé par les dirigeants de la société de façon à la

contraindre à présenter une nouvelle demande avec un nouveau dirigeant¹⁰⁴⁵. Si le CNAPS semble résolu à exclure les mauvais dirigeants, la pratique peut interpellier. En effet, dans le cas de figure où le dirigeant ne céderait pas son entreprise, il pourrait être mis fin à l'activité laissant ainsi plusieurs personnes sans emploi. Il serait plus judicieux que la CIAC, lorsqu'elle prononce la décision de retrait précise, d'une part, les modalités de recours comme elle le fait et, d'autre part, les solutions pouvant permettre le maintien de l'activité.

L'intérêt social peut-il l'emporter sur la sécurité publique ? Aucune disposition ne permet de l'affirmer. Cependant, il est permis de penser que certaines décisions administratives l'intègrent dans leur raisonnement par exemple en annulant un arrêté pour défaut de motivation¹⁰⁴⁶. Dans ces deux dossiers les juridictions administratives ont retenu que le retrait d'agrément du préfet ne présentait pas de motivation comme l'oblige la loi.

B. Le cas d'un service interne

Le Code de la sécurité intérieure s'applique au service interne de sécurité privée. En effet, selon l'article L.612-25 du Code de la sécurité intérieure, l'entreprise dont certains salariés sont chargés d'une activité de sécurité privée est soumise aux dispositions du Livre VI du Code de la sécurité intérieure. Cette autorisation les oblige à respecter les règles applicables à la profession en particulier le code de déontologie.

Exception notable, les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP ne sont pas soumis à cette obligation¹⁰⁴⁷. Une disposition renvoie au chapitre I du Titre V du Livre II de la deuxième partie du Code des transports¹⁰⁴⁸. Ces services ne répondent donc pas aux exigences du CNAPS en matière disciplinaire. En effet, ces services ont été, dans le passé, soumis à l'article 11-1 de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités

¹⁰⁴⁵ CE, réf., 23 mai 2014, Vidal c. Ministère de l'Intérieur, n°380038.

¹⁰⁴⁶ CAA Versailles, 24 mai 2011, Diouf c. préfecture des Yvelines, n°10VE03065 ; CAA Versailles, 23 nov. 2006, Selen c. Préfecture de l'Essonne, n°06VE00188.

¹⁰⁴⁷ Article 2251-1 du Code des transports : « Sans préjudice des dispositions prévues par les titres III et IV du présent livre, la SNCF et la Régie autonome des transports parisiens sont autorisées à disposer d'un service interne de sécurité ».

¹⁰⁴⁸ Article L.615-1 du Code de la sécurité intérieure.

privées de sécurité¹⁰⁴⁹. À la faveur de la codification de la loi de 1983, ces activités ont basculé dans le Code des transports de sorte à ce qu'elles n'aient pas à répondre d'éventuels manquements devant le CNAPS. Toutefois, ces services restent soumis au défenseur des droits.

Les manquements commis par des agents et par le responsable ont pour effet d'engager la responsabilité de l'entreprise même si elle n'exerce pas d'activité de sécurité privée (1). L'entreprise pourra se retourner contre son personnel en charge de la sécurité (2).

1. Les effets sur l'entreprise

Les personnes morales peuvent voir leur responsabilité engagée dans le cadre des dispositions communément applicables. En effet, les dispositions du Code pénal s'appliquent lorsque le dirigeant a agi dans le cadre de ses fonctions¹⁰⁵⁰. La personne morale est alors responsable. C'est précisément ce qui s'est produit dans l'affaire IKEA, abordée *infra*. L'entreprise, personne morale, a été mise en examen dans l'affaire d'espionnage. Les sanctions encourues sont essentiellement financières.

La différence de traitement entre le Code pénal et le Code de la sécurité intérieure pourrait générer une tension entre l'établissement public et le juge pénal. En effet, le juge judiciaire conserve toutes ses compétences en matière pénale alors que le CNAPS est seulement compétent pour les infractions au code de déontologie. Par exemple le Code pénal prévoit une amende qui peut atteindre le quintuple de celle prévue pour les personnes physiques¹⁰⁵¹ alors que le Code de la sécurité intérieure prévoit, lui, dans son article L.634-4 des sanctions financières ne pouvant excéder 3% du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours du dernier exercice. Cette pénalité peut être portée à 5 % en cas de réitération. L'article 16 de la loi du 12 juillet 1983 renvoyait au Code pénal pour

¹⁰⁴⁹ Ducoing (J.-F.), « Chemin de fer », *Rep. Pén.*, 2005, p.239.

¹⁰⁵⁰ Article 121-2 du Code pénal : « *Les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants. [...] La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3* ».

¹⁰⁵¹ Article 131-38 du Code pénal : « Le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction ».

les infractions commises par des personnes morales. Cette disposition ne concernait que les entreprises de sécurité privée relevant de la loi de 1983 réglementant les activités privées de sécurité. Elle a depuis été étendue au service de sécurité interne d'une entreprise. Par conséquent, les entreprises disposant d'un service interne de sécurité peuvent être sanctionnées d'une pénalité financière. À la différence d'une procédure pénale, la victime n'a pas sa place dans une mesure disciplinaire. La sanction financière n'est donc pas réparatrice. Une entreprise qui fait l'objet d'une sanction en lieu et place de son service interne est une entreprise qui doit nécessairement prendre des mesures internes.

2. Les effets sur le service

L'entreprise peut faire contrôler l'activité de ses salariés par un service interne. En cas de violation des lois et règlements, c'est l'entreprise et son dirigeant qui seront responsables des agissements du service interne même s'ils n'en avaient pas directement connaissance¹⁰⁵². En effet, un service interne exerce une mission pour le compte de l'entreprise. Elle agit par conséquent en son nom. Deux cas méritent d'être étudiés.

D'abord, l'affaire Renault en 2011. Dans cette affaire, la direction de la sécurité du Groupe automobile avec l'appui de la direction générale a investigué contre plusieurs collaborateurs susceptibles d'avoir espionné leurs collègues. Trois collaborateurs ont été licenciés à l'issue de cette enquête interne. Le service de protection a, également, enquêté avec l'appui de la direction générale sur un dirigeant du Groupe soupçonné de détournement. Ces accusations se sont révélées, par la suite, fausses. En effet, dans cette affaire, le service interne a investigué, à la suite de dénonciation, contre des salariés de l'entreprise. Cette enquête a été diligentée par le service interne alors que ses agents ne disposaient d'aucun pouvoir, le juge pénal étant seul habilité à investiguer sur ce genre de faits. Ensuite, ce dossier a été couvert par la direction générale du Groupe qui aurait dû saisir le procureur de la République. Enfin, les salariés-enquêteurs sont issus, pour certains, des services de renseignement, ce qui aurait là encore dû constituer une

¹⁰⁵² Bossu (B.), « Un service interne à l'entreprise peut contrôler l'activité d'un salarié », *JCP S*, 2015, n°, 1046.

garantie dans la protection des libertés. Cette affaire a anéanti la crédibilité du service interne. Face aux multiples atteintes aux libertés, la direction du Groupe a fermé son service de protection pour créer une direction de l'éthique directement rattachée au président directeur général.

L'autre cas concerne une affaire d'espionnage de salariés et de clients de la société IKEA en 2013. Dans ce dossier, les dirigeants du Groupe sont soupçonnés d'avoir investigué sur le passé de leurs salariés, syndicalistes, et de leurs clients. La justice reproche aux dirigeants et plus particulièrement au département risque de s'être procuré des informations contenues dans le TAJ (ex-STIC) avec l'assistance de quatre policiers. Ces informations n'ont pas servi à licencier mais à espionner et porter des appréciations même subjectives sur des candidatures. Ces faits sont des atteintes manifestes à la vie privée. Ces pratiques comme pour l'affaire Renault semblent avoir été couvertes par la direction de l'entreprise, à tel point que plusieurs magasins ont été perquisitionnés pour des procédures similaires et organisées. A l'inverse dans un dossier, la Cour de cassation a admis comme mode de preuve licite des rapports de suivi d'un contrôleur pendant ses activités par un service interne¹⁰⁵³ sans que lui soit opposée une violation à la vie privée.

L'entreprise n'a pas d'autre choix pour son image que d'agir en dénonçant ces pratiques, d'une part, et en prenant des mesures pour protéger les libertés, d'autre part. Cela passe par la création d'une nouvelle direction, la mise en place d'un comité d'éthique ou tout simplement l'externalisation de l'activité.

Dans cette même logique, l'entreprise peut espionner ses salariés sans service interne de sécurité. Elle peut s'adjoindre les services d'une entreprise d'intelligence économique ou de détective privé. Même si ce cas de figure n'intéresse pas directement cette étude. Il est tout aussi intéressant de mettre en lumière une pratique, de plus en plus répandue, d'externalisation d'une prestation pouvant s'apparenter à de la sécurité privée¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵³ Cass. soc., 5 nov. 2014, M. O. c. Sté Sqybus, n°13-18.427, JurisData n°2014-026508.

¹⁰⁵⁴ <http://www.detective-enqueteur.com/index.php/t/15/n/582/infiltration-entreprise-enquete-privee.html>.

Le conseiller au Tribunal administratif, Philippe Grimaud, et l'assistant de justice, Medhi Yazı-Roman, pensent qu'en externalisant leur service interne, les entreprises ont réduit leur charge. Selon une étude, les entreprises ont, considérablement, réduit leurs effectifs internes passant ainsi de 82 000 salariés en 1982 à 43 000 en 1998¹⁰⁵⁵. On pourrait ajouter, aujourd'hui, à cette analyse que les entreprises externalisent, également, une part importante de leur responsabilité vers un sous-traitant.

§ 2. Les sanctions appliquées aux personnes physiques

Les personnes morales ont l'obligation d'intervenir contre les agissements de leurs personnels. Le degré de responsabilité diffère en fonction du poste. En effet, le dirigeant est considéré comme le principal responsable du manquement (A). Le salarié s'il apparaît comme un simple exécutant engage sa responsabilité (B).

A. Le dirigeant

Le dirigeant et la société sont intimement liés dans leur relation de travail. En effet, l'article 612-6 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *Nul ne peut exercer à titre individuel une activité mentionnée à l'article L.611-1, ni diriger, gérer ou être l'associé d'une personne morale exerçant cette activité, s'il n'est titulaire d'un agrément délivré selon des modalités définies par décret en Conseil d'État* ».

Le dirigeant d'une entreprise de sécurité privée est soumis, en matière disciplinaire, aux dispositions du code de déontologie des activités privées de sécurité. D'autres dispositions lui sont également applicables comme le Code de commerce. Toutefois, le dirigeant d'une entreprise de sécurité privée (1) ne sera pas traité de la même manière que le responsable d'un service interne (2).

¹⁰⁵⁵ Grimaud (P.) et Yazı-Roman (M.), « Le nouveau régime d'agrément préfectoral des agents de sécurité », *JCP A*, 2006, 1032.

1. Le dirigeant d'une entreprise de sécurité privée

Pendant longtemps, les préfetures n'exerçaient qu'un contrôle *a priori* sur le secteur de la sécurité privée¹⁰⁵⁶. Cette tâche du contrôle *a posteriori* revenait essentiellement au service de l'URSSAF qui procédait le plus souvent au recouvrement des charges sociales et patronales. Le refus de renouvellement consécutivement à une sanction administrative n'apparaissait qu'après la consultation du fichier des antécédents par les agents préfectoraux. La procédure d'agrément mise en place en 2003 n'a pas véritablement changé le contrôle de l'administration sur cette activité au du moins sur la mission disciplinaire. Il aura fallu attendre l'installation du CNAPS en 2012 pour que l'administration opère un véritable contrôle de l'activité¹⁰⁵⁷.

L'article L.612-8 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *L'agrément peut être retiré lorsque son titulaire cesse de remplir l'une des conditions prévues à l'article L. 612-7* ». Cette disposition permet, également, au président de la CIAC de suspendre l'agrément en cas d'urgence. Le préfet dispose pour des motifs tenant à l'ordre public de la même capacité à suspendre l'agrément d'un dirigeant. L'article L.612-8 du Code de la sécurité intérieure renvoie à l'article L.612-7 du même code s'agissant des conditions de retrait de l'agrément. Les 2°, 3° et 4° de l'article 612-7 peuvent être prononcés dans le cadre d'une faute professionnelle ou personnelle¹⁰⁵⁸. En outre, le dernier alinéa l'article 612-7 permet de refuser l'agrément si le « *comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État* ». Cet article, s'il relève davantage de la mission de police administrative du CNAPS, est utilisé pour justifier une exclusion ou le refus de renouvellement consécutivement à une

¹⁰⁵⁶ Latour (X.) et Moreau (P.), « Le Conseil national des activités privées de sécurité et la moralisation de la sécurité privée », *JCP A*, 2011, 2146.

¹⁰⁵⁷ Latour (X.) et Moreau (P.), « Le droit de la sécurité privée en 2013, entre permanence et changements », *JCP A*, 2014, 2077.

¹⁰⁵⁸ Article 612-7 du Code de la sécurité intérieure : « 2° Ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions ;

3° Ne pas avoir fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée ;

4° Ne pas avoir fait l'objet d'une décision, prononcée sur le fondement des dispositions du chapitre III du titre V du livre VI du code de commerce ou prise en application des textes antérieurs à ce code et ne pas avoir fait l'objet d'une décision de nature équivalente dans un autre État membre de l'Union européenne ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ».

sanction prononcée par une CIAC. En effet, le comportement d'un dirigeant dans le cadre de son activité doit être irréprochable.

L'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure permet aux CNAPS de prononcer des sanctions en cas de manquements. Ces dispositions du CNAPS s'appliquent aux professionnels relevant des titres I, II et II bis du Livre VI du Code de la sécurité intérieure¹⁰⁵⁹. Il n'existe pas de décision récente sanctionnant un dirigeant. En revanche, plusieurs décisions ont été consultées en matière de police administrative, ce qui permettra de raisonner par analogie. Dans une affaire, un dirigeant s'est vu refuser le renouvellement de son agrément en sa qualité de gérant. Par conséquent, le dirigeant ne peut plus administrer une entreprise dont il avait la charge. Ce refus d'agrément ne fait pas obstacle à ce que le dirigeant s'il possède une carte professionnelle encore valide puisse exercer une activité d'agent de sécurité privée. Ce qui est vrai dans un sens l'est également dans l'autre. Dans un autre dossier, un dirigeant s'est vu refuser la carte professionnelle, alors que le Tribunal administratif a accepté sa demande d'agrément¹⁰⁶⁰.

Par ailleurs, le juge commercial peut, quelques fois, prononcer des peines d'interdiction temporaire d'exercice plus sévères que celle prévues par le Code de la sécurité intérieure¹⁰⁶¹. Ces interdictions temporaires d'exercice sont généralement prononcées lorsque les dirigeants commettent des fautes de gestion¹⁰⁶².

Enfin, le fait pour un dirigeant de perdre son agrément peut-il mettre en danger la société ? *A priori* non puisqu'en cas de reprise d'activité, l'entreprise entrante est tenue de conserver 100 % des salariés ayant plus de 4 ans d'ancienneté et 85 % des salariés ayant moins de 4 ans d'ancienneté¹⁰⁶³. Toutefois, le juge administratif peut analyser cette situation autrement. En effet, dans un dossier, le Tribunal administratif, pour

¹⁰⁵⁹ Article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure : « L'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice de l'activité privée de sécurité à titre temporaire pour une durée qui ne peut excéder cinq ans ».

¹⁰⁶⁰ TA Strasbourg, M.X c. CNAPS, n°1500607.

¹⁰⁶¹ CA Versailles, 31 juill. 2014, Mx et Mme Y., n°14/00423, Jurisdata : 2014-019454.

¹⁰⁶² CA Paris, 20 févr. 2014, M. X et Mme Y, n°13/09117.

¹⁰⁶³ Avenant du 28 janvier 2011 à l'accord du 5 mars 2002 relatif à la reprise de personnel (http://www.legifrance.gouv.fr/affichIDCC.do;jsessionid=710A0EF0AE6F8DAA8495EA6E737BBCD4.tpdj_o08v_2?idConvention=KALICONT000005635405&cidTexte=KALITEXT000024408739&dateTexte=).

suspendre une décision de refus de renouvellement d'un agrément, a considéré que, malgré la convention collective, la situation pouvait créer un préjudice important voire grave¹⁰⁶⁴.

2. Le responsable d'un service interne

Le dirigeant d'un service interne doit se déclarer auprès du Conseil national des activités privées de sécurité. Cette déclaration n'est pas un préalable à l'exercice de la fonction de dirigeant d'un service interne de sécurité. En effet, le dirigeant n'est pas soumis à une autorisation d'exercice à la différence de son homologue dépendant d'une entreprise de sécurité privée. Le professeur Latour relève cette différence de traitement entre le dirigeant d'une entreprise de sécurité privée et le dirigeant d'un service interne¹⁰⁶⁵. Par conséquent, le dirigeant n'est pas soumis au Code de la sécurité intérieure. Le code de déontologie ne lui est pas opposable. Il ne cotise, d'ailleurs, pas au fonctionnement du CNAPS à la différence des agents de son service¹⁰⁶⁶. Néanmoins, le dirigeant peut être soumis au contrôle de l'établissement public s'il détient une carte professionnelle. Cette situation ne lui confère aucune immunité puisque le dirigeant reste soumis aux dispositions du Code pénal comme chaque citoyen

L'enjeu est important. En effet, la plupart des dérives recensées dans le secteur de la sécurité privée concernent des services internes. Ces faits ont directement comme conséquence des atteintes à la vie privée. L'affaire IKEA illustre parfaitement cette atteinte manifeste à la vie privée. Dans cette affaire, le directeur de la sécurité de cette entreprise est accusé d'avoir organisé un système d'espionnage dirigé contre le personnel de l'entreprise¹⁰⁶⁷. Un agrément aurait-il permis d'éviter ces dérives ? L'agrément est subordonné à une formation. La formation transmet des valeurs d'éthique et de respect de la vie privée.

¹⁰⁶⁴ TA Cergy Pontoise, 18 févr. 2014, n°1400641.

¹⁰⁶⁵ Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changements », *JCP A*, 2013, p.2077.

¹⁰⁶⁶ Latour (X.) et Moreau (P.), « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », *JCP A*, 2012, 2118.

¹⁰⁶⁷ http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/10/29/le-m-securite-d-ikea-france-accuse_1782436_3234.html.

Le Code de la sécurité intérieure renvoie également à une disposition interdisant toute immixtion dans le déroulement d'un conflit au travail ou la surveillance d'opinion politique, philosophique, religieuse ou aux appartenances syndicales des personnes¹⁰⁶⁸. N'étant pas soumis à la réglementation du CNAPS, cette disposition ne s'applique pas aux dirigeants des services internes. Par conséquent, le CNAPS n'est pas compétent pour traduire le dirigeant devant son organe disciplinaire sauf si le responsable est titulaire d'une carte professionnelle. Cette procédure reste tout de même limitée compte tenu de la faiblesse des sanctions encourues comparativement aux responsabilités exercées.

Toutefois, les dispositions du Code pénal s'appliquent en cas d'infraction. Par exemple, un ancien cadre du service de sécurité du groupe Renault soupçonné d'avoir fabriqué de faux documents pour incriminer des salariés de la société, a effectué 8 mois en détention provisoire¹⁰⁶⁹. Ce qui peut être reproché à ce responsable interne, c'est d'avoir mené des investigations judiciaires en recueillant des données auprès de ses anciens collègues des services de renseignement. En effet, le directeur de la protection du groupe était un ancien chef de groupe à la brigade financière de la police judiciaire de Versailles. La direction lui a alors demandé de solliciter ses sources pour vérifier les allégations contenues dans une lettre anonyme dénonçant des détournements. La justice a conclu qu'il s'agissait d'une escroquerie en bande organisée contre le service de sécurité de la société. Il a été reproché au responsable de la sécurité de ne pas avoir réalisé « *de vérification sur la véracité ou la fiabilité de ces informations, ni même intégré dans ces rapports une réserve* »¹⁰⁷⁰. L'entreprise ajoute comme circonstance presque aggravante le fait que le responsable venait de la brigade financière. Le responsable de service a été licencié pour insuffisance. Curieusement, aucun reproche n'a été fait par l'entreprise au salarié pour avoir saisi ses anciens collègues. La société savait pertinemment que ce procédé est illégal. A-t-elle embauché l'ancien fonctionnaire pour ses connexions réelles ou supposées ? Rien ne permet de l'affirmer, mais l'absence de récrimination sur ce délit laisse songeur.

¹⁰⁶⁸ Article L612-4 du Code de la sécurité intérieure.

¹⁰⁶⁹ http://lexpansion.lexpress.fr/entreprises/les-dessous-de-la-fausse-affaire-d-espionnage-chez-renault_1335305.html.

¹⁰⁷⁰ Cass. soc., 7 juill. 2015, M.T c. Renault, n°1195.

La participation d'un dirigeant à une atteinte aux libertés conduit le plus souvent au licenciement¹⁰⁷¹. Ces licenciements sont inévitables du fait de la mauvaise image que cette affaire génère sur la société d'une part et de la nécessité de rassurer les personnels souvent inquiets pour leur vie privée, d'autre part. Les responsabilités du dirigeant et de l'entreprise sont difficiles à dissocier à la différence de l'agent de sécurité.

B. L'agent

L'agent de sécurité fonde sa participation aux métiers de la sécurité sur la base de l'article L.612-20 du Code de la sécurité intérieure. Le dernier alinéa de cet article dispose que « *En cas d'urgence, le président de la commission régionale d'agrément et de contrôle peut retirer la carte professionnelle. En outre, le représentant de l'État peut retirer la carte professionnelle en cas de nécessité tenant à l'ordre public* ». Le comportement fautif retenu contre un salarié pour justifier la rupture d'un contrat de travail ne peut résulter que d'un fait imputable au salarié¹⁰⁷². En effet, la Cour de cassation a considéré dans un dossier que les insultes proférées par la sœur d'une salariée ne pouvaient lui être imputables alors même que la salariée était présente. Cette jurisprudence peut justifier la position du juge administratif qui, pour suspendre une décision CIAC, va indiquer que les infractions de l'agent de sécurité n'ont pas été commises pendant son activité professionnelle. Par ce raisonnement, le juge administratif, gardien des libertés, préserve la vie privée des agents de sécurité¹⁰⁷³. Cependant d'autres juridictions administratives retiennent que l'attitude de l'agent ne doit appeler aucun reproche. C'est notamment, le cas d'un agent ayant commis des faits de violence et d'escroquerie¹⁰⁷⁴. Est-ce une volonté de protéger la vie privée ou une l'application du principe de proportionnalité ? C'est l'application tout simplement du principe de proportionnalité par le juge. Dans une décision, le juge a rejeté l'application de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour un individu ayant essuyé un refus d'autorisation. Dans ce dossier, le juge d'appel a accepté que le motif d'ordre public l'emporte sur le respect de la vie

¹⁰⁷¹ <http://www.challenges.fr/entreprise/20130221.CHA6519/la-verite-sur-les-suites-de-l-affaire-renault.html>.

¹⁰⁷² Cass. soc., 21 mars 2000, Bull. civ. V, n° 113 ; 12 janv. 1993, Dr. soc. 1993. p187.

¹⁰⁷³ TA Lille, 17 mars 2015, Loyer C.CNAPS, n°1501723.

¹⁰⁷⁴ CAA Lyon, 5 févr. 2015, n°14LY02751.

privée sans pour autant que cela porte « *une atteinte disproportionnée par rapport aux buts en vue desquels elle a été prise* »¹⁰⁷⁵. L'agent de sécurité, qu'il dépende d'une entreprise de sécurité privée (1) ou d'un service interne, est soumis aux mêmes dispositions (2).

1. L'agent d'une entreprise de sécurité privée

L'agent de sécurité privée est soumis à plusieurs exigences d'ordre moral. D'abord, l'agent est soumis aux dispositions du code de déontologie. Ensuite, l'agent doit, dans le cadre de sa vie personnelle, adopter un comportement presque irréprochable. Enfin, l'agent dans le cadre de ses activités ne doit pas commettre de fautes.

D'abord, l'agent de sécurité privée exerce son activité dans le strict respect des dispositions du code de déontologie des activités privées de sécurité¹⁰⁷⁶. Il doit respecter l'ensemble des dispositions du code sous peine de sanction comme l'indique l'article 2 du code de déontologie¹⁰⁷⁷.

Ensuite, l'agent doit se comporter en bon père de famille dans sa vie personnelle. Comme pour le dirigeant, le contrôle de moralité exige que le comportement ou les agissements de l'agent ne soient pas « *contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou ne soient pas de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État* ». Le professeur Xavier Latour reconnaît que pour les forces de sécurité publique, les codes de déontologie¹⁰⁷⁸ imposent un cadre de conduite dans la vie professionnelle et la vie privée¹⁰⁷⁹.

¹⁰⁷⁵ CAA Nantes, 9 déc. 2011, M. Samuel c. Préfet du Loiret, n°10NT00803.

¹⁰⁷⁶ Décret n°2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des professionnels de la sécurité privée (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026165942>).

¹⁰⁷⁷ Article 2 du code de déontologie : « Tout manquement aux devoirs définis par le présent code de déontologie expose son auteur aux sanctions disciplinaires prévues à l'article L. 634-4 du code de la sécurité intérieure, sans préjudice des mesures administratives et des sanctions pénales prévues par les lois et règlements ».

¹⁰⁷⁸ Il n'existait pas de code commun pour les forces de sécurité publique et pas de code de déontologie pour les activités de sécurité privée au moment de la publication de l'article de Xavier LATOUR.

¹⁰⁷⁹ Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *AJDA*, 2009, p.800.

Aujourd'hui, l'article 5 du code de déontologie des activités privées de sécurité intitulé « *Dignité* » impose aux agents de sécurité d'éviter d'adopter, même en dehors de l'exercice de leur profession, tout acte ou manœuvre de nature à porter un préjudice d'image à la profession. À titre de comparaison, le code de déontologie de la police et de la gendarmerie comporte une disposition similaire relative aux comportements des fonctionnaires et des militaires¹⁰⁸⁰. Par conséquent, un fonctionnaire de police doit adopter un comportement irréprochable sans quoi son maintien en fonction deviendrait difficile voire impossible. C'est le cas d'un fonctionnaire de police qui a été condamné pour violences et séquestration sur son épouse à 1 an d'emprisonnement avec sursis. Bien que le conseil de discipline du corps d'encadrement n'ait prononcé aucune sanction à son égard, le ministre de l'Intérieur a prononcé sa révocation pour manquement grave à ses obligations statutaires de déontologie et comportement portant atteinte à la dignité de ses fonctions et à la considération de son service¹⁰⁸¹. Il est de même pour un agent de la police municipale qui a insulté une élue de sa commune en dehors de son service¹⁰⁸².

Pour l'agent de sécurité privée, le fait qu'il ne dispose pas d'un titre de séjour en cours de validité justifie un licenciement¹⁰⁸³. Aussi, un agent qui dénigre son entreprise, en dehors de son service, est suffisant pour justifier un licenciement pour faute lourde¹⁰⁸⁴. Dans ce dossier, le respect de la vie privée n'a pas retenu l'attention des juges. L'attitude de la Cour s'explique probablement du fait que l'agent a dénigré sa propre entreprise en dehors de son cadre professionnel. C'est le cas, également, d'un agent de sûreté qui a commis des fautes répétées notamment en laissant le salarié d'une compagnie aérienne pénétrer dans une zone protégée alors que la carte de validité du salarié ne lui donnait plus d'accès. La Cour d'appel a considéré que le licenciement reposait sur une cause

¹⁰⁸⁰ Article R.434-12 du Code de la sécurité intérieure : « *En tout temps, dans ou en dehors du service, y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation* ».

¹⁰⁸¹ CAA Lyon, 9 déc. 2014, El Boudali c. Ministre de l'Intérieur, n°13LY01259.

¹⁰⁸² CAA Marseille, 26 mars 2015, Sauteret C. Commune de Rognac, n°14MA03423.

¹⁰⁸³ CA Paris, 18 mars 2015, M.DIAMBOU c. MD Sécurité privée, n°12/10813, JurisData, 2015-005714.

¹⁰⁸⁴ CA Riom, 20 janv. 2015, M. Groisne c. Sarl Securitas France, n°12/2318, JurisData, 2015-000981.

réelle et sérieuse¹⁰⁸⁵. Dans un autre dossier, la Cour a justifié le licenciement d'un agent qui a tenu des propos discriminatoires contre des clients¹⁰⁸⁶.

En l'état actuel et avec un code de déontologie applicable aux professionnels de la sécurité privée, le raisonnement de Xavier Latour permet-il de maintenir la même conclusion, à savoir une application difficile de la déontologie pour les activités de sécurité privée ? Il est permis de s'interroger sur les contradictions entre les exigences de la profession et l'interprétation des juridictions administratives. En effet, les juges interprètent le respect de la vie privée à leur manière, pour ne pas dire de manière subjective. En réalité, ils appliquent le principe de proportionnalité au comportement irréprochable. Ainsi, les juges vont étudier la date des faits, les circonstances, les conséquences ainsi que les suites de la procédure. Ils vont également analyser les conséquences d'une telle sanction sur l'agent.

Par ailleurs, l'agent ayant fait l'objet d'une interdiction temporaire d'exercer peut-il réintégrer le secteur ? En effet, le CNAPS semble faire du comportement et des agissements de l'agent une condition du renouvellement. Par conséquent, cette sanction pourrait être définitive ce que n'admettront vraisemblablement pas les juridictions administratives. En effet, il est interdit de condamner une personne deux fois pour les mêmes faits¹⁰⁸⁷. En revanche, il est tout à fait possible de cumuler une sanction disciplinaire¹⁰⁸⁸.

En définitive, la plupart des professions réglementées sont soumises aux mêmes exigences. Cependant, le faible niveau de rémunération dans le secteur de la sécurité privée attire des profils au parcours quelquefois chaotique. C'est donc souvent par besoin alimentaire plutôt que par conviction que ces profils intègrent le secteur, ce qui est bien compris par les juridictions. Par voie de conséquence, l'objectif de moralisation de la profession semble aujourd'hui difficilement atteignable.

¹⁰⁸⁵ CA Paris, 22 mai 2014, M. Harreau c. Samsic, n°12/04218, JurisData, 2014-011807.

¹⁰⁸⁶ CA Bourges, 6 juin 2014, M. Dehecq c. Société Sécurité privée du centre, n°13/00135.

¹⁰⁸⁷ Article 368 du Code de procédure pénale : « Aucune personne acquittée légalement ne peut plus être reprise ou accusée à raison des mêmes faits, même sous une qualification différente ».

¹⁰⁸⁸ CJUE, 26 févr. 2013, Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson, n° C-617/10.

2. L'agent d'un service interne

L'agent de sécurité d'un service interne exerce une activité de sécurité privée sur le fondement de l'article L.612-20 du Code de la sécurité intérieure. Le dernier alinéa de cet article dispose que *« en cas d'urgence, le président de la commission régionale d'agrément et de contrôle peut retirer la carte professionnelle. En outre, le représentant de l'État peut retirer la carte professionnelle en cas de nécessité tenant à l'ordre public »*.

L'agent de sécurité répondant aux dispositions du titre I du Livre VI du Code de la sécurité intérieure doit respecter, dans le cadre de son activité, le code de déontologie. De manière plus spécifique, l'agent d'un service interne est plus exposé aux violations de la vie privée des salariés qu'il est censé protéger, qu'un agent d'une entreprise de sécurité privée. En effet, plusieurs raisons peuvent expliquer cette analyse. D'abord, le responsable d'un service interne n'a pas d'obligation de disposer d'un CQP dirigeant pour diriger un service interne. D'ailleurs, le CQP dirigeant existant n'est pas adapté à cette profession. Par conséquent, il n'est pas censé maîtriser le code de déontologie. Ensuite ces responsables sont souvent issus des forces de sécurité publique. Cette provenance, qui doit produire les meilleurs effets en matière de protection, se révèle être parfois liberticide lorsque le responsable n'a pas correctement intégré la transition professionnelle. Enfin, les tentations des dirigeants de tout voir ou de tout contrôler dans leur entreprise augmentent les risques. Les affaires IKEA et Renault en sont une parfaite illustration. En résumé, l'agent de sécurité est le seul à comprendre les limites de son exercice mais sa situation de subordination peut lui imposer quelques franchissements de lignes jaunes, ce qui a pour conséquence d'engager sa responsabilité.

Toutefois, l'agent ayant agi sous la contrainte peut trouver dans l'article 122-2 du Code pénal une cause d'exonération¹⁰⁸⁹. Sans pouvoir être confondue avec la force majeure, la

¹⁰⁸⁹ Article 122-1 du Code pénal : « N'est pas pénalement responsable la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes. La personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré son discernement ou entravé le contrôle de ses actes demeure punissable. Toutefois, la juridiction tient compte de cette circonstance lorsqu'elle détermine la peine et en fixe le régime ».

notion de contrainte se rapproche de l'article 1148 du code civil¹⁰⁹⁰. En l'espèce, la contrainte morale se définit comme une pression exercée sur un individu pour lui faire commettre un acte prohibé. Toutefois, la chambre criminelle de la Cour de cassation a eu l'occasion d'indiquer dans un arrêt que la pression morale d'un employeur ne pouvait constituer une contrainte morale pour le salarié¹⁰⁹¹. La responsabilité de l'agent est pleinement engagée et susceptible de sanctions disciplinaire et/ou professionnelle. Par conséquent, le salarié s'expose en cas de manquement à une mesure disciplinaire interne. Cette mesure peut aboutir au licenciement de l'agent pour une faute professionnelle. C'est le cas par exemple d'un agent de sécurité de la RATP qui a refusé d'intégrer un stage après son retour de maladie¹⁰⁹².

En définitive, l'agent d'un service interne est davantage exposé à des manquements en raison de son positionnement et de sa tutelle potentiellement dépourvue de références professionnelles en matière de sécurité privée et de libertés. Il appartient au législateur de dire si la fonction de responsable de service doit faire l'objet d'une réglementation afin de poser les mêmes obligations pour les cadres en sécurité privée. En effet, d'une part il serait inéquitable de traiter différemment un responsable de service et un dirigeant de société de sécurité privée. D'autre part, il serait injuste de laisser supporter les manquements au seul agent alors qu'il est placé sous la hiérarchie du responsable qui ne relève, pour le moment, pas du CNAPS. En tout état de cause, les juridictions ordinaires savent prononcer des mesures et des peines plus sévères que le CNAPS.

¹⁰⁹⁰ Article 1148 du Code civil : « Il n'y a lieu à aucun dommage ni intérêts lorsque, par suite d'une force majeure ou d'un cas fortuit, le débiteur a été empêché de donner ou de faire ce à quoi il était obligé, ou a fait ce qui lui était interdit ».

¹⁰⁹¹ Cass. crim., 14 janv. 1980 : bull crim. n°21.

¹⁰⁹² Cass. soc., 29 sept. 2014, M.Voisin c. RATP, n°12-28.679, 1614, JurisData, 21014-022649.

Titre II : La régulation externe de la discipline

La régulation externe des activités privées de sécurité est, également, confiée à des autorités administratives indépendantes (AAI). Leur première apparition remonte à 1968. Le commissaire du Gouvernement, Jean Rigaut, évoque dans son rapport « *la création de nouveaux organismes [...] à compétences propres* »¹⁰⁹³. L'emploi du terme « *autorité administrative indépendante* » n'apparaît pour la première fois que le 6 janvier 1978 lors de la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés¹⁰⁹⁴.

Ces AAI agissent au nom de l'État en tant qu'organismes administratifs. Selon les professeurs Charles Debbasch et le Frédéric Colin, on compte en 2014 près d'une cinquantaine d'organismes administratifs pouvant être qualifiés « *d'autorités administratives indépendantes* »¹⁰⁹⁵.

Les AAI disposent de plusieurs pouvoirs, celui d'émettre des avis, des propositions des recommandations, des injonctions ; le pouvoir de prendre des décisions individuelles ; des pouvoirs d'investigation ; des pouvoirs de sanction. Ces organismes publics tirent leurs compétences de l'article 21 de la Constitution de 1958 qui confie au Premier Ministre un pouvoir réglementaire. La constitution ne reconnaît pas formellement ces organismes à l'exception du défenseur des droits. En effet, l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 reconnaît timidement le défenseur des droits sans pour autant lui attribuer le rôle d'AAI. C'est la loi organique du 29 mars 2011 qui qualifiera le défenseur des droits d'autorité constitutionnelle indépendante¹⁰⁹⁶. En revanche et si ces autorités sont indépendantes, ses membres sont nommés par le pouvoir politique et ceux-ci peuvent donc être remplacés, voire révoqués, à l'exception du défenseur des droits¹⁰⁹⁷. Les AAI agissent au nom et pour le compte de l'État si bien que ce dernier

¹⁰⁹³ Rigaut (J.), Concl. 6 déc. 1968, Ruffin c. Ministre des Armées, RDP, 1969, p.703.

¹⁰⁹⁴ Article 11 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : « La Commission nationale de l'informatique et des libertés est une autorité administrative indépendante ».

¹⁰⁹⁵ Debbasch (C.) et Colin (F.), *Droit administratif*, Paris, Economica, 11^{ème} Ed., 2014, p.148.

¹⁰⁹⁶ Article 2 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

¹⁰⁹⁷ Cons. const., 18 sept. 1986, DC n°86-217, Loi relative à la liberté de communication, Rec. 141, RJC I-283, considérant n°5.

peut voir sa responsabilité engagée pour des actes dommageables commis par les AAI¹⁰⁹⁸.

Les activités privées de sécurité peuvent faire l'objet de contrôles de certaines autorités administratives indépendantes (Chapitre 1). Ces organismes administratifs ne se substituent pas aux administrations spécialisées également en charge du contrôle de ce secteur d'activité (chapitre 2).

Chapitre 1. Le contrôle de l'activité de sécurité privée par les AAI

Selon, le conseiller d'État Mattias Guyomar « *l'acte de punir au nom de la société est encore principalement associé à l'exercice du pouvoir pénal* »¹⁰⁹⁹. Le professeur Michel Degoffe donne sa définition de la sanction en indiquant que « *il s'agit d'une mesure fondée sur le comportement fautif du destinataire et qui tend non pas à réparer les conséquences préjudiciables de ce comportement mais à le réprimer* »¹¹⁰⁰.

C'est à partir des années 80 que le législateur a véritablement doté les autorités administratives d'un pouvoir de sanction bien qu'elles n'aient pas de pouvoir juridictionnel. Le Conseil constitutionnel a autorisé ce transfert de pouvoir aux autorités administratives indépendantes sous certaines conditions. En effet, le Conseil constitutionnel a rappelé à l'occasion de l'examen de la loi modifiant la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet que « *[...] agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, l'autorité administrative indépendante puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non*

¹⁰⁹⁸ CE, 5 nov. 1993, M.X c. COB, n°143973.

¹⁰⁹⁹ Guyomar (M.), *Les sanctions administratives*, LGDJ, 2014, p.15.

¹¹⁰⁰ Degoffe (M.), « Typologie des sanctions de l'administration », *JCP A*, 2013, 2075.

juridictionnelle »¹¹⁰¹. Le Conseil constitutionnel avait déjà rappelé à l'occasion de l'examen de la loi modifiant la loi relative à la liberté de communication que le principe de confier à une autorité administrative un pouvoir de sanction n'était pas contraire à la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen¹¹⁰².

Le pouvoir règlementaire est autorisé par l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui transfère cette prérogative au Premier Ministre. S'agissant du pouvoir de sanction, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'en fixer les grands principes au travers de plusieurs arrêts.

Cette autorisation des Sages a permis au législateur de confier des pouvoirs de sanction à la CNIL, plus ancienne autorité administrative indépendante (section 1). Le législateur a confié plus tard de nouveaux pouvoirs au défenseur des droits, regroupement de plusieurs AAI dont la Commission nationale de déontologie de la sécurité. (Section 2).

Section 1 : La CNIL

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a été créée par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises notamment par la loi n°2004-801 du 6 août 2004 portant sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel qui attribue à la CNIL un pouvoir de sanction. La CNIL est le premier organisme public qualifié par le législateur d'une « *autorité administrative indépendante* »¹¹⁰³. Cette notion sera reprise plus tard pour la création de la Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse, la Commission de la concurrence, la Commission nationale de la communication et des libertés et d'autres administrations. La CNIL est dotée d'un fonctionnement qui lui est propre (§1). Cette autorité contribue d'une certaine manière à la régulation de la sécurité privée (§2).

¹¹⁰¹ Cons. const., 10 juin 2009, DC n°2009-580, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, J.O 13 juin 2009, p.9675, considérant n°14.

¹¹⁰² Cons. const., 17 janvier 1989, DC n°88-248, préc., considérant n°34.

¹¹⁰³ Article 11 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 : « La Commission nationale de l'informatique et des libertés est une autorité administrative indépendante ».

§ 1. Le fonctionnement de la CNIL

La CNIL instruit les plaintes déposées par les personnes privées comme publiques ainsi que les personnes physiques ou morales. Elle peut y donner une suite favorable ou y opposer un refus¹¹⁰⁴. L'autorité administrative peut s'autosaisir notamment pour contrôler les systèmes de vidéoprotection. Depuis la loi du 6 août 2014, les modalités de contrôle ont été renforcées, la faisant ainsi progresser. Cette modification des pouvoirs conférés à la CNIL a fait progresser les contrôles de 113 %.

Les opérations de contrôle de la CNIL font l'objet d'une information préalable du procureur de la République. La Commission effectue ses visites sur site dans les mêmes conditions que le CNAPS¹¹⁰⁵. En cas de refus, les agents de la CNIL sont tenus d'informer le président du Tribunal de grande instance¹¹⁰⁶. Le juge des libertés et de la détention est alors saisi pour ordonner la visite sans le consentement de l'occupant des lieux. Un arrêt du Conseil d'État précise les modalités d'opposition du propriétaire à un contrôle mettant ainsi à sa charge la nécessité de « *fournir [...] des éléments ou indications au soutien de [sa] contestation qui permettront au juge, dans le cadre du débat contradictoire, d'établir, le cas échéant, le caractère erroné ou incomplet des mentions du procès-verbal au regard de la réalité des faits ressortant du dossier issu du débat entre les parties* »¹¹⁰⁷. L'absence d'information peut faire l'objet d'une censure par le juge administratif¹¹⁰⁸.

Aussi, la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation autorise la CNIL à procéder à des contrôles sur place. Au cours de cette visite, les agents de la Commission pourront accéder au serveur, ordinateur et applications où sont stockés les fichiers. La CNIL peut également effectuer des contrôles sur pièce sur simple demande écrite. Enfin et plus encore, dans le cadre de son pouvoir d'enquête, la CNIL peut procéder à des auditions. Cette procédure prend la forme d'une convocation dans les locaux de la CNIL des personnes manipulant les fichiers. L'autre innovation de cette loi permet à la CNIL

¹¹⁰⁴ CE, 5 déc. 2011, Philippe A. n° 319545 : JurisData n° 2011-027474.

¹¹⁰⁵ Latour (X.) et Moreau (P.), « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », *JCP A*, 2012, 2118.

¹¹⁰⁶ Dubreuil (C.-A.), « Modalités d'exercice du contrôle sur place opéré par la CNIL », *JCP A*, 2012, 570.

¹¹⁰⁷ CE, 27 juill. 2012, Société AIS 2, n°340026, JurisData, n°2012-016856.

¹¹⁰⁸ CE, sect., 6 nov. 2009, Société Inter Confort, n°304300 : rec. CE 2009.

d'effectuer des contrôles en ligne sans permettre aux agents de la commission de forcer des mesures de sécurité pour pénétrer un système d'exploitation. Ces constats pourront être opposables aux contrôlés et à l'occupant des lieux¹¹⁰⁹. L'organisation de la CNIL (A) lui permet de jouer son rôle en matière de protection des libertés (B).

A. L'organisation

La loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits a réorganisé la CNIL afin de garantir une stricte séparation entre les organes de poursuite et de sanction. La CNIL, autorité administrative indépendante, n'est pas une juridiction au sens du droit interne. En revanche, l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales lui donne une qualification de tribunal¹¹¹⁰. En effet, depuis la modification législative de 2004, la CNIL peut prononcer des sanctions pouvant avoir des conséquences financières sur les personnes sanctionnées. Le Conseil d'État pour faire respecter le principe d'impartialité a reconnu que la CNIL « *eu égard à sa nature, à sa composition et à ses attributions, peut être qualifié[e] de tribunal au sens de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* »¹¹¹¹. Le rôle de tribunal de la CNIL est assuré par la commission restreinte qui dispose du pouvoir de prononcer des sanctions. Cette chambre disciplinaire doit donc répondre aux exigences internes et européennes en matière d'impartialité comme le rappelle l'arrêt Pages jaunes¹¹¹². La CNIL est soumise aux principes d'impartialité et de respect des droits de la défense, en vue d'un procès équitable. Ce pouvoir de sanction ne figurait pas dans la loi du 6 janvier 1978 (1). Toutefois, la composition de la CNIL lui permet de disposer d'une expertise assez large (2).

¹¹⁰⁹ Article 44 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹¹¹⁰ Sudre (F.), « À propos d'un bric à brac jurisprudentiel : le respect des garanties du procès équitable par les autorités administratives indépendantes exerçant un pouvoir de sanction », *JCP E*, 2000, 509.

¹¹¹¹ CE, réf., 19 févr. 2008, Profil France c. CNIL n° 311974 : JurisData n° 2008-073370.

¹¹¹² CE, 12 mars 2014, Société Pages Jaunes Groupe c. CNIL, n°353193, Jurisdata n°2014-004444.

1. Historique

La CNIL était contenue dans l'une des propositions du rapport de la Commission informatique et libertés présidée par Bernard Chenot en 1974. C'est sur la base de cette proposition que le Gouvernement déposera en 1977 un projet de loi portant sur la création de cette autorité administrative indépendante.

La CNIL ne disposait pas de pouvoir de sanction. Sa principale mission étant de faire de la pédagogie. C'est la réforme du 6 août 2004 qui a comblé cette lacune pour répondre aux exigences européennes¹¹¹³. En effet, dans sa rédaction initiale, le législateur n'avait prévu aucun pouvoir de sanction civile ou pénale pour la CNIL. Le délit d'entrave ne constituait même pas une contrepartie à ces carences. Les manquements relevés par la CNIL faisaient l'objet d'un avertissement ou d'une dénonciation au procureur de la République, ce qui posait une difficulté en matière d'opportunité des poursuites pénales par une AAI.

La loi du 6 août 2014 a transposé les directives des 25 octobre 1995 et 8 juin 2000. Cette réforme permet aujourd'hui à la CNIL de prononcer des sanctions, ce qui la soumet au contrôle du Conseil constitutionnel. L'autorité administrative indépendante a fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité qui a admis le principe qu'une autorité puisse disposer d'un pouvoir de sanction à la condition qu'il n'y ait pas de peines privatives de liberté et qu'elle sauvegarde les droits et les libertés « *constitutionnellement* » garantis¹¹¹⁴. Comment un détournement ou un usage abusif de fichiers pourrait-il aboutir à une peine privative de liberté ? L'évolution des technologies d'information et de communication a entraîné une augmentation du nombre de dossiers sur le bureau du juge pénal. Le législateur a donc confié à une autorité administrative indépendante le soin de réguler des manquements. Ce transfert de pouvoirs a déchargé le juge judiciaire, reconnu par la Constitution comme protecteur des libertés, des « petits dossiers » au profit d'une autorité dite indépendante. De fait en confiant la répression d'infractions à des autorités administratives indépendantes, le législateur a confié aux juridictions administratives la mission de contrôler les actes administratifs, dont les mesures de

¹¹¹³Forest (D.), « Pouvoir de sanction de la CNIL : Le réveil de la belle endormie », *D.*, 2007, p.94.

¹¹¹⁴ Cons. const., 17 janv. 1989, DC n°88-248, préc., considérant n° 28.

sanctions de ces AAI. Les juges administratifs ne sont plus soupçonnés de vouloir défendre l'administration étant donné que leur indépendance est constitutionnellement garantie.

2. Composition

La Commission nationale est constituée d'un collège de 17 commissaires dont 12 sont élus par leur assemblée ou leur juridiction respective. Parmi ces membres élus figurent deux députés, deux sénateurs, deux membres du Conseil économique social et environnemental, deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation, deux conseillers à la Cour des comptes.

Les présidents de l'Assemblée nationale et le président du Sénat désignent chacun une personnalité. Enfin, le conseil des ministres désigne trois personnalités.

B. L'intervention de la CNIL en matière de protection des libertés

La CNIL a pour mission essentielle de protéger la vie privée et les libertés individuelles ou publiques. Elle veille au respect de la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978.

Chaque année, la CNIL dresse un bilan de ses actions. En matière de sanction, la CNIL a prononcée en 2014, 18 sanctions qui se décomposent en 8 pénalités financières et 7 avertissements. La Commission a effectué 421 contrôles dont 88 contrôles vidéo. Les contrôles de la CNIL n'intéressent pas directement le secteur de la sécurité privée mais les contrôles réalisés sur le fichier TAJ montrent une autorité résolument attachée à la protection des libertés. Les contrôles opérés sur les systèmes de vidéoprotection et sur les fichiers permettent de corriger davantage des erreurs que de sanctionner les exploitants.

La CNIL n'a pas ici un rôle de sanction mais un rôle de protection. En effet, la CNIL prononce plus de mises en demeure que des sanctions. La mission de préservation des libertés s'opère en sensibilisant les personnes privées comme publiques d'utiliser leurs outils de la meilleure façon possible. Ceci explique le faible nombre de sanctions prononcées par l'établissement public en 2014. Aussi, la CNIL manque de moyens pour

faire face à l'accumulation de nouvelles missions consécutivement aux évolutions du numérique¹¹¹⁵. C'est ce qui ressortait déjà dans le rapport annuel de la CNIL de 2006. Les sénateurs ont abouti à la même analyse dans un rapport parlementaire qui préconisait des moyens pour la CNIL¹¹¹⁶.

La CNIL a défini 6 axes de travail (1). Pour accomplir ses missions, le législateur a doté la CNIL de pouvoirs pour adapter l'autorité administrative à l'évolution du numérique (2).

1. Les missions de la CNIL

La CNIL possède deux principales missions : une mission d'information et une mission de contrôle des fichiers. Sa mission d'information lui permet d'être systématiquement consultée pour tout projet de loi ou décret relatif aux traitements automatisés des personnes. Sa mission de contrôle lui permet de contrôler, avec l'appui des administrations spécialisées si nécessaire, les secteurs susceptibles de manipuler des données numériques à caractère personnel.

La modification législative du 6 août 2004 lui permet de prononcer des sanctions à l'égard des personnes publiques et privées qui ne respectent pas la loi. Selon les professeures Stéphanie Hennette-Vauchez et Diane Roman, la loi de 1978 est l'une des premières législations au monde « à assurer une protection des libertés face à la systématisation de traitement des données à caractère personnel et au développement de l'informatique »¹¹¹⁷. Les membres et les agents de la commission sont astreints au secret professionnel¹¹¹⁸.

La CNIL est la première autorité administrative indépendante créée. Cette primauté se double d'une volonté communautaire de protéger les données à caractère personnel. Pour autant, le rapport annuel 2014 fait état de 185 postes alors que le CNAPS en

¹¹¹⁵ Brondel (S.), « La CNIL manque de moyens pour faire face à une tâche de plus en plus importante », *DA* 2007.

¹¹¹⁶ Biget (C.), « Des propositions pour renforcer les moyens de la CNIL », *AJDA*, 2009, p.1129.

¹¹¹⁷ Hennette-Vauchez (S.) et Roman (D.), *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 2013, p.490.

¹¹¹⁸ Article 20 de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique aux fichiers et aux libertés : « Les membres et les agents de la commission sont astreints au secret professionnel ».

compte près de 213 personnes¹¹¹⁹. Il est d'ailleurs rappelé que la CNIL a été créée en 1978 et le CNAPS en 2012. Il est vrai, en revanche, que l'établissement public en charge du contrôle des activités privées de sécurité s'est appuyé sur l'expérience de la CNIL pour son fonctionnement comme l'indique le professeur Xavier Latour¹¹²⁰. Toutefois, il est permis de s'interroger sur le décalage entre la révolution qu'ont constituée les technologies numériques et les orientations de la CNIL, qui peine à réguler un secteur en profonde mutation. La Commission dans ses rapports et dans ses études en a parfaitement compris les enjeux. Néanmoins, les moyens qu'elle y consacre restent dérisoires pour prétendre à une réelle protection du droit à la vie privée.

2. Les pouvoirs de la CNIL

Avec la transposition des directives européennes des 25 octobre 1995 et 8 juin 2000, la CNIL a vu ses pouvoirs renforcés. Pour l'avocat David Forest, la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel a « *considérablement renforcé le pouvoir de sanction de la CNIL* »¹¹²¹.

Pour le professeur Jacques Francillon, c'est la volonté du législateur de protéger la vie privée et familiale et plus généralement des libertés individuelles et publiques qui a conduit à doter la CNIL de pouvoir de sanctions¹¹²².

Le professeur Franck Moderne soumet une autre explication. Pour lui, le juge pénal est incapable de prendre en charge un contentieux de masse « *correspondant à des infractions mineures* »¹¹²³. Cet article, daté de 2002, c'est-à-dire antérieurement aux lois de 2004 et de 2000 ayant accru les pouvoirs de la CNIL, laissait-il présager l'avenir ? Plus récemment encore, le législateur a confié davantage de pouvoirs de contrôle à la

¹¹¹⁹ Rapport d'activité 2014 de la CNIL et rapport d'activité 2014 du CNAPS.

¹¹²⁰ Latour (X.) et Moreau (P.), « De quelques précisions sur l'encadrement de la vidéoprotection », *JCP A*, 2012, p.2187.

¹¹²¹ Forest (D.), « Pouvoirs de sanction de la CNIL : le réveil soudain de la belle endormie », *DA*, 2007, p.94.

¹¹²² Francillon (J.), « Traitement de données à caractère personnel. Pouvoir de sanction de la CNIL », *RSC*, 2012, p.614.

¹¹²³ Moderne (F.), « Sanction administrative », *RFDA*, 2002, p.483.

CNIL, notamment pour constater des infractions en ligne¹¹²⁴. Le renforcement des pouvoirs de la CNIL a, souvent, coïncidé avec des évolutions fortes du secteur notamment dans le domaine du numérique. C'est par exemple le cas avec l'augmentation conséquente de plaintes de justiciables soucieux de protéger leur vie privée par l'application du droit à l'oubli¹¹²⁵. L'augmentation des pouvoirs de la CNIL ne signifie pas une augmentation de moyens. En effet, la CNIL ne dispose pas de moyens suffisants pour contrôler l'ensemble des secteurs qui lui sont soumis.

Par ailleurs, en confiant des pouvoirs de sanctions à la CNIL, le législateur a entendu décriminaliser certaines infractions en confiant sa répression à une autorité administrative dont l'instruction et la répression seraient plus rapides, moins onéreuses et quelquefois plus discrètes.

Enfin, le CNIL dispose de la possibilité de saisir les administrations afin de faire rectifier des informations fausses et erronées¹¹²⁶.

§2. Les apports de la CNIL à l'activité de sécurité privée

Le pouvoir de sanction de la CNIL a été renforcé après la transposition de la directive européenne 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative au renforcement des pouvoirs de contrôle des autorités de protection des données personnelles et leur pouvoir de sanction.

On peut distinguer classiquement deux axes de travail de la CNIL entrant dans le champ des activités privées de sécurité. D'abord la gestion des fichiers des antécédents (A) et ensuite, l'activité de vidéoprotection (B). Un troisième axe regroupant les nouvelles technologies mérite d'être exploré (C).

¹¹²⁴ Loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative la consommation.

¹¹²⁵ Fleuriot (C.), « Droit à l'oubli sur internet : les plaintes se multiplient à la CNIL », *DA*, 2012.

¹¹²⁶ Darcy (G.), « Homonymie et demande de rectification des informations figurant au fichier personnel de l'intéressé », *JCP A*, 2009, p.2006.

A. Le fichier des antécédents

La CNIL a fait du contrôle des fichiers des antécédents une priorité. Elle a adressé ces dernières années de nombreuses mises en demeure aux ministres de l'Intérieur et au Garde des Sceaux s'agissant de la gestion des fichiers de données. Ces nombreuses correspondances n'ont, néanmoins, pas permis de traiter ces manquements. En effet, Le fichier TAJ reste toujours aussi problématique pour les citoyens comme pour les administrations qui les utilisent¹¹²⁷. Malgré les rapports et les initiatives visant à mettre à jour les fichiers notamment par une interconnexion, le fichier TAJ comporte toujours autant de fiches inexactes selon le rapport 2013 de la CNIL.

1. Des interventions utiles à la sécurité privée

Le contrôle du traitement des fichiers à caractère personnel constitue l'autre axe de la CNIL. La Commission recense 28 fichiers informatiques à caractère personnel parmi lesquels figure le fichier national des interdits de gérer, le traitement d'antécédents judiciaires et le système Cassiopée. Ces fichiers, s'ils sont mal gérés, sont susceptibles de générer des atteintes aux libertés fondamentales notamment d'entreprendre ou de travailler.

Le titre III du Livre II du Code de la sécurité intérieure opère des renvois à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ou directement à la CNIL pour fixer les modalités de transmission des informations à caractère personnel¹¹²⁸. La Commission pour contrôler les fichiers a posé un principe de finalité. Ce principe de finalité porte sur l'usage de l'informatique et l'usage du traitement automatisé des données nominatives. Dans le cadre de sa mission d'information, la CNIL adresse des notes et des mises en demeure du Gouvernement afin qu'il se mette en conformité avec la législation¹¹²⁹. En effet, l'article R. 40-33 du Code de procédure pénale prévoit que l'accès au fichier des antécédents judiciaires (TAJ) doit faire l'objet d'une demande préalable auprès de la CNIL. Cependant, les services de police ne respectaient généralement pas de délais raisonnables pour la consultation des

¹¹²⁷ Gautron (V.), « La prolifération incontrôlée des fichiers de police », *AJ Pénal*, 2007, 57.

¹¹²⁸ Article L232-4 du Code de la sécurité intérieure.

¹¹²⁹ CNIL, 2 févr. 2015, DC n°2015-005, mettant en demeure le Ministre de l'Intérieur et de Ministre de la Justice.

fichiers par la CNIL. Ce système aboutissait à des dérives notamment lorsque les préfetures délivraient les cartes professionnelles. En effet, les candidats pouvaient patienter plusieurs mois avant d'obtenir une réponse du préfet. Cette attente déraisonnable portait atteinte à la liberté d'entreprendre. Ces mises à jour intéressent la sécurité privée. En effet, plusieurs candidats se voient refuser l'accès aux métiers de la sécurité privée au motif que les fiches contiennent des mentions incompatibles avec les fonctions envisagées. Ces erreurs prendraient un tout autre relief si les autorités ne se basaient pas uniquement sur les fichiers pour fonder une décision administrative comme l'impose la loi. En effet, l'article 10 de la loi du 6 janvier 1978 interdit qu'une décision produisant des effets juridiques puisse être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données. L'appui de la CNIL a été efficace puisqu'elle a relayé la réclamation d'un candidat à une activité privée de sécurité qui ne pouvait intégrer le secteur au motif que le fichier des antécédents comportait une mention. L'intervention de la CNIL a permis de faire supprimer cette mention pour usurpation d'identité ce qui témoigne de l'efficacité de la Commission nationale¹¹³⁰.

2. Des recommandations souvent ignorées

La CNIL apparaît donc comme une autorité indépendante indispensable à la protection des libertés individuelles. Bien plus que le défenseur des droits, la CNIL est présente dans la sphère privée. D'ailleurs, près de 70% de l'activité de la Commission concerne le secteur privé¹¹³¹. La loi n°2004-801 du 6 août 2004 sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel a donné une autre envergure à la CNIL en la dotant de pouvoirs supplémentaires en matière d'investigation. Ces nouveaux pouvoirs vont permettre à l'autorité d'accompagner la mutation des entreprises qui font des technologies numériques un levier de croissance.

Néanmoins, les avertissements répétés et légitimes de la CNIL n'attirent pas toujours l'attention des ministères. D'ailleurs, le professeur Anne Debet reconnaît que la mise en

¹¹³⁰ Rapport d'activité 2014 de la CNIL, p.50.

¹¹³¹ Compte rendu de l'audition de M. Alex TÜRK, le 16 janvier 2008 par la commission des affaires économiques de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale.

demeure n'est parfois qu'une simple communication dont la portée reste limitée¹¹³². Pourtant les victimes sont nombreuses. En effet, plusieurs candidats à une activité de sécurité privée ont été refusés au motif que le fichier comportait des mentions défavorables. La mise à jour de ces données compte tenu des priorités des forces de police relève de la gageure, ce qui décourage, en définitive, les candidats. Ces fiches erronées sont des atteintes manifestes aux libertés fondamentales. En effet, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de clarifier sa position s'agissant de l'utilisation des fichiers à des fins administratives¹¹³³. Il est par ailleurs rappelé que la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme pour un usage manifestement disproportionné des fichiers¹¹³⁴. La Cour a considéré qu'il s'agissait d'une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale¹¹³⁵.

B. La vidéoprotection

S'agissant, d'abord, de l'activité de vidéoprotection et sans qu'il soit besoin de remonter plus avant, la CNIL dans son rapport annuel de 2006 adressait, déjà, une alerte en présentant la vidéosurveillance comme potentiellement dangereuse pour la protection des données et par conséquent les libertés¹¹³⁶. Le ministre de l'Intérieur a répondu à cette inquiétude en créant en 2007 la Commission nationale de la vidéosurveillance chargée de formuler des recommandations sur les évolutions techniques des systèmes de vidéoprotection¹¹³⁷.

Ensuite, la CNIL s'est fortement mobilisée pour faire entrer dans son champ de compétence le contrôle des systèmes numériques, notamment des systèmes de vidéoprotection. Cette volonté est la conséquence de la loi la loi n° 78-17 du 6 janvier

¹¹³² Debet (A.), « Traitement des antécédents judiciaires : une mise en demeure pour rien ? », *CCE* 2015, n°4.

¹¹³³ Cons. const., 13 mars 2003, DC n°2003-467 préc., considérants n° 32 à 34 .

¹¹³⁴ CEDH, 18 sept. 2014, M.B C. France, n°21010/10.

¹¹³⁵ Article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique ».

¹¹³⁶ Rapport d'activité 2006 de la CNIL, p.11.

¹¹³⁷ Décret n°2007-916 du 15 mai 2007 portant création de la commission nationale de la vidéosurveillance.

1978 modifiée par la loi du 6 août 2004 sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Le professeur Xavier Latour et l'avocat Pierre Moreau n'ont pas manqué de soulever l'ambiguïté dans l'interprétation de la loi du 6 août 2004 et la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui selon eux créerait une concurrence¹¹³⁸.

Enfin, dans une note datée du 8 avril 2008 et adressée au ministre de l'Intérieur, le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, a demandé à ce que la CNIL puisse contrôler tous les systèmes de vidéosurveillance, quel que soit le lieu de leur implantation, public comme privé. Le président de la CNIL soutient dans sa note que la Commission nationale de la vidéoprotection et la commission départementale de la vidéoprotection ne sont pas des AAI et ne peuvent offrir des garanties suffisantes en matière d'indépendance ni jouir des pouvoirs de contrôle et de sanction¹¹³⁹. La situation a légèrement évolué avec la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure qui a introduit de nouvelles dispositions afin d'assurer le respect de la vie privée en matière d'utilisation de système de vidéoprotection. Cette loi permet aujourd'hui, à la commission départementale de la vidéoprotection d'exercer un contrôle dans le fonctionnement des systèmes de vidéoprotection¹¹⁴⁰. La CNIL reste légèrement en retrait du contrôle des systèmes de vidéoprotection (1). Cela n'a pas empêché la Commission nationale d'intervenir avec force sur sa parcelle de vidéoprotection (2).

1. Un champ d'intervention restreint

En matière de vidéoprotection, l'avocat François Marcel rappelle qu'il existe deux régimes juridiques applicables, selon que le système est placé dans un lieu ouvert ou non ouvert au public. En effet, dans les lieux ouverts aux publics le système de vidéoprotection est soumis aux exigences du Code de la sécurité intérieure alors que pour les lieux non ouverts, c'est la loi du 6 janvier 1978 qui s'applique. Maître Marcel

¹¹³⁸ Latour (X.) et Moreau (P.), « De quelques précisions sur l'encadrement de la vidéoprotection », *JCP A*, 2012, 2187.

¹¹³⁹ http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/La_CNIL/actualite/CNIL-Notevideosurveillance.pdf.

¹¹⁴⁰ Article L.253-1 du Code de la sécurité intérieure : « La commission départementale de vidéoprotection peut à tout moment exercer, sauf en matière de défense nationale, un contrôle sur les conditions de fonctionnement des systèmes de vidéoprotection ».

relève l'exemple des grandes surfaces composées d'espaces ouverts et non ouverts aux publics¹¹⁴¹. Le professeur Jean-Charles Froment retient que la CNIL a obtenu du législateur une compétence résiduelle en matière de vidéoprotection¹¹⁴².

En résumé, la CNIL reste compétente si le système de vidéoprotection est associé à un système de traitement des données à caractère personnel, notamment de reconnaissance faciale. Toutefois, la loi du 14 mars 2011 a donné à la CNIL, sur le fondement de l'article L.253-2 du Code de la sécurité intérieure la possibilité d'exercer des contrôles pour l'ensemble des systèmes de vidéoprotection. Ce pouvoir a permis à la CNIL de mettre en demeure la société Apple de modifier son système de vidéosurveillance pouvant générer une atteinte aux libertés des salariés sans que soit justifiée une telle implantation au regard de la finalité de sécurité¹¹⁴³. La CNIL effectue un contrôle de proportionnalité entre les moyens mis en place et le but poursuivi.

Ce dosage du législateur permet à deux entités différentes de contrôler l'installation (CDV) et l'utilisation (CNIL) des systèmes. Qu'en est-il pour le CNAPS? Dans ses propositions visant à alimenter la réflexion sur la refonte du Livre VI du Code de la sécurité intérieure, l'Alliance nationale des activités privées de sécurité milite pour le rattachement des activités d'installateur de vidéoprotection et de vidéosurveillance au CNAPS¹¹⁴⁴. Sur la voie publique, le Conseil constitutionnel a réaffirmé le principe que les centres de supervision urbains devaient être exploités par des agents de la collectivité territoriale¹¹⁴⁵. Si une obligation pèse sur les dispositifs visionnant la voie publique, il en est autrement pour les espaces ouverts au public comme l'indiquent Xavier Latour et Pierre Moreau, d'autant que les opérateurs sont soumis aux dispositions du titre I du Livre VI du Code de la sécurité intérieure. C'est donc en toute logique que le CNAPS

¹¹⁴¹ Marcel (F.), « Les technologies de sécurité dans le code de la sécurité intérieure », in (dir.) Mbongo (P.) Latour (X.) *Sécurité, liberté et légistique*, op. cit., p132.

¹¹⁴² Froment (J.-C.), « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine : un droit en trompe-l'œil », *JCP A*, 2006, 1080.

¹¹⁴³ Délibération n°2014-051 du 14 octobre 2014 mettant en demeure la société Apple retail France exploitant les magasins Appel store.

(http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/approfondir/deliberations/Bureau/D2014-051_MED_APPLE_RETAIL.pdf).

¹¹⁴⁴ Propositions de l'Alliance nationale des activités privées de sécurité, Février 2013, p.27.

¹¹⁴⁵ Cons. const., 10 mars 2011, DC n° 2011-625, préci., considérant n°19.

apparaît comme parfaitement légitime pour s'intéresser aux installateurs et aux opérateurs exploitant un système de vidéoprotection dans un espace ouvert au public.

2. Des interventions efficaces avec des moyens limités

L'article 45 de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 permet à la formation restreinte de la CNIL de prononcer un avertissement qui a le caractère de sanction. Pourtant, le vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé ne reconnaît pas le caractère de sanction à l'avertissement prononcé par la CNIL¹¹⁴⁶. En effet, le Conseil d'État dans une décision n'a pas admis l'avertissement prononcé par l'autorité indépendance comme émanant d'un tribunal au sens de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme¹¹⁴⁷. De même, le doctorant en droit Fabrice Mattatia dans un article fait une distinction entre la sanction et l'avertissement consécutivement à une décision de la CNIL¹¹⁴⁸.

La Commission nationale peut également adresser un avertissement public. En effet, le deuxième alinéa de l'article 46 de la loi du 6 janvier 1978 autorise la CNIL à rendre publics les avertissements à l'image, à l'instar d'une délibération contre un établissement d'enseignement privé ayant constitué un fichier informatique avec des propos injurieux contre ses employés et clients¹¹⁴⁹. Le Conseil d'État saisi du recours de cet établissement a considéré que la sanction complémentaire en l'occurrence la publication de la sanction n'avait pas besoin de motivation¹¹⁵⁰.

Par ailleurs, l'avertissement infligé par la CNIL peut faire l'objet d'une publication dans divers médias et aux frais du mis en cause. Cette contrainte donne plus de poids à l'avertissement au regard de l'impact économique qu'elle pourrait générer sur

¹¹⁴⁶http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Autorites-administratives-droits-fondamentaux-et-operateurs-economiques#_ednref31.

¹¹⁴⁷ CE, 3 déc. 1999, Caisse de crédit mutuel de Bain-Tresboeuf, n°197060.

¹¹⁴⁸ Mattatia (F.), « CNIL et tribunaux : concurrence ou complémentarité dans la répression des infractions à la loi informatique et libertés ? », *RSC* 2009, p.317.

¹¹⁴⁹ Délibération n°2010-113 du 22 avril 2010 portant avertissement à l'encontre de la société AIS 2 exerçant sous l'enseigne Acadomia.

(<http://www.cnil.fr/documentation/deliberations/deliberation/delib/230/>).

¹¹⁵⁰ CE, 27 juill. 2012, AIS 2 c. CNIL, n°340026.

l'entreprise¹¹⁵¹. C'est aussi un impact médiatique large comme cette obligation qui a été faite à Google d'afficher sur la page d'accueil de son site la « *condamnation* » de la CNIL¹¹⁵². L'avocat de la société américaine a fait valoir dans sa requête que cette publication pouvait générer un préjudice économique. Selon lui, il s'agit d'un « *préjudice d'image significatif* »¹¹⁵³.

En conclusion, il n'existe pas d'avertissement contre des entreprises de sécurité privée. La seule décision qu'il est possible de relier ici, est une mise en demeure publique contre Apple Store Retail pour l'installation de son système de vidéoprotection qui ne respectait pas la vie privée des salariés. En effet, la CNIL reprochait à la société américaine de placer ses salariés sous surveillance constante et ne pas diffuser suffisamment d'informations à destination des salariés sur le système¹¹⁵⁴. Dans une autre décision, la CNIL a sanctionné une entreprise qui n'a pas répondu à ses injonctions. Il a été reproché à cette entreprise d'avoir installé un système de vidéosurveillance disproportionné¹¹⁵⁵. Enfin, dans une autre procédure, une entreprise a installé un système de vidéosurveillance sans autorisation. Malgré les nombreuses injonctions de mise en conformité, la CNIL a sanctionné la société¹¹⁵⁶.

C. Les nouvelles activités électroniques

Selon le maître des requêtes Laurent Cytermann, le secteur d'intervention de la loi du 6 janvier 1978 a été transformé par l'arrivée de nouvelles technologies. Pour lui, l'autorité

¹¹⁵¹ Délibération n°2011-238 du 12 juillet 2012 prononçant une sanction pécuniaire et une injonction de cessation de traitement à l'encontre de l'association Lexseek.

(http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/La_CNIL/decisions/D2011-238_LEXEEK.pdf).

¹¹⁵² CE, Réf., 7 févr. 2014, société Google Inc., n°374595.

¹¹⁵³ <http://www.challenges.fr/high-tech/20140207.CHA0225/google-force-d-afficher-sa-condamnation-sur-sa-page-d-accueil.html>.

¹¹⁵⁴ Décision n°2014-051 du 14 octobre 2014 mettant en demeure la société Apple Store détail France exploitant les magasins Apple store

(lien:http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/approfondir/deliberations/Bureau/D2014-051_MED_APPLE_RETAIL.pdf.)

¹¹⁵⁵ Délibération n°2014-307 du 17 juillet 2014 prononçant une sanction pécuniaire à l'encontre de la société Providis Logistique.

(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000029302625&fastReqId=622437988&fastPos=1>).

¹¹⁵⁶ Délibération n°2013-320 du 24 octobre 2013 prononçant une sanction pécuniaire à l'encontre de la société Nouvelle Communication Téléphonique.

(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000028450683&fastReqId=392990419&fastPos=1>).

administrative ne pouvait imaginer l'essor du développement des moteurs de recherche et des réseaux sociaux¹¹⁵⁷.

Pour le Conseil d'État, la généralité des termes de la loi du 6 janvier 1978 a permis à la CNIL de s'adapter aux évolutions numériques. C'est par des termes anciens et généraux comme les données à caractère personnel, le traitement des données, la finalité ou la responsabilité en matière de traitement des données, que la CNIL s'est adaptée aux évolutions numériques qui n'existaient pas au moment du vote de la loi du 6 janvier 1978. C'est le cas par exemple de la géolocalisation, du bigdata, de la gestion des cookies ou le fingerprinting¹¹⁵⁸.

Il existe des domaines en plein développement touchant à la sécurité privée où transitent des données numériques. C'est le cas notamment de l'activité de biométrie (1). Aussi, de plus en plus d'entreprises d'intelligence économique entament leur reconversion en proposant des services de protection des données (2).

1. La biométrie

Selon le site internet Biométrie-Online, la biométrie est « *la mesure d'éléments biologiques, comportementaux ou physiologiques uniques et propres à chaque individu* »¹¹⁵⁹. Il existe plusieurs manières de mesurer la biométrie (contour de la main, empreinte digitale, réseau veineux de la main, iris oculaire, reconnaissance faciale ou encore voix). L'entreprise adapte généralement son paramètre de biométrie et son niveau de protection.

Les entreprises privées comme les établissements publics doivent solliciter une autorisation pour la mise en place d'un système de reconnaissance par biométrie. Comment la CNIL s'est-elle arrogée le contrôle de ce secteur alors que cette application n'existait pas en 1978 et 2004 ? La Commission nationale fonde sa légitimité sur le fait

¹¹⁵⁷ Cytermann (L.), « La loi *Informatique et libertés* est-elle dépassée ? », *RFDA*, 2015, p.99.

¹¹⁵⁸ *Le numérique et les droits fondamentaux*, Les rapports du Conseil d'État, 2014.

¹¹⁵⁹ <http://www.biometrie-online.net>.

que les données biométriques permettent le « *traçage* » des individus avec une parfaite identification. Le caractère immuable des données affectées à chaque individu justifie un contrôle particulier¹¹⁶⁰.

La CNIL exerce un contrôle sur cette application comme l'indique cet avertissement public à une entreprise qui collectait des données biométriques pour proposer des services de régime en ligne. La Commission nationale, pour sanctionner une entreprise, s'est fondée d'une part sur le fait que l'entreprise ne respectait pas ses obligations d'information sur les formulaires de collecte et d'autre part sur l'absence de sécurisation des données collectées.

L'autorité indépendante a également refusé à une école, la mise en place d'un système de biométrie par reconnaissance de réseau veineux de la main. Dans ses motifs, la CNIL soutient que « *elle [la donnée biométrique] est produite par le corps lui-même et le désigne ou le représente, lui et nul autre, de façon immuable. Elle appartient donc à la personne qui l'a générée et qui ne peut en changer. Dès lors, tout détournement ou mauvais usage de cette donnée fait alors peser un risque majeur sur l'identité de celle-ci* »¹¹⁶¹. Pour la CNIL, l'installation d'un dispositif biométrique doit répondre à deux critères, celui de la finalité et de la proportionnalité. Le principe de finalité exige un but déterminé, explicite et légitime¹¹⁶². Le raisonnement de la CNIL vise à mettre en évidence la proportionnalité entre le but poursuivi par l'école et les moyens mis en place. Dans le cas de l'école, la CNIL estime qu'il n'y avait pas de danger qui justifierait la mise en place d'un processus d'identification de ce type. En adoptant ce raisonnement, la CNIL contrôle la finalité du dispositif qu'elle met en relation avec la proportionnalité. Dans ce même cas, la CNIL s'est peut-être posé la question de savoir si le dispositif était justifié. Sur quel critère la CNIL se fonde-t-elle pour déterminer la proportionnalité d'un dispositif? Selon l'article 6-3° de la loi du 6 janvier 78, les données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard du but poursuivi et de l'emploi futur

¹¹⁶⁰<http://www.cnil.fr/documentation/fiches-pratiques/fiche/article/biometrie-des-dispositifs-sensibles-soumis-a-autorisation-de-la-cnil/>.

¹¹⁶¹<http://www.cnil.fr/linstitution/actualite/article/article/biometrie-la-cnil-refuse-lutilisation-du-reseau-veineux-dans-une-cantine-scolaire/>.

¹¹⁶² Article 6-2° de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 : « (les données) sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités ».

des données. Cette disposition assez générale permet à la CNIL de dire si tous les dispositifs de collecte de données à caractère personnel sont proportionnés. Pour le professeur Laure Marino, le principe de proportionnalité « *prolonge* » le principe de finalité¹¹⁶³.

Est-il judicieux d'opposer sécurité et liberté? En refusant certaines demandes d'installation de dispositif, la CNIL entend freiner le développement des nouvelles technologies dans le quotidien de chaque citoyen. La Commission nationale marque par ces refus une certaine méfiance voire défiance à l'égard de ces nouvelles applications. La biométrie est de plus en plus utilisée dans des établissements publics comme privés pour contrôler l'accès et donc limiter ou prévenir les risques. Par conséquent, l'incursion de la CNIL dans le secteur de la prévention des risques doit s'accompagner du développement d'une expertise avec d'autres établissements spécialisés afin de donner à sa proportionnalité un caractère objectif. La CNIL attache, également, une importance particulière à la protection des données.

2. L'Intelligence économique

L'intelligence économique, même si la définition reste difficile à établir¹¹⁶⁴, est une activité de collecte des données principalement par les réseaux numériques¹¹⁶⁵. La CNIL n'a pas montré un grand intérêt pour l'intelligence économique après que le ministère de l'Intérieur l'a saisie dans le cadre de l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure¹¹⁶⁶. En effet, la CNIL dans sa délibération s'est davantage attachée à dénoncer l'usage des fichiers aux fins de missions de police administrative qu'à la réglementation d'une activité consommatrice

¹¹⁶³ Marino (L.), « Vidéosurveillance au travail : le principe de proportionnalité mis en œuvre par la CNIL », *Rev. trav.* 2010, p.108.

¹¹⁶⁴ Cons. const., 10 mars 2011, DC n°2011-625, préci., considérant n°76.

¹¹⁶⁵ Définition de l'activité sur le site de la délégation interministérielle à l'intelligence économique : « L'intelligence économique (IE) consiste à collecter, analyser, valoriser, diffuser et protéger l'information économique stratégique, afin de renforcer la compétitivité d'un État, d'une entreprise ou d'un établissement de recherche ». (<http://www.intelligence-economique.gouv.fr/qui-sommes-nous/quest-ce-que-lintelligence-economique>).

¹¹⁶⁶ Délibération du 16 avril 2009, délibération n°2009-200 portant avis sur 7 articles du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

de données personnelles¹¹⁶⁷. Les affaires IKEA et Renault rappellent combien ce secteur a besoin d'une réglementation solide¹¹⁶⁸. D'ailleurs, le député des Bouches-du-Rhône, Michel Vauzelle appelait l'attention de la Garde des Sceaux : « *l'évolution des technologies et la massification de l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux est à la fois une réelle opportunité et une menace pour la protection de la vie privée des citoyens mais aussi en matière d'intelligence économique* »¹¹⁶⁹. En effet, cette activité peut permettre de collecter des données à caractère personnel sur internet et ce à l'insu des personnes concernées.

L'avocat Éric Caprioli a laissé paraître son inquiétude lors du vote de la loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 de programmation militaire et sécurité de l'information s'agissant de la capacité de la CNIL à influencer le Gouvernement pour protéger les données visées par cette loi¹¹⁷⁰.

La CNIL pourrait aux côtés du CNAPS réguler ce secteur pour deux raisons. Les entreprises d'intelligence économique proposent des prestations de protection des données. Cette nouvelle activité est l'une des priorités de la Commission nationale. L'article 34 de la loi du 6 janvier 1978 impose au responsable de traitement de prendre toutes les précautions utiles pour préserver la sécurité des données. Le manquement à cette obligation de vigilance est sanctionné selon l'article 226-17 du Code pénal d'une peine de 5 ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Aussi, les sociétés d'intelligence économique sensibles à la mutation du secteur proposent des services de veille à leurs clients par la mise en place d'algorithmes ayant pour finalité de collecter des données afin de surveiller les activités d'éventuels concurrents. La présidente de la CNIL a intégré ces nouveaux enjeux en sollicitant du Gouvernement des pouvoirs coercitifs pour « *travailler sur la transparence des algorithmes ou sur les clauses contractuelles* »¹¹⁷¹.

¹¹⁶⁷ Délibération du 16 avril 2009, délibération n°2009-200 portant avis sur 7 articles du projet de loi

¹¹⁶⁸ <http://www.challenges.fr/entreprise/20140306.CHA1264/la-verite-sur-les-barbouzes-qui-sevissent-dans-les-entreprises.html>.

¹¹⁶⁹ Rép. min. à la QE n°40254, JO du 15 octobre 2013, p.10746.

¹¹⁷⁰ Caprioli (E.), « La loi de programmation militaire et sécurité de l'information », *CCE* 2014, n°5.

¹¹⁷¹ <http://www.cnil.fr/linstitution/actualite/agenda/discours-douverture/>.

Cette activité proche de la sécurité privée n'a pas été intégrée le CNAPS en raison de la difficulté à cerner son périmètre d'intervention. Toutefois la CNIL pourrait se montrer plus curieuse à l'égard de ce secteur pour encadrer les services que ces sociétés proposent.

Section 2 : Le Défenseur des droits

Le Défenseur des droits a été créé par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011. Cette autorité administrative indépendante est née de la fusion de quatre autorités administratives indépendantes parmi lesquelles figure la Commission nationale de la déontologie de la sécurité.

Le nouveau fonctionnement de cette institution lui confère un champ d'intervention plus large (§1). Cette nouvelle configuration en matière de protection des droits et libertés lui autorise une intervention dans le secteur de la sécurité privée (§2).

§1. Le fonctionnement du Défenseur des droits

Les personnes publiques comme privées peuvent saisir l'autorité indépendante. Elle peut, également, se saisir d'office. Le Défenseur des droits est composé de trois collèges¹¹⁷². Chaque collège vote des délibérations à la majorité simple. Le défenseur peut être saisi directement par toute personne qui s'estime lésée dans ses droits et libertés. En matière de déontologie de la sécurité, le Défenseur peut être saisi par toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité.

A. L'organisation

La création de cet organisme administratif a pour objectif « *d'inciter l'administration à mieux respecter les droits et libertés de ses usagers* » afin de limiter la saisine des

¹¹⁷² Un collège en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant, un collège en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité et un collège en matière de déontologie de la sécurité.

juridictions administratives ¹¹⁷³ . Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes varient en fonction de leurs missions. Certaines autorités indépendantes sont rattachées budgétairement à un ministère. D'ailleurs, certaines d'entre elles ne maîtrisent pas leur budget à la différence du Défenseur de droits.

Pour le professeur Catherine Teitgen-Colly, les AAI ne peuvent relever que du pouvoir exécutif. En effet, ces organismes publics ne relèvent pas du pouvoir législatif du fait de leur indépendance fonctionnelle, ni du pouvoir judiciaire en raison de l'absence d'autorité de la chose jugée¹¹⁷⁴. Le professeur conclut que les AAI sont l'une des composantes de l'administration.

Le professeur Frédéric Stasiak est du même avis en contestant l'appellation d'indépendante pour une AAI. En effet, pour lui, le Gouvernement doit disposer de l'administration conformément à l'article 20, alinéa 2 de la Constitution¹¹⁷⁵. Qu'en est-il du Défenseur des droits ?

Le Défenseur des droits, par son statut d'autorité constitutionnelle indépendante et les textes qui régissent son fonctionnement, semble disposer d'un statut particulier. Comme pour les autres organismes publics, le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République et fait l'objet conformément à l'article 13 de la Constitution d'une audition au regard de l'importance que présentent certains emplois ou fonctions par la commission permanente compétente de chaque assemblée. Depuis son existence, le Défenseur n'a pas toujours disposé d'une liberté d'action notamment dans son pouvoir de sanction (1). Cette évolution s'est, également, matérialisée par une nouvelle organisation (2).

¹¹⁷³ Matutano (E.), « Défenseur des droits », *J.-Cl Adm.* 2011, fasc. 77.

¹¹⁷⁴ Teitgen-Colly (C.), « Les autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution », in (dir) Colliard (C.-A.) et Timsit (G.), *Les autorités administratives indépendantes*, coll. Les voies du droit, Paris, PUF, 1988, p.22.

¹¹⁷⁵ Article 20 al. 2, de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *(le gouvernement) dispose de l'administration et de la force armée* ».

1. Historique

En 1979, le Conseil de l'Europe relevait dans une résolution que « *le système européen de protection des droits de l'Homme serait renforcé si la police se voyait proposer des règles de déontologie tenant compte des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* »¹¹⁷⁶.

Le Défenseur des droits s'est substitué au médiateur de la République, au défenseur des enfants, à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Pour Merryl Hervieu, doctorant en droit, le Défenseur des droits a fait l'objet d'une constitutionnalisation *a minima* et lacunaire¹¹⁷⁷.

Le professeur Catherine Teitgen-Colly s'interroge également sur le Défenseur des droits qu'elle qualifie « *d'OVNI dans le ciel constitutionnel* » en raison des risques qui pèsent sur son indépendance et par conséquent sur ses actions¹¹⁷⁸. Toutefois sa qualité d'autorité constitutionnelle indépendante protège cette structure administrative contre des intrusions politiques même si le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République et confirmé dans ses fonctions par les parlementaires des deux assemblées¹¹⁷⁹.

2. Composition

Le Défenseur des droits ne reçoit durant l'exercice de ses fonctions aucune instruction. Il est assisté par des adjoints ayant la qualité de vice-présidents. Ces adjoints sont nommés par le Premier Ministre sur proposition du Défenseur des droits. En revanche, le Défenseur des droits peut désigner des délégués pour le bon fonctionnement de l'autorité indépendante. Comme pour le CNAPS, les agents de l'autorité constitutionnelle

¹¹⁷⁶ Conseil de l'Europe, 8 mai 1979, résolution n°690 relative à la déclaration sur la police.

¹¹⁷⁷ Hervieu (M.), « Le Défenseur des droits : le mirage de la constitutionnalisation des AAI », *LPA* 2008, n°254, p.125.

¹¹⁷⁸ Teitgen-Colly (C.), « Le Défenseur des droits : un OVNI dans le ciel constitutionnel », *LPA* 2008, n°254, p.125.

¹¹⁷⁹ Aumond (F.), « Le Défenseur des droits : une peinture en clair-obscur », *RFDA*, 2011, p.913.

indépendante sont astreints au secret professionnel, au devoir de réserve et à la discrétion¹¹⁸⁰.

Le Défenseur des droits a repris sans modification les missions exercées par la Commission nationale de déontologie de la sécurité créée par la loi du 6 juin 2000¹¹⁸¹. Toutefois, le Défenseur des droits se distingue dans la mesure où il peut être saisi directement, alors qu'antérieurement la saisine du CNDS transitait par un parlementaire. Ensuite, le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir plus important que la CNDS. Enfin, le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir de réflexion, d'action et de formation notamment en matière de déontologie.

B. L'intervention du Défenseur des droits en matière de protection des libertés

L'article R.434-24 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *la police nationale et la gendarmerie nationale sont soumises au contrôle du Défenseur des droits conformément au rôle que lui confère l'article 71-1 de la Constitution* ». L'article R.515-21 du Code de la sécurité intérieure permet de manière plus mesurée au Défenseur de s'intéresser aux personnels des polices municipales¹¹⁸². Enfin et s'agissant des activités de sécurité privée, aucune disposition dans la partie réglementaire du Livre VI ne fait référence au Défenseur des droits¹¹⁸³. Ces nuances conduisent à étudier les réelles missions de Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité (1) et ses pouvoirs (2).

1. Les missions du Défenseur des droits

Le 1° de l'article 4 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 détermine les

¹¹⁸⁰ Article 38 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

¹¹⁸¹ Gouhier (S.), « La déontologie de la sécurité sous surveillance d'une autorité administrative indépendante : une loi pour rassurer les citoyens ? », RFDA, 2002, p. 384.

¹¹⁸² Article R.515-21 du Code de la sécurité intérieure : « Les agents de police municipale ont l'obligation de prêter le concours qui leur est demandé à la vérification de l'organisation et du fonctionnement d'un service de police municipale prévue par l'article L. 513-1 ». Ils sont tenus à la même obligation en cas de vérification effectuée à la demande du Défenseur des droits.

¹¹⁸³ Articles R.631-1 et s. du Code de la sécurité intérieure.

missions du Défenseur des droits¹¹⁸⁴. Le Défenseur des droits est compétent sur l'ensemble du territoire. Par la création du Défenseur des droits, le législateur a instauré aux côtés de l'autorité judiciaire une autorité indépendante dont la mission serait de veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences »¹¹⁸⁵.

Le législateur n'a pas souhaité faire du Défenseur des droits une autorité répressive mais une autorité de médiation capable de résoudre les conflits par la médiation. L'incursion du Défenseur des droits dans le champ répressif se limite à la lutte contre toutes les formes de discrimination. Le champ d'application de cette incrimination peut s'exercer contre une personne morale ou physique et contre une personne publique ou privée.

En revanche et en matière de poursuite, le Défenseur des droits peut se situer en légère concurrence avec le juge pénal puisqu'il peut « *vider* » le litige jusqu'à l'extinction de l'action publique. Théoriquement, la procédure pénale et la procédure du Défenseur peuvent se chevaucher puisqu'il ne lui est pas interdit d'être saisi ou de saisir des faits faisant l'objet ou ayant fait l'objet de poursuite et même d'une condamnation devenue définitive. Il y a deux tempéraments à ce principe. D'une part, quand une enquête est en cours, le Défenseur en application de l'article 23 de la loi organique doit recueillir l'accord préalable de la juridiction en charge du dossier pour mener ses investigations. D'autre part, lorsqu'une procédure judiciaire est en cours, le Défenseur doit solliciter l'accord de la juridiction saisie ou du procureur de la République pour la mise en œuvre de la procédure de médiation ou de transaction civile étant entendu que le Défenseur ne

¹¹⁸⁴ « *De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ; De défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ; De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité ; De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République* ».

¹¹⁸⁵ Article 71-1, al. 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

peut remettre en cause une décision juridictionnelle¹¹⁸⁶.

2. Les pouvoirs du Défenseur des droits

Le Défenseur des droits dispose de moyens d'enquête. Ce pouvoir se définit comme un ensemble de procédures visant à faire la lumière sur certains faits. Parmi ces moyens, il existe des demandes d'explications classiques des personnes physiques ou morales visées par une procédure. L'article 18 de la loi organique de mars 2011 lui permet d'entendre toute autre personne pouvant apporter son concours à la procédure comme témoin¹¹⁸⁷.

D'abord, les personnes physiques ou morales mises en cause sont tenues de faciliter la mission de l'autorité constitutionnelle indépendante¹¹⁸⁸. Elles doivent, en outre, permettre à leurs agents de venir répondre aux demandes. Bien que cette disposition ne rappelle pas au mis en cause son droit de garder le silence, ce texte ne concerne, comme l'indique Frédérique Chopin, maître de conférences, que les agents publics et les personnes morales de droit privé¹¹⁸⁹.

Ensuite, le Défenseur des droits dispose de la possibilité de saisir le Gouvernement afin qu'il mobilise les corps de contrôle placés sous sa responsabilité pour accomplir des actes de vérifications ou d'enquêtes¹¹⁹⁰.

Le Défenseur des droits peut également adresser des convocations. Cette procédure donne lieu aux mêmes prérogatives que pour une audition devant une juridiction. A cet effet, le mis en cause est informé de l'objet de l'audition et de son droit à l'assistance d'un conseil de son choix. Cette audition donne lieu à la remise d'un procès-verbal

¹¹⁸⁶ Article 33, al. 1^{er} de la loi organique du 29 mars 2011.

¹¹⁸⁷ Article 18 al. 2 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits dispose que « le Défenseur des droits peut demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui. A cet effet, il peut entendre toute personne dont le concours lui paraît utile ».

¹¹⁸⁸ Article 18 al.2 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits dispose que « *les personnes physiques ou morales mises en cause doivent faciliter l'accomplissement de sa mission* ».

¹¹⁸⁹ Chopin (F.), « Défenseur des droits », *Rep. Pén.* 2015, p.179.

¹¹⁹⁰ Le Défenseur des droits a saisi le Conseil d'État dans l'affaire Baby loup afin de l'éclairer sur la frontière entre le service public et activité d'intérêt général.

contradictoire. Cette demande d'explication administrative avec remise d'un procès-verbal vise à préserver les droits de l'individu.

Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 37 de la loi du 29 mars 2011 dispose que les agents sont assermentés et habilités par le procureur de la République pour constater et dresser par procès-verbal les délits. Cette assermentation permet de consolider la procédure notamment lorsque les agents de l'autorité constatent des actes de discrimination.

Enfin, le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir de recommandation. Ces recommandations s'apparentent à des mises en demeure puisque les personnes intéressées sont tenues d'indiquer les suites données à ces recommandations ou à ces injonctions. Ces initiatives peuvent être d'ordre individuel ou général. À l'égard des pouvoirs publics, le Défenseur des droits ne peut qu'adresser des recommandations législatives et réglementaires¹¹⁹¹. Cette limitation ne lui permet pas véritablement d'influencer le pouvoir politique dans l'édification de nouvelles normes, ce qui est regrettable compte tenu de son statut d'autorité constitutionnelle. En matière procédurale, le Défenseur des droits s'exprime de manière orale ou écrite devant une juridiction ; il ne peut être partie ou intervenant à l'audience¹¹⁹². En matière de preuve, le Défenseur des droits peut prouver des actes de discriminations au moyen d'un chargé d'enquête assermenté¹¹⁹³. Ces pouvoirs ne lui permettent pas d'être partie à un procès. Cette impossibilité peut paraître gênante car la constitution d'une partie civile donnerait plus d'impact aux engagements du Défenseur.

¹¹⁹¹ Article 32 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits : « Le Défenseur des droits peut recommander de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles ».

¹¹⁹² CE, 22 févr. 2012, Chambre régionale d'agriculture Provence-Alpes-Côte d'Azur et Mme Arnaud-Eraud, n° 343410, n° 343438, JurisDataData, n° 2012-002585.

¹¹⁹³ Article 225-3-1 du Code pénal : « Les délits prévus par la présente section – il s'agit de la section I des discriminations – sont constitués même s'ils sont commis à l'encontre d'une ou plusieurs personnes ayant sollicité l'un des biens, actes, services ou contrats mentionnés à l'article 225-2 dans le but de démontrer l'existence du comportement des discriminations dès lors que la preuve de ce comportement est établie ».

§ 2. Les apports du Défenseur à l'activité de sécurité privée

Le Défenseur des droits veille au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République¹¹⁹⁴. Cette formulation est reprise par l'article 141-1 du titre IV du Code de la sécurité intérieure. Ce titre dont le chapitre unique est celui du Défenseur est intitulé « *Déontologie de la sécurité publique* ».

Le rapport 2014 ne fait aucune mention de décision prise dans le secteur de la sécurité privée¹¹⁹⁵. Cette absence volontaire de référence à la sécurité privée témoigne des nouvelles orientations en matière de déontologie de la sécurité. D'ailleurs, dans son éditorial, le Défenseur des droits évoque comme enjeu la poursuite des réflexions en faveur des contrôles d'identité, probablement due aux saisines importantes s'agissant des contrôles au faciès. D'ailleurs et comme le souligne le rapport annuel, « *l'année 2014 a été marquée par une forte implication du Défenseur des droits sur la question des contrôles d'identité* »¹¹⁹⁶.

Ensuite, les rapports thématiques en matière de déontologie de la sécurité privée, disponibles sur le site internet, traitent des relations entre la police et les citoyens, s'agissant des contrôles d'identité et de la dignité dans les lieux privatifs de liberté.

Les engagements du Défenseur des droits dans le secteur de la sécurité privée restent timides (A). Néanmoins et par ricochet, le Défenseur des droits est engagé dans une lutte contre les discriminations indirectement pratiquées par des professionnels de la sécurité privée (B).

A. Le contrôle de la déontologie

Le rapport de l'Assemblée nationale portant sur la création d'un Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité définit la déontologie comme « *la science des devoirs : à la charnière du droit et de la morale, elle s'attache à déterminer, pour une profession ou une*

¹¹⁹⁴ Article 4-4° de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

¹¹⁹⁵ http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_baa_2014.pdf.

¹¹⁹⁶ Rapport 2014 du Défenseur des droits, p.98.

activité donnée, des solutions pratiques à des problèmes concrets. Elle a donc un champ d'application distinct de celui du droit tout en ayant une portée contraignante moindre »¹¹⁹⁷. Le Défenseur des droits est chargé de veiller « *au respect des règles de bonne conduite par les professionnels de la sécurité (publique ou privée) sur le territoire français. Ces règles (la déontologie de la sécurité) visent au respect des personnes et protègent les libertés individuelles* »¹¹⁹⁸. Cette mission, d'une certaine manière, fait du Défenseur des droits le contrôleur des relations entre les forces de sécurité et les citoyens.

Par conséquent, le défenseur ne dispose pas de la capacité de vérifier si l'agent de sécurité dispose d'une carte professionnelle ou si l'entreprise s'acquitte de ses cotisations sociales et patronales. En outre, la déontologie de la sécurité pour le Défenseur se résume à faire remonter des faits comme « *l'usage disproportionné de la force, un comportement indigne, une fouille corporelle abusive, un contrôle d'identité dans des conditions anormales, des difficultés pour déposer plainte et la contestation d'une mesure de contrainte ou de privation de liberté* »¹¹⁹⁹.

Le statut et les missions du Défenseur lui confèrent une certaine légitimité dans ses interventions (1). Toutefois, la déontologie de la sécurité privée ne semble pas intéresser le Défenseur (2).

1. Une légitimité certaine

Le Défenseur des droits s'est fortement impliqué au côté de la CNIL contre les conséquences de l'utilisation trop aléatoire des fichiers des antécédents judiciaires comme le rappelle le professeur Anne Debet¹²⁰⁰. Cette délibération qui intéressait les candidats aux fonctions publiques a permis d'attirer l'attention de l'administration sur

¹¹⁹⁷ Leroux (B.), Rapport n°723 relatif à l'examen du projet de loi portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité, fait au nom de la Commission des lois, déposé le 25 février 1998 à L'Assemblée nationale.

¹¹⁹⁸ Article 4 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

¹¹⁹⁹ http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/150715_-_depliant-deonto_web.pdf.

¹²⁰⁰ Debet (A.), « Traitement des antécédents judiciaires : une mise en demeure pour rien ? » CCE, 2015, n°4.

les candidats aux métiers de la sécurité privée, eux aussi soumis à la consultation des fichiers TAJ.

Le rapport d'activité 2014 montre une augmentation des saisines passant ainsi de 571 saisines en 2013 à 702 en 2014 soit une progression de près de 23 %. Ces saisines ne représentent que 6 % du nombre total des réclamations traitées en 2014 (71 624). Les activités en cause sont, principalement, les fonctions relevant des administrations publiques. En effet, la police nationale représente près de 50 % des réclamations, l'administration pénitentiaire 22 %, la gendarmerie 15 % et la police municipale près de 5 %. Au total, les saisines revenant au secteur public dépassent les 90 %.

Les griefs reprochés font état de violences pour 28 % ; non-respect de la procédure pour 15 % ; manque d'impartialité pour 10% ; et autres griefs pouvant inclure vol, corruption, palpation de sécurité, sanction pour 12 %. Ces réclamations représentant près de 65 % suffisent à déduire le caractère nécessaire d'une autorité administrative indépendante en charge de contrôler l'activité de sécurité dans le but de protéger les droits et les libertés.

S'agissant de la sécurité privée, les services de sécurité privés représentent 3,60 % (21 des saisines sur environ 570) et les enquêteurs privés avec 0,4 % (moins de 2 saisines sur environ 570). En 2013, le Défenseur des droits a saisi le CNAPS pour un manquement grave relevé par un agent de sécurité qui aurait utilisé un gaz lacrymogène contre le client d'un supermarché. L'autorité a décidé de transmettre au CNAPS cette affaire pour laquelle l'auteur de l'infraction n'a pas pu être identifié¹²⁰¹.

Le professeur Xavier Latour relève dans un article une affaire plus ancienne au cours de laquelle des agents de sécurité privée avaient manqué à leur devoir en contraignant un individu à reconnaître ses vols¹²⁰². Le Défenseur a attiré l'attention des ministères de l'Intérieur et de la Justice, en 2012, afin de faire cesser ces comportements¹²⁰³. Le

¹²⁰¹ Un agent de sécurité ne peut porter ou utiliser un gaz lacrymogène (article 11 du code de déontologie).

¹²⁰² Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changements », *JCP A*, 2014, 2077.

¹²⁰³ Délibération, 29 mai 2012, DC n°2010-86 et 2011-74.

ministère de la Justice a répondu en indiquant que la lettre plainte n'est pas suffisante pour fonder une plainte. Le ministère ajoute que le « *délinquant* » peut contester les conditions de la signature de la lettre plainte. Le professeur Frédérique Chopin ne voit dans cette pratique rien d'illégal car, selon elle, cette lettre plainte ne vaut qu'à titre de renseignements. En revanche, l'agent de sécurité ne doit retenir le délinquant que le temps strictement nécessaire, afin de lui faire remplir l'imprimé et de contacter un officier de police judiciaire en application de l'article 73 du Code de procédure pénale¹²⁰⁴.

En résumé, le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante sans véritable pouvoir coercitif. De plus cette autorité est davantage tournée vers les administrations que vers les entreprises privées.

2. La sécurité privée comme priorité secondaire

Richard Senghor, Secrétaire général du Défenseur des droits, commente l'ancrage constitutionnel du Défenseur des droits et de l'égalité comme ayant permis au Défenseur des droits d'être reconnu en matière de protection des droits et libertés pour le plus grand bénéfice des citoyens et des forces de l'ordre. Il poursuit en indiquant que « *le Défenseur des droits apporte ainsi une contribution directe à l'amélioration de l'indispensable compréhension entre acteurs de sécurité et population* »¹²⁰⁵. Cette appréciation s'analyse comme une volonté affirmée et revendiquée de ne s'intéresser qu'au secteur public et parapublic.

En effet, le Défenseur n'a pas revendiqué une plus grande visibilité de ses prérogatives dans le secteur de la sécurité privée. D'ailleurs plusieurs dossiers montrent une certaine méconnaissance du secteur par le Défenseur des droits.

Dans le premier, le Défenseur des droits a commis une erreur d'appréciation dans les pouvoirs d'un agent de sécurité lorsqu'il reconnaît aux agents de sûreté aéroportuaire le droit de fouille. En effet, dans un dossier, un passager a saisi l'autorité indépendante au motif d'avoir subi un contrôle discriminatoire. Après un examen du dossier, le Défenseur

¹²⁰⁴ Chopin (F.), « Défenseur des droits », *Rep. Pén.*, 2015, p.94.

¹²⁰⁵ Senghor (R.), « L'action du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité », *AJDA*, 2015, p.91.

des droits n'a pas retenu la thèse du plaignant. En revanche, le Défenseur a rappelé à l'ordre le transporteur aérien afin de faire cesser les appels au microphone et a recommandé que les « *fouilles* » se déroulent, désormais, à l'abri des regards¹²⁰⁶.

L'autre dossier témoigne de la relative implication du Défenseur des droits dans les questions de sécurité privée. Un citoyen a saisi l'autorité administrative en indiquant avoir été traîné au sol par des agents de sécurité privée après que ces derniers eurent effectué un contrôle sur ses achats. L'individu a affirmé avoir été retenu pendant une demi-heure. Le Défenseur des droits qui a examiné la situation n'a pas retenu la version de l'individu. En revanche et à l'occasion de l'enquête, les contrôleurs ont constaté que les agents privés de sécurité pouvaient demander aux clients de « *justifier de leur identité* ». S'agit-il d'un contrôle ou d'une vérification lors des paiements par chèque ? Rien ne permet de pencher pour une des deux hypothèses mais les investigations des agents du Défenseur ont démontré que les agents de sécurité étaient tenus de demander aux clients de justifier de leur identité, alors que seul l'officier de police judiciaire peut en application de l'article 78-2 du Code de procédure pénale et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints¹²⁰⁷. Pour le Défenseur, le contrôle d'identité a été pris comme un fait acquis ce qui a poussé l'autorité à faire un rappel à l'article 78-2 du Code de procédure pénale.

Le CNAPS aurait probablement poussé le contrôle plus loin et vraisemblablement sanctionné l'entreprise et les agents fautifs d'un blâme, voire davantage si les faits étaient avérés. Les services du Défenseur des droits voient positivement l'arrivée du CNAPS. Ils transmettent, d'ailleurs, les dossiers à cet établissement public comme pour se débarrasser d'une compétence jamais réellement assumée.

En définitive, le Défenseur des droits apparaît davantage comme une autorité administrative indépendante dont l'objectif est de fluidifier les relations entre les

¹²⁰⁶ Décision MDS-MLD-2013-176 du 27 mars 2014 relative à la réalisation d'une inspection filtrage renforcée d'un voyageur dans un aéroport par des agents de sécurité de l'aéroport lors de l'embarquement pour un vol à destination des États-Unis d'Amérique.

¹²⁰⁷ Décision MDS 2015-056 du 5 mai 2015 relative aux circonstances du contrôle des achats d'un client par les agents de sécurité d'un magasin de grande distribution.

services publics et les citoyens. D'ailleurs, le 1^o de l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011, même s'il ne résume pas l'article, donne une définition assez générale de la vocation de cet organisme public¹²⁰⁸. Par ailleurs, la communication sur le Défenseur des droits laisse à penser qu'il s'agit exclusivement d'une structure dédiée aux citoyens rencontrant des difficultés avec leurs administrations ou leurs agents. Cette communication peut expliquer, en partie, les saisines peu nombreuses de cet organisme par les citoyens. Le professeur Xavier Latour et l'avocat, Pierre Moreau relèvent dans un article d'une part l'inefficacité de cette institution car trop complexe à saisir, et d'autre part le manque de moyens coercitifs¹²⁰⁹.

Pour résumer, le Défenseur des droits reste une belle initiative législative mais inadaptée au secteur de la sécurité privée. Le contrôle de cette activité par cette autorité ne s'est opéré que par l'intégration du CNDS au sein de la superstructure administrative sans pour autant définir un vrai cadre d'intervention. D'ailleurs, le collège de la déontologie a fait de la relation entre la police et la population, sa priorité. Enfin, le Défenseur des droits contrôle par renvoi à des dispositions déontologiques régissant chaque activité de sécurité privée. L'absence du Défenseur des droits au sein du décret n°2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité n'offusque à la vérité personne.

B. La lutte contre les discriminations

La lutte contre les discriminations découle de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958¹²¹⁰. D'un point de vue communautaire, la directive n°75/207/CEE du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion

¹²⁰⁸ Article 5-1^o de la loi organique du 29 mars 2011 : « De défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ».

¹²⁰⁹ Latour (X.) et Moreau (P.), « Sécurité privée », *J.-Cl coll.* 2012, Fasc. 718.

¹²¹⁰ Article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

professionnelles, et les conditions de travail, interdit l'application d'un facteur de différenciation entre les hommes et les femmes dans le secteur du travail.

La lutte contre les discriminations était une compétence de la HALDE créée par la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004. L'article 4, 3° de la loi organique du 29 mars 2011 ayant transféré la HALDE au sein de l'autorité du Défenseur des droits lui permet « *de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité* ».

Plusieurs dispositions régissent la lutte contre les discriminations qu'il s'agisse du Code pénal¹²¹¹ ou du Code du travail¹²¹². Le Défenseur se fonde sur 20 critères prohibés par la loi pour engager une procédure pour discrimination : origine ; sexe ; situation de famille ; état de grossesse ; apparence physique ; patronyme ; état de santé ; handicap ; caractéristiques génétiques ; mœurs ; orientation sexuelle ; âge ; opinions politiques ; activités syndicales ; appartenance ou non à une ethnie ; appartenance ou non à une nation ; appartenance ou non à une race ; appartenance ou non à une religion déterminée ; identité sexuelle ; lieu de résidence.

La discrimination est une mesure visant à appliquer une différence entre des personnes physiques et morales pour des motifs interdits par la loi selon les articles 225-1 et 225-2 du Code pénal et d'autre part L.1132-1 du Code du travail. Lorsqu'il y a discrimination, le Défenseur intervient avec les juridictions judiciaires pour faire réprimer, conformément aux dispositions du Code pénal, les actes de discriminations. Cette coopération a produit des résultats incontestables (1)¹²¹³. Des contrôles ont été opérés dans des établissements de nuit dont la surveillance est confiée à des agents de sécurité privée (2).

¹²¹¹ Articles 225-1 et suivants et 432-7 du Code pénal.

¹²¹² Article L.1132-1 du Code du travail.

¹²¹³ Cass. crim., 27 nov. 2012, La société d'exploitation de jeux automatiques champenois de la prévention de discrimination, n°11-84.395, 7139, JurisDataData, n°2012-030539.

1. Des résultats incontestables

L'évolution des saisines du Défenseur des droits en matière de discrimination a connu une augmentation très importante, ces dernières années. C'est d'ailleurs la plus importante progression de tous les collèges en 2014. En effet, le Défenseur a fait l'objet de 4 535 saisines en 2014 contre 3 673 en 2013 soit une augmentation de 23 %.

En matière de sécurité, un rapport de 2012 du Défenseur des droits fait le bilan des relations entre la police et la population sous l'angle des contrôles au faciès¹²¹⁴. Dans ce rapport, le Défenseur propose le (r)établissement du dialogue entre la police et les citoyens, avec une pleine implication des élus locaux. L'autorité préconise, également, une adaptation des formations initiale et continue des forces de l'ordre pour leur permettre de faire davantage preuve de discernement lors des contrôles.

En réponse à ce rapport, le ministre de l'Intérieur a indiqué vouloir mettre en œuvre un « *élément d'identification* » sur l'uniforme des policiers. Cette mesure n'est en réalité qu'une compensation à la mesure du « *récépissé* » souhaitée par des associations¹²¹⁵. Cette solution longtemps envisagée a été abandonnée après que des syndicats de policiers ont attiré l'attention du ministre sur la difficulté à mettre en œuvre ce processus. En tout état de cause, la mise en place d'une identification doit être interprétée comme une victoire du Défenseur des droits dans son combat contre les contrôles abusifs au faciès et par conséquent dans sa lutte contre les discriminations.

La principale discrimination concerne l'origine de l'individu. Cette discrimination concerne principalement le secteur des emplois privés mais également les biens et services. Cette dernière catégorie peut intégrer le secteur des établissements de nuit.

¹²¹⁴ Rapport relatif aux relations Police/citoyens et aux contrôles d'identité, 2012 (http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_20140515_police_citoyen_controle_identite.pdf)

¹²¹⁵ Cette mesure obligeait chaque policier à remettre un récépissé après un contrôle d'identité de sorte à éviter les contrôles abusifs.

2. La prise en compte d'un secteur longtemps abandonné

Les établissements de nuit emploient des agents de sécurité pour veiller à la sécurité des biens et des personnes. Ces agents, également, appelés « *portiers* » ou « *videurs* » ont pendant de nombreuses années fait l'objet de très peu contrôles de l'administration pour plusieurs raisons.

D'abord, cette fonction n'était pas structurée et compte tenu du faible nombre d'employés, aucune organisation patronale n'envisageait de les intégrer. Cette activité de sécurité privée des établissements de nuit s'est très récemment structurée au travers de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) qui propose un CQP agent de sécurité environnement de la nuit. Même si cette offre de formation de 80 heures est loin du CQP agent de prévention et de sécurité de 140 heures, la démarche reste structurante.

Ensuite, les exploitants ne déclaraient pas systématiquement leurs agents de sécurité ce qui rendait leur traçabilité difficile¹²¹⁶. Enfin, l'emploi d'agent de sécurité la nuit ne favorisait guère le contrôle des administrations.

C'est donc par ricochet que le Défenseur des droits contrôle l'activité de sécurité privée alors que sa compétence pour le contrôle de la déontologie des agents exerçant une activité de sécurité sur le territoire de la République est entière. En effet, les salariés refusant, quelquefois, l'entrée d'individus sur les ordres de l'exploitant¹²¹⁷ sont des agents de sécurité privée¹²¹⁸. L'autorité a donc fait constater par agents assermentés le refus d'accès sans justification apparente d'établissements de nuit à des individus. Ces opérations de « *testing* » sont également réalisées par des associations même si elles sont contestées par le juge¹²¹⁹. En effet, l'acte de discrimination reste difficile à démontrer en raison des missions de l'agent de sécurité tenant à la régulation du public au sein de l'établissement comme l'indique un arrêt de la Cour d'appel¹²²⁰. Ces exemples

¹²¹⁶ Cass. soc., 13 juin 2007, M.X, n°06-44.565, JurisData, n°2007-039555.

¹²¹⁷ CA Bordeaux, 12 juin 2001, Ministère public c. M., JurisData, n° 2001-184285.

¹²¹⁸ CA Douai, 22 octobre 2009, M.X, n°08/02613, JurisData, n° 2009-022081.

¹²¹⁹ Cass. crim., 11 juin 2002, M. Dhaisne et autres c. SOS Racisme, JurisData, n° 2002-014851.

¹²²⁰ CA Paris, 26 avril 2006, Société Nouba Club c. Sabouret, n° 05/08677, JurisData, n°2006-300038.

rappellent combien le statut et le rôle du Défenseur permet de donner plus d'impact et de crédibilité dans les procédures en les consolidant notamment.

En conclusion, le Défenseur des droits se sent très peu concerné par la régulation de l'activité privée de sécurité à la différence de la CNIL. L'arrivée du CNAPS n'a probablement pas ému les agents du Défenseur des droits.

Chapitre 2. Les contrôles par les autres autorités

La présentation des rapports d'activité du CNAPS depuis sa création montre une montée en puissance de l'action de contrôle de cet établissement. Le CNAPS n'a pas éclipsé le droit de contrôle des autorités sur l'activité de sécurité privée.

S'agissant d'une activité de sécurité privée sur la voie publique, les ministères restent saisis de la régulation de cette activité (section 1). En outre, le pouvoir judiciaire conserve toute sa légitimité dans la répression des actes commis par des personnes morales et physiques exerçant une activité de sécurité privée (section 2).

Section 1 : Le contrôle par les ministères

La sécurité privée relève de plusieurs administrations. La principale administration reste le ministère de l'Intérieur (§1). Le ministère des Transports est également compétent dans le contrôle de certaines activités de sécurité privée (§2).

§ 1. Le ministère de l'Intérieur

La France est un pays jacobin. Par conséquent, l'État joue un rôle centralisateur en matière de sécurité publique. L'État confie la responsabilité de la sécurité publique à son représentant dans le département. En effet, le préfet joue un rôle centralisateur en matière de sécurité publique. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 confie au préfet la responsabilité d'animer et de coordonner les politiques publiques de sécurité. L'article L.122-1 du Code de la sécurité intérieure

autorise le préfet à animer et coordonner le dispositif de sécurité intérieure dans le respect des prérogatives des collectivités territoriales et de l'autorité judiciaire¹²²¹.

Le décret du 16 février 2010 modifiant celui du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les régions et les départements, confie aux préfets la mission de maintenir l'ordre public et la sécurité des populations. Il dispose de l'autorité nécessaire sur l'ensemble des services déconcentrés et sur le commandement du groupement de gendarmerie départementale. Cette prérogative a été confirmée par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. A ce titre le préfet est garant des libertés publiques à l'échelle de son département (A). Il est également en charge de l'ordre public (B).

A. Le préfet et les libertés

Le préfet est en charge de la sécurité publique. En effet, par sa mission de sécurisation des populations, le représentant de l'État dans le département contribue à protéger les libertés publiques. Cette mission se matérialise par le contrôle de l'activité de sécurité privée dans l'espace public (1). Ce contrôle est nécessaire au regard des missions confiées, de plus en plus importantes, à la sécurité privée, comme le rappelle Xavier Latour¹²²². Toutefois, le préfet doit concilier la sécurité et les libertés sans sacrifier l'une des deux composantes essentielles de l'ordre public (2).

1. Le contrôle de l'activité de sécurité privée sur la voie publique

La loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a transféré une partie des missions des préfets vers le Conseil national des activités privées de sécurité. Il s'agit principalement des missions de police administrative et de contrôle de l'activité de sécurité privée. La création de cette instance de moralisation et de professionnalisation était une attente

¹²²¹ Dupic (E.), *Le droit de la sécurité intérieure*, Issy les Moulineaux, Gualino, 2014, p. 198.

¹²²² Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *AJDA*, 2009, p.800.

très forte des acteurs du secteur. En effet, le président de l'USP, Claude Tarlet, reprochait à l'ancien système de ne montrer aucune homogénéité entre les préfetures. Si cette remarque concernait le régime de police administrative, elle mettait d'une manière générale en lumière les carences des préfetures¹²²³. Xavier Latour et Pierre Moreau vont plus loin en critiquant la mission de contrôle quasi-inexistante des préfetures sur cette activité¹²²⁴. Pour autant, la circulaire NORIOCD1135384C du 23 décembre 2011 relative à l'installation du CNAPS, confirme le rôle du préfet pour la suspension et le retrait des autorisations en cas d'urgence et en raison de troubles à l'ordre public. Ce pouvoir concerne la carte professionnelle, l'agrément des dirigeants et l'autorisation d'exercice des entreprises. Outre ces pouvoirs d'urgence, le préfet reste compétent pour les demandes de port d'arme, d'autorisation exceptionnelle d'exercice sur la voie publique, les habilitations pour effectuer des palpations de sécurité et l'agrément en matière de sûreté aéroportuaire.

Plusieurs dispositions du Code de la sécurité intérieure intéressent le préfet. C'est le cas de l'al. 2 de l'article L.612-8 du Code de la sécurité intérieure qui prévoit le retrait de l'agrément en cas d'urgence pour les exploitants individuels et les dirigeants des personnes morales. Pour les personnes morales, l'article L.612-17 du même code autorise la suspension de l'agrément pour les personnes répondant à l'une des conditions de l'article L.612-16. Pour les personnes physiques, le dernier alinéa de l'article L.612-20 du Code de la sécurité intérieure permet au préfet de retirer la carte professionnelle en cas de nécessité tenant à l'ordre public.

Enfin, en matière de vidéosurveillance, le préfet, également, reste au centre du dispositif en raison de sa capacité à suspendre un système de vidéoprotection. En effet, qu'il s'agisse de la CDV ou de la CNIL c'est en définitive au préfet qu'il revient, au travers de ses compétences, de prendre un arrêté visant à suspendre un système¹²²⁵.

¹²²³ Tarlet (C.) et Moreau (P.), « Contribution à l'étude de la loi relative à la prévention de la délinquance : la professionnalisation et la moralisation des entreprises de sécurité privée », *JCP A*, 2007, 2137.

¹²²⁴ Latour (X.) et Moreau (P.), « Le Conseil national des activités privées de sécurité et la moralisation de la sécurité privée », *JCP A*, 2011, 2146.

¹²²⁵ Crouzatier-Durand (F.), « De la vidéosurveillance à la vidéoprotection, une nouvelle conciliation des exigences de sécurité et de liberté ? À propos de la circulaire du 28 mars 2011 d'application de la Loppsi 2 relative à la prévention de la délinquance », *JCP A*, 2011, 2196.

2. Les conséquences du contrôle du préfet de la présence de la sécurité privée sur la voie publique

En matière de sécurité privée, ce contrôle des actes permet au préfet de dénoncer des contrats passés par des collectivités. C'est le cas tout récemment de l'arrêté préfectoral annulé par le sous-préfet de Bayonne. Dans ce dossier, la mairie de Biarritz souhaitait confier à une entreprise privée de sécurité des missions de surveillance nocturnes des biens et d'espaces publics¹²²⁶. Selon une jurisprudence constante, les pouvoirs de police du maire ne peuvent être délégués à une société privée¹²²⁷. La notion de force publique instituée pour tous est inscrite dans l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen¹²²⁸. Elle est, également, pour le Conseil constitutionnel « *un service public à valeur constitutionnelle* »¹²²⁹. Le Conseil d'État a distingué les pouvoirs ne pouvant être délégués comme les missions relevant de l'exercice d'une prérogative de puissance publique¹²³⁰.

Ce principe connaît pourtant une exception. En effet, l'alinéa 2 de l'article L.613-1 du Code de la sécurité intérieure permet à titre exceptionnel aux entreprises privées de sécurité d'exercer leur activité sur la voie publique. Cette exception trouve une limite puisque les agents de sécurité doivent protéger uniquement les biens dont ils ont la garde. La surveillance de la voie publique est donc interdite. C'est bien sur ce fondement que le sous-préfet de Bayonne a annulé son arrêté, conséquence d'une mauvaise interprétation de l'article L.613-1. Pourtant, le législateur semble au nom d'une meilleure gestion des deniers publics, progressivement déléguer une petite partie de ses pouvoirs à des entreprises privées. C'est par exemple le cas de la police du stationnement qui prévoit que l'installation, l'entretien des parcmètres, la mise en place de signalisation et la collecte des droits de stationnement pourront faire l'objet d'une délégation. En revanche la constatation d'infractions et la décision de mise en fourrière des véhicules ne peuvent être délégués¹²³¹. Il s'agit alors de « *contrats administratifs*

¹²²⁶ <http://www.aef.info/abonne/depeche/505562>.

¹²²⁷ CE, 17 juin 1932, Ville de Castelnaudary.

¹²²⁸ Article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

¹²²⁹ Cons. const., 10 mars 2011, DC n° 2011-625, préci.

¹²³⁰ CE, avis, 7 oct. 1986, n° 340609.

¹²³¹ CE, 1^{er} avr. 1994, Commune de Menton c. Société Scetauparc, n° 144152.

impossibles ». Le professeur Xavier Latour et l'avocat Pierre Moreau rappellent dans un article le durcissement de la jurisprudence constitutionnelle, tout en pointant quelques contradictions en matière de présence de la sécurité privée dans l'espace public¹²³². Les auteurs regrettent l'absence de motivation du Conseil constitutionnel lors de la censure d'une disposition prévoyant la possibilité de déléguer le visionnage des voies publiques à des opérateurs privés¹²³³. En effet, l'exploitation et le visionnage d'un système de vidéosurveillance ne confèrent aucun pouvoir de contrainte.

Pour le professeur Clotilde Deffigier, le choix de déléguer un pouvoir de police reste politique¹²³⁴. En effet, le législateur semble admettre que les acteurs de la sécurité privée puissent davantage participer à la sécurité globale. L'exemple, le plus récent étant l'autorisation qui sera prochainement donnée aux agents de la surveillance générale de la SNCF de procéder à des palpations de sécurité et à l'inspection visuelle de bagages dans les trains. En cas de refus, le voyageur récalcitrant ne pourra plus entrer dans la rame. Cette délégation de pouvoir devra faire l'objet d'une modification législative. Le Conseil constitutionnel aura, là encore, l'occasion de réaffirmer certains principes à ou admettre, objectivement, la participation de la sécurité privée à la sécurité globale de la nation.

Ce pouvoir touchant les libertés est attribué à un service dépendant certes d'un établissement public industriel et commercial, mais dont la loi autorise la mise à disposition à d'autres opérateurs privés.

B. Le préfet et l'ordre public

L'article 2115-1 du Code général des collectivités territoriales charge le préfet de l'ordre public dans le département. Il a pour mission de maintenir le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique à l'échelle du département. Son statut lui permet de requérir la force publique, dont l'armée, en cas d'extrême urgence.

¹²³² Latour (X.) et Moreau (P.), « Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, 2012, 2117.

¹²³³ Cons. const., 10 mars 2011, DC n°2011-625, préci., considérant n°19.

¹²³⁴ Deffigier (C.), « Jusqu'où déléguer des activités en lien avec la puissance publique ? », *JCP A*, 2015, act.2.

Le pouvoir d'ordre public du préfet permet de manière exceptionnelle de limiter les droits et les libertés fondamentales d'un individu. La notion de moralité est venue s'ajouter au triptyque. La sécurité et la tranquillité publiques sont les composantes classiques de l'ordre public.

En sa qualité d'autorité de police, le préfet peut prévenir un trouble à l'ordre public en suspendant l'agrément d'une personne physique ou morale aux activités privées de sécurité. La participation de ces entreprises privées de sécurité à une mission d'intérêt général induit nécessairement une co-production de ces entreprises avec l'administration, ce qui justifie la possibilité pour le préfet d'intervenir au cours de cette activité.

Le préfet est donc compétent pour intervenir auprès d'une personne morale lorsque la situation l'exige (1). Ce pouvoir s'étend également aux personnes morales dépendant d'une activité réglementée (2).

1. L'application des pouvoirs de suspension du préfet sur l'entreprise

L'article 612-16 du Code de la sécurité intérieure organise les conditions d'un retrait de l'autorisation d'exercice de la personne morale. L'article 612-17 du même code prévoit cette fois la suspension de l'autorisation de la personne morale. En analysant ces dispositions, aucun pouvoir n'est véritablement attribué au préfet pour suspendre l'autorisation de l'entreprise. La suspension de l'autorisation de l'entreprise passe nécessairement par la suspension de l'agrément du dirigeant de l'entreprise. En effet, c'est le dirigeant qui commet la faute de gestion poussant ainsi l'administration à suspendre l'autorisation. Par exemple, un dirigeant qui recrute des agents sans carte professionnelle engage la responsabilité de la personne morale alors que c'est son action qui est en cause¹²³⁵.

Dans une autre décision, le préfet a suspendu l'agrément du dirigeant d'une part et l'autorisation de l'entreprise d'autre part. Cette décision diffère de la première par la

¹²³⁵ CAA Versailles, 23 nov. 2006, Selen c. Préfecture de l'Essonne, n°06VE00188.

procédure¹²³⁶. Par ailleurs, l'article L.618-18 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *sauf en cas d'urgence ou nécessité tenant à l'ordre public, la suspension ou le retrait mentionnés aux articles L.612-16 et L.612-17 intervient au terme d'une mesure contradictoire* ». La procédure d'urgence ne dédouane pas le préfet de motiver sa décision et de respecter la procédure du contradictoire¹²³⁷.

Toutefois, le Conseil d'État peut adopter un autre raisonnement, en considérant que le fait de diriger indirectement une entreprise de sécurité privée sans autorisation et d'employer des agents sans carte professionnelle constituait « *un comportement de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État et incompatible avec l'exercice des fonctions de fourniture de services de surveillance, de gardiennage, de transports de fonds et de protection physique des personnes* »¹²³⁸. Dans ce dossier, la préfecture avait pris soin de mettre en place une procédure contradictoire afin de consolider sa décision. Toutefois, ce qui a permis d'annuler l'ordonnance suspendant la décision du préfet est le danger pour l'ordre public d'employer plusieurs dizaines d'agents dépourvus d'agrément. Ce qui est intéressant ici est la position du juge des référés qui pour suspendre la décision du préfet a retenu qu'il appartenait au seul juge judiciaire de prononcer la gestion de fait de l'entreprise par des intermédiaires. Plus surprenant encore, le juge des référés a estimé que le motif invoqué par le préfet d'incompatibilité entre des agents exerçant sans carte professionnelle et l'ordre public, ne pouvait fonder la décision de retrait.

Le juge administratif pour contrôler la notion d'urgence va analyser le temps écoulé entre la date des faits, le moment où le préfet a connaissance de ces faits et l'engagement de la procédure de suspension. Dans une décision, le préfet a suspendu l'autorisation d'une entreprise sur le fondement de l'article L.612-18 du Code de la sécurité intérieure après qu'il eut connaissance d'un rapport de l'URSSAF pointant de nombreuses irrégularités au sein d'une entreprise. Ces faits se sont étalés sur deux ans. Selon la Cour administrative d'appel, la notion d'urgence n'exonérait pas le préfet d'engager une procédure contradictoire. Cette décision montre que l'administration reste soumise à la

¹²³⁶ CAA Versailles, 24 mai 2011, Diouf c. Préfecture des Yvelines, n°10VE03065.

¹²³⁷ CAA Versailles, 23 nov. 2006, Selen c. Préfecture de l'Essonne, n°06VE00188.

¹²³⁸ CE, 7 août 2007, Société haute sécurité c. Ministre de l'Intérieur, n°300734.

motivation de ses décisions comme l'impose la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

2. L'application du pouvoir du préfet sur le salarié

L'article L.282-8 du Code de l'aviation organise la possibilité pour des agents de sécurité privée de procéder à des palpations de sécurité et des fouilles avec l'accord de la personne. L'article R.213-3-3 du Code de l'aviation civile régit l'accès aux aérodromes et aux installations à usage aéronautique. Cette disposition permet au préfet de retirer l'agrément lorsque son titulaire cesse de remplir les conditions tendant à la moralité ou par la commission d'agissements incompatibles avec la sûreté de l'État, la sécurité publique, la sécurité des personnes et l'ordre public. Cette mission auparavant assurée par des officiers de police judiciaire est déléguée à des agents privés¹²³⁹. En matière de manifestations sportives, récréatives et culturelles, les agents de sécurité sont également agréés par le préfet mais placés sous le contrôle d'un officier de police judiciaire afin de procéder à des palpations de sécurité avant l'accès aux enceintes. Cette délégation du préfet est soumise au contrôle du juge administratif comme l'indique la décision du Conseil constitutionnel de mars 2013¹²⁴⁰.

Ensuite, aux termes de l'article 10 du décret du 28 avril 2000 relatif au transport de fonds, chaque convoyeur est autorisé à porter une arme. L'alinéa 3 du même article définit le préfet de département comme étant l'autorité habilitée à délivrer cette autorisation. Elle devient caduque lorsque son titulaire a fait l'objet d'un retrait de la carte professionnelle. En d'autres termes, la délivrance et le retrait sont subordonnés à l'autorisation délivrée par le CNAPS.

Enfin en matière de police administrative, le retrait d'un agrément ou d'une autorisation de circuler doit faire l'objet d'une motivation sous peine de nullité. Par ailleurs et en matière aéroportuaire, il convient de savoir si c'est le retrait de l'autorisation de circuler qui emporte le retrait de la carte professionnelle ou le contraire. En tout état de cause, le

¹²³⁹ Loi n°96-151 du 26 février 1996 relative aux transports.

¹²⁴⁰ Cons. const., 13 mars 2003, DC n°2003-467, préc., considérant n°97.

retrait d'un des deux agréments entraîne l'incapacité pour l'agent de poursuivre son activité.

§ 2. Le ministère des Transports

Les transports constituent une activité d'importance vitale. Les articles L.1332-1 et suivants du Code de la défense organisent la protection de ces installations d'importance vitale. La sécurité privée contribue tous les jours à sécuriser certaines activités comme les transports maritimes ou collectifs (A). Selon le rapport annuel du ministère des Transports, l'année 2013 a connu une légère augmentation des fréquentations des transports collectifs avec 170 milliards de voyageurs-kilomètres¹²⁴¹. Pourtant, ce ministère ne dispose pas de compétence en matière de sécurité. En effet, la sécurité dans les transports en commun reste une compétence exclusive du ministère de l'Intérieur ce qui n'a pas empêché le législateur d'autoriser les transporteurs à créer leur propre service interne (B).

A. Les activités relevant des Titres I et II du Livre VI

Certaines activités de sécurité privée liées au transport ont été intégrées dans le Code de la sécurité intérieure. Le transport de valeurs fait partie des activités les plus anciennes de sécurité privée. Cette activité assurée par l'État a fait l'objet d'une privatisation (1). La sûreté aérienne a également fait l'objet d'une privatisation en 1996 dans un contexte particulier. En effet, dans une réponse écrite, l'ancien ministre de l'Intérieur a indiqué vouloir redéfinir les priorités gouvernementales en affectant les effectifs dédiés à la sûreté aéroportuaire à d'autres missions.

Ce redéploiement supposait de renforcer les effectifs policiers avec des agents de sécurité privée pour les assister dans les tâches matérielles d'inspection, de filtrage des passagers et de contrôle des bagages (2)¹²⁴². Tout récemment encore et face au développement de la piraterie maritime, le Gouvernement a décidé d'autoriser le

¹²⁴¹ 51^{ème} rapport à la commission des comptes des transports de la Nation 2013, p.123 (http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref_-_Comptes_des_transports_2013.pdf).

¹²⁴² Rép. min. à la QE n°09892, JO du 16 févr. A995, p.364.

développement d'activités de protection maritime afin de permettre aux armateurs d'assurer la protection de leur personnel et de leurs biens (3).

1. Le transport de valeurs

Le transport de valeurs relevait, auparavant, des prérogatives de la puissance publique. La privatisation de cette activité a débuté à partir des années 1960 avec une première réglementation en 1979¹²⁴³. Le 2° de l'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure encadre l'activité de transport de fonds. L'article L.613-8 et suivants du même code fixent les conditions d'exercice. L'activité de transports de fonds est soumise à un double contrôle : celui de la préfecture qui délivre le port d'arme et celui du CNAPS qui fournit une carte professionnelle. Les deux agréments sont indispensables pour exercer cette activité. Le retrait ou la suspension de l'un des deux agréments rend l'autre sans effet, rendant ainsi impossible la poursuite de l'activité et donc le maintien du salarié dans l'entreprise.

S'agissant de la préfecture, le représentant de l'État peut retirer l'agrément lorsqu'il a connaissance de faits pouvant nuire à la sécurité des biens et des personnes¹²⁴⁴. Il faut au préalable que le préfet soit informé des poursuites ou des sanctions sur une personne exerçant cette activité. Autrement, c'est lors de la procédure de renouvellement de l'agrément que le préfet s'opposera à la poursuite de cette activité.

2. La sûreté aéroportuaire

L'article R.213-3-3 du Code de l'aviation civile réglemente l'accès aux aérodromes et aux installations à usage aéronautique. Cet article dispose que « *le titre de circulation est délivré par le préfet exerçant les pouvoirs de police sur l'aérodrome pour lequel le titre est sollicité ou par le préfet territorialement compétent lorsque le titre de circulation concerne les installations citées au III de l'article R. 213-3. Il peut être retiré par le préfet dès lors que l'une des conditions indiquées au I du présent article n'est plus remplie par son*

¹²⁴³ Décret 79-618 du 13 juillet 1979 réglementant le transport de fonds sur la voie publique d'un montant supérieur à 200 000 francs.

¹²⁴⁴ CAA Douai, 26 juin 2003, Doher C. Ministère de l'Intérieur.

bénéficiaire. En cas d'urgence, le titre de circulation peut être suspendu par le préfet pour une durée maximale d'un mois, reconductible une fois au cas où les circonstances l'exigeraient». Le préfet en charge de la police des aérodromes peut retirer ou suspendre l'agrément permettant aux agents de sécurité d'accéder aux zones sensibles. Le préfet et le CNAPS disposent-ils de la même vision en matière de sanction ? Aucune décision ne permet de l'analyser.

En revanche, un arrêt en matière de police administrative permet d'ouvrir un raisonnement par analogie. Dans ce dossier, un agent a visiblement obtenu une autorisation préalable du CNAPS pour intégrer une formation en sûreté aéroportuaire. Cependant, le préfet a refusé l'agrément pour l'accès aux zones sensibles. Cette divergence de point de vue entre les deux administrations est de nature à porter un préjudice certain au candidat qui aura intégré une formation payante pour se voir refuser, ensuite, l'accès à un métier. La Cour administrative d'appel a pris fait et cause pour la préfecture. Cette décision, si elle concerne la police administrative, doit attirer l'attention sur une potentielle divergence qui pourrait naître d'un retrait d'agrément. Dans une autre affaire, un agent de la SUGE a été condamné à une peine d'amende délictuelle pour conduite en état d'ivresse. L'établissement public lui a retiré son autorisation de port d'arme conduisant ainsi à son reclassement, le 21 avril 2010. Le 1^{er} septembre 2010, le Tribunal a fait droit à la demande de l'agent d'exclure la condamnation de son casier judiciaire. Le 30 septembre, la préfecture de police acceptait, après une nouvelle demande, de lui délivrer une autorisation de port d'arme. Toutefois, la SNCF a refusé la réintégration invoquant que l'enquête de moralité se fondait sur la consultation du casier judiciaire, mais également sur les actes contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs et que l'effacement de la mention du casier est sans incidence. Cette affaire illustre les différences d'interprétation entre plusieurs administrations¹²⁴⁵.

3. La protection maritime

La protection maritime a été intégrée à l'article 611-1 du Code de la sécurité intérieure à l'initiative de la loi n°2014-742 du 1 juillet 2014 relative aux activités privées de

¹²⁴⁵ CA Paris, 24 mai 2012, Gérald D. c. SNCF, n°11/10083.

protection des navires. Cette loi permet aux armateurs français d'avoir recours à des équipes de protection embarquées à bord de leurs navires afin d'assurer la sécurité de leur personnel et de leurs biens en haute mer. Plusieurs décrets encadrent cette activité comme celui relatif aux modalités de certification préalable des entreprises¹²⁴⁶. Le contrôle de cette activité est soumis à une double accréditation, celle du CNAPS et d'un organisme certificateur.

Par ailleurs, l'article 2 du décret n° 2014-1415 du 28 novembre 2014 relatif aux conditions d'exercice de l'activité privée de protection des navires a modifié l'article R.612-4 du Code de la sécurité intérieure afin de permettre au préfet de suspendre l'agrément en cas de nécessité tenant à l'ordre public. À ce jour, 3 entreprises ont reçu, par le CNAPS, l'autorisation d'exercer cette activité.

S'agissant du contrôle de cette activité, aucune décision de retrait n'a été prononcée contre des personnes morales ou physiques. L'activité est trop récente et les entreprises encore peu nombreuses à investir ce marché. La principale problématique qui pourrait naître du contrôle de cette activité tient de l'application de la légitime défense. En effet, de quelles compétences dispose le CNAPS pour évaluer si l'agent a agi en état de légitime défense ? Par ailleurs, l'instruction est-elle subordonnée à la suspension de la carte professionnelle ? Enfin, cette activité peut conduire les agents de protection à appréhender des pirates qui devront être conduits à un officier de police judiciaire. Y aura-t-il conflit entre le juge judiciaire en charge de l'enquête pénale et le CNAPS en charge d'une éventuelle enquête administrative ?

Le développement de cette activité permettra au CNAPS d'opérer le contrôle de cette activité sans restreindre la liberté d'entreprendre ou de travailler déjà altérée par la restriction du marché aux pavillons français.

¹²⁴⁶ Décret n° 2014-1415 du 28 novembre 2014 relatif aux conditions d'exercice de l'activité privée de protection des navires.

B. Les activités relevant du Code des transports

La SNCF a créé sa police ferroviaire en 1845 (1). La création du service interne de la RATP est survenue dans les années 1990, pour des raisons tenant essentiellement au fait qu'elle est une entreprise plus récente (2).

1. La sûreté ferroviaire

La SNCF a été autorisée à créer un service interne de sûreté par la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne. La mission de service de la sûreté ferroviaire est « *de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service* »¹²⁴⁷. L'article L.2251-4 du Code des transports autorise les agents à porter une arme s'ils disposent d'un agrément préfectoral. Les agents de la sûreté ferroviaire font l'objet d'un contrôle interne. Ce service compte près de 2 850 agents¹²⁴⁸.

Ce service est soumis à un contrôle interne et externe. Le contrôle interne de l'activité permet à la compagnie ferroviaire d'ouvrir une enquête administrative confiée au contrôleur général de l'entreprise. C'est ce qui s'est produit dans une affaire faisant suite à des faits graves imputés à des agents de sûreté. Le contrôleur général, mandaté par le président de la SNCF, a saisi, dans les locaux de la surveillance générale, du matériel informatique pour expertise. L'examen du matériel a confirmé des faits de consommation de boissons alcoolisées et d'exhibitions à caractère sexuel, ce qui a conduit la société à sanctionner les agents fautifs. Ces derniers ont contesté les sanctions disciplinaires devant la Cour d'appel aux motifs que les libertés individuelles n'avaient pas été respectées consécutivement à la saisie et à l'exploitation du matériel. La Cour d'appel a rejeté leur recours considérant que le matériel informatique appartenait bien à la société et que l'extraction des données pouvait se faire hors la présence des agents et dans le respect de l'article 9 du Code de procédure civile¹²⁴⁹. En revanche, le fait de posséder une arme ne justifie pas une procédure particulière pour licencier un

¹²⁴⁷ Brisson (J.-F.), « La surveillance des espaces publics », *RDA* 2005, n°11.

¹²⁴⁸ <http://www.securite-prevention-sncf.com/qui-sommes-nous/nos-agents/>.

¹²⁴⁹ CA Versailles, 3 mai 2007, Sébastien F et autres c. SNCF, n°06/01202.

représentant du personnel. En effet, le licenciement d'un agent de la SUGE, délégué du personnel, impose à l'employeur de solliciter l'accord de l'inspection du travail¹²⁵⁰.

Le contrôle externe de l'activité se limite essentiellement à la saisine de la Commission nationale de déontologie de la sécurité du Défenseur des droits. La faiblesse de ses moyens et les priorités en matière de sécurité de cette autorité ne lui permettent guère d'opérer un contrôle efficace.

Pourtant, les agents du transporteur ne sont pas exempts de reproche à l'image de cette condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme pour traitements inhumains ou dégradants de voyageurs par des agents de la sûreté ferroviaire¹²⁵¹. Dans cette affaire, un homme soupçonné à tort d'avoir jeté des cailloux sur des rames a été violemment interpellé par des agents du service interne. Le voyageur est tombé dans le coma peu après sa remise aux effectifs de police. Si les agents ont été relaxés par les juridictions françaises, le Cour a donné un sens contraire à ce dossier en rendant responsable le service interne, des blessures infligées au voyageur. Les affaires évoquées sont la conséquence d'une dénonciation ou d'un fait divers et non d'un contrôle inopiné du service interne. Cette situation peut inquiéter d'autant plus que l'article 23 de la loi sur la réforme ferroviaire du 4 août 2014 permet à la SNCF de réaliser des prestations de sûreté ferroviaire pour le compte d'autres filiales du groupe ou pour des entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national. Xavier Latour théorisait déjà en 2010 la particularité de ce service¹²⁵². Avec les futurs pouvoirs confiés aux agents de la sûreté ferroviaire, la question du contrôle externe se posera une nouvelle fois.

Par ailleurs, quelle est la validité d'une enquête administrative interne sur des agents mis à la disposition d'une autre compagnie ? La SNCF peut-elle vendre une prestation de police judiciaire ? Ces questions volontairement provocatrices trouvent leur fondement dans les futurs pouvoirs des agents consécutivement aux déclarations du ministre des Transports, conjugués à la possibilité pour le service interne d'intervenir pour le compte

¹²⁵⁰ CA Paris, 20 oct. 2011, M.C c. SNCF, n°10/11049.

¹²⁵¹ CEDH, 16 juill. 2015, Ghedir et autres c. France, n°20579/12.

¹²⁵² Latour (X.), « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA*, 2010, p.657.

d'autres transporteurs privés. Le Conseil constitutionnel pourrait être embarrassé par le contrôle de constitutionnalité de la loi si les parlementaires venaient à le saisir. En effet, comment au nom de la lutte contre le terrorisme, le Conseil pourrait-il censurer cette délégation de pouvoir de police judiciaire ? Dans le même temps, les juges de la rue de Montpensier doivent considérer que la sécurité privée n'est pas un épiphénomène dans le paysage public. Par conséquent, le Conseil constitutionnel doit harmoniser sa position en considérant, par exemple, que ne peuvent faire l'objet d'une délégation des pouvoirs de police que les services ou entreprises contrôlés par une autorité administrative.

2. Le GPSR

Le GPSR a été créé en 1994 à la faveur d'une fusion entre deux services, la surveillance générale (SG) et le groupement d'intervention pour la protection des réseaux (GIPR)¹²⁵³. L'article L.2251-4 du Code des transports permet aux agents de porter une arme s'ils disposent d'une autorisation préfectorale. Cette autorisation peut être retirée si l'agent commet des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs. Ce service interne de sécurité compte près de 1 000 agents armés et assermentés. L'agent dont l'autorisation a été retirée ne peut plus rester en fonction. Mais à la différence d'un agent d'une entreprise de sécurité privée, l'agent sera reclassé sauf si les actes commis sont particulièrement graves¹²⁵⁴.

Pour conclure, la sécurité dans les transports constitue un enjeu important au regard des menaces terroristes. Le Gouvernement et les transporteurs se sont accordés pour augmenter les pouvoirs et les moyens des services internes. Quelle est l'obligation qui pèse sur chaque transporteur ? Dans un arrêt récent, la Cour de cassation a reconnu que le transporteur est tenu d'une obligation de résultat s'agissant de la sécurité de ses passagers durant le trajet. Dans cette affaire, une association a organisé un voyage scolaire au cours duquel un incendie s'est déclaré à l'arrière du véhicule ayant détruit les bagages placés dans la soute. L'organisateur et son assureur ont indemnisé les voyageurs puis se sont retournés contre le transport qui a été condamné à une

¹²⁵³ Roux (N.), « L'intégration d'un groupe d'agents de sécurité à la RATP », *Travail et emploi* 1999 n°79, p.127.

¹²⁵⁴ CA Paris, 20 oct. 2011, M.C c. SNCF, n°10/11049.

indemnisation. La jurisprudence a déjà admis comme obligation accessoire de sécurité une inexécution des obligations contractuelles¹²⁵⁵. S'il s'agit d'une décision relative au droit des contrats, cela pourrait avoir un impact dans le cadre de la loi Macron qui prévoit la libéralisation des liaisons intercités par autocar¹²⁵⁶.

Par ailleurs, en matière d'organisation, les services de la sûreté ferroviaire et du GPSR sont régis par les mêmes textes. Leurs domaines d'intervention sont complémentaires. En effet, les gares parisiennes sont desservies par des trains mais aussi par des autobus. L'intermodalité doit pousser les transporteurs à adopter un nouveau raisonnement compte tenu de la menace. En effet, les pouvoirs qui vont prochainement être confiés à la sûreté ferroviaire devront probablement être étendus aux agents de la RATP. En effet, les risques d'attentats ne sont pas propres aux trains. D'ailleurs, l'effet d'une bombe aurait peut-être plus d'impact dans une rame de métro aux heures de pointe que dans un train en provenance de Belgique. L'examen législatif de la loi censée donner plus de pouvoirs à la sûreté ferroviaire doit permettre d'aborder une réflexion, par exemple, sur le regroupement de ces services en un GIE comme c'est le cas pour le Groupement inter-bailleurs parisien.

Section 2 : Le contrôle de l'activité par l'autorité judiciaire

L'autorité judiciaire désigne les magistrats, les juridictions et les instances concourant à l'exercice de la capacité de juger dans l'ordre judiciaire. Les juges judiciaires exercent leur pouvoir au nom du peuple sans pour autant le représenter. Le magistrat de l'ordre judiciaire est le seul fonctionnaire dont le statut soit régi par une loi organique. Le Conseil constitutionnel a précisé à plusieurs reprises la spécificité du statut des magistrats en indiquant que « *Considérant qu'en spécifiant que ressortit au domaine d'intervention d'une loi ayant le caractère de loi organique, une matière que l'article 34 range par ailleurs au nombre de celles relevant de la compétence du législateur, le constituant a entendu par ce moyen accroître les garanties d'ordre statutaire accordées aux magistrats de l'ordre judiciaire ; que la loi organique portant statut des magistrats doit par suite déterminer elle-même les règles statutaires applicables aux magistrats, sous*

¹²⁵⁵ Cass. Civ., 21 nov. 1911, s.1912.1.73, note Lyon-Caen ; DP 1913.1 ; 249, note Sarrut.

¹²⁵⁶ Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

la seule réserve de la faculté de renvoyer au pouvoir réglementaire la fixation de certaines mesures d'application des règles qu'elle a posées »¹²⁵⁷. Par conséquent, le juge judiciaire est garant des libertés (§1). L'autorité judiciaire dispose de pouvoirs coercitifs qui le placent au-dessus des autorités administratives indépendantes en matière de répression (§2).

§ 1. Le juge judiciaire garant des libertés individuelles

L'article 66 de la Constitution dispose que le juge judiciaire est gardien de la liberté individuelle. Cela signifie que le magistrat de l'autorité judiciaire est capable d'attenter aux libertés individuelles. D'ailleurs, l'article 431-1 du Code pénal réprime le fait d'entraver certaines libertés¹²⁵⁸. L'autorité judiciaire peut être saisie par le ministère public ou par la victime. Cette constitution de partie civile est une véritable protection des droits, à la différence de l'administration en charge du contrôle et de la régulation des activités privées de sécurité qui n'en offre guère. En effet, une société ou un individu victime d'une personne morale ou physique exerçant une activité privée de sécurité n'a pas de moyen de demander réparation par l'intermédiaire du CNAPS. L'établissement n'a pas organisé les modalités de réparation de la victime. Cette situation est, potentiellement, problématique du fait de l'incompétence du juge judiciaire pour connaître les affaires traitées par les juridictions administratives.

En matière de sécurité privée, le juge judiciaire est compétent pour protéger la liberté d'aller et venir¹²⁵⁹. Il est, également, compétent pour connaître des atteintes à la vie privée¹²⁶⁰ et pour protéger l'inviolabilité du domicile¹²⁶¹. Par la suite, le Conseil

¹²⁵⁷ Cons. const., 27 janv. 1994, DC n°93-336, loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature, RJC I-579, considérant n°3.

¹²⁵⁸ Article 431-1 du Code pénal : « Le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende. Le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de coups, violences, voies de fait, destructions ou dégradations au sens du présent code, l'exercice d'une des libertés visées à l'alinéa précédent est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende ».

¹²⁵⁹ Cons. const., 9 janv. 1980, DC n°79-109, Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration, Rec. 33, GD 25, RJC I-71, considérant n°3.

¹²⁶⁰ Cons. const., 22 avril 1997, DC n°97-389, Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration, Rec. 45, RJC I-707., considérant n° 42.

constitutionnel a reconnu une interprétation plus large des libertés en considérant que « *la liberté individuelle est proclamée par les articles 1, 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ; qu'elle doit toutefois être conciliée avec les autres principes de valeur constitutionnelle* »¹²⁶². Pour cette raison et au regard de ses pouvoirs, le juge judiciaire dispose de pouvoirs plus étendus que le juge administratif (A). En matière de sécurité privée, plusieurs infractions sont à la disposition du juge pour sanctionner des manquements aux lois et règlements (B).

A. Les pouvoirs étendus du juge judiciaire

En principe, le procureur de la République peut diligenter une enquête préliminaire ou une enquête pour flagrance. En revanche, lorsque les faits nécessitent des investigations plus complexes, le parquet se dessaisit du dossier au profit du juge d'instruction, réputé indépendant. L'instruction des affaires criminelles, correctionnelles et de police confère des pouvoirs d'investigation et juridictionnels au juge d'instruction.

Le juge d'instruction est saisi des faits qu'il peut par la suite qualifier¹²⁶³. Il dispose de pouvoirs plus étendus que ceux des autorités administratives (1). Par ailleurs, la prescription de l'action publique diffère de celle prévue par l'autorité administrative en charge du contrôle des activités privées de sécurité (2).

1. Des moyens d'enquêtes plus larges

Un juge d'instruction ne peut enquêter que sur des faits pour lesquels il est saisi. Le magistrat a le pouvoir de procéder à des expertises¹²⁶⁴, des écoutes téléphoniques¹²⁶⁵, des auditions de témoins¹²⁶⁶ et à la perquisition-saisie-visite¹²⁶⁷. Le juge peut déléguer certains de ses pouvoirs aux officiers de police judiciaire au travers d'une commission

¹²⁶¹ Cons. const., 29 déc. 1983, DC n° 83-164, Loi de finances pour 1984, Rec. 67, GD 32, RJC I-166, considérant n°28.

¹²⁶² Cons. const., 27 juill. 1994, DC n°94-343, préc., considérant n°3.

¹²⁶³ Cass. crim., 27 mars 1990, no 88-83.669.

¹²⁶⁴ Article L.158 du Code de procédure pénale

¹²⁶⁵ Article L.100 du Code de procédure pénale.

¹²⁶⁶ Article L.101 et suivants du Code de procédure pénale.

¹²⁶⁷ Articles 56 et suivants du Code de procédure pénale.

rogatoire. Toutefois, certains pouvoirs du juge sont insusceptibles d'être délégués comme la mise en examen d'un individu.

Le juge pénal dispose de moyens d'enquête plus larges à l'image de cette procédure d'emploi d'agent de sécurité sans titre au cours de laquelle le juge d'instruction a autorisé les officiers de police judiciaire à perquisitionner un domicile, procéder à des auditions et vérifier par des investigations si les agents remplissaient les conditions de moralité, ce qui pouvait constituer, en l'espèce, une circonstance aggravante¹²⁶⁸. Dans un autre dossier, le juge d'instruction a procédé à des interceptions téléphoniques pour démontrer des abus de biens sociaux au préjudice d'une entreprise privée de sécurité¹²⁶⁹.

2. Une prescription difficile à établir

La prescription est un mode d'extinction de l'action publique consécutivement au non-exercice de poursuite avant l'expiration d'un délai fixé par la loi. La prescription s'applique à toutes les infractions à l'exception des crimes contre l'humanité qui sont réputés imprescriptibles¹²⁷⁰. La loi a fixé la prescription à 10 ans pour les crimes, 3 ans pour les délits et 1 an pour les contraventions¹²⁷¹. Il existe, par ailleurs, des délais spéciaux pour les infractions dites nocives pour l'ordre public. La prescription débute au lendemain de la commission de l'infraction ou du dernier acte¹²⁷². Le point de départ peut être retardé lorsque l'infraction est dite occulte¹²⁷³ ou lorsqu'elle fait l'objet de réitération. Ces dispositions sont plus sévères que celles d'une autorité administrative.

En ce qui concerne la sécurité privée, l'article L.634-4 du Code de la sécurité intérieure dispose que « *le Conseil national des activités privées de sécurité ne peut être saisi de faits remontant à plus de trois ans s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction* ». Cet article du Code de la sécurité intérieure a prévu

¹²⁶⁸ CA Amiens, 3 juin 2009, n°09/00052.

¹²⁶⁹ CA Versailles, 5 sept. 2014, n°13/03711.

¹²⁷⁰ Article 215-5 du Code pénal.

¹²⁷¹ Articles 7 et suivants du code de procédure pénale.

¹²⁷² Cass. crim., 28 juin 2000, n°99-85.381.

¹²⁷³ Cass. crim., 7 mai 2002, n°02-80.638.

l'interruption du délai de prescription mais pas sa suspension en cas de réitération. En d'autres termes, le déclenchement de la procédure par une autorité de poursuite suspend le délai de prescription alors que la réitération de l'infraction par la personne morale ou physique n'interrompt pas la prescription. L'autorité judiciaire apparaît dès lors comme une instance plus sévère que les juridictions administratives. Il restera pour le CNAPS à préciser le point de départ de la prescription. Est-ce par exemple lors de la signature du contrat ou lors du paiement de la dernière facture ?

B. Les infractions pénales à la disposition du juge judiciaire

L'infraction pénale est un fait puni par la loi. Elle peut être imputée à une personne réputée être son auteur. Le délit pénal diffère du délit disciplinaire car le premier s'adresse à tous même s'il existe quelques limitations, alors que le second vise une catégorie ou un groupe social. L'infraction inclut trois éléments : légal¹²⁷⁴, matériel¹²⁷⁵ et moral¹²⁷⁶.

Les acteurs de la sécurité privée sont susceptibles d'engager leur responsabilité en cas de manquements aux lois et règlements. Il est possible de distinguer classiquement, les infractions d'ordre économique et financier et les atteintes aux personnes. La première catégorie s'applique essentiellement aux personnes morales et à leurs dirigeants (1) alors que la seconde est plus spécifique aux personnes physiques, les agents de sécurité (2).

1. Les infractions sur les sociétés

Le secteur de la sécurité privée est régulièrement cité dans des rapports notamment en matière d'infractions financières. Le rapport d'activité 2011 de l'agence TRACFIN met en lumière des agissements de dirigeants au détriment des personnes morales dont ils ont la charge. La cellule du ministère de l'Économie et des Finances a analysé plusieurs sociétés de sécurité privée dont les actifs ont été détournés par les gérants pour

¹²⁷⁴ Le fait doit être prévu et puni par la loi.

¹²⁷⁵ La personne poursuivie est l'auteur des faits.

¹²⁷⁶ L'auteur doit faire preuve de discernement pour être responsable. De même que certaines qualifications s'attachent à vérifier si l'auteur avait l'intention de nuire.

l'acquisition de biens immobiliers¹²⁷⁷. Plus récemment encore, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a dressé un bilan négatif du secteur de la sécurité privée dans le cadre de sa lutte contre le travail illégal. Selon cette agence, environ 30 % des entreprises contrôlées présentaient des cas de fraudes¹²⁷⁸.

Les infractions dans le secteur de la sécurité privée varient, mais une analyse de la jurisprudence montre que l'infraction d'emploi d'agent sans agrément est la plus représentée. Ce délit est réprimé par l'article L.617-7 du Code de la sécurité intérieure¹²⁷⁹. Pourquoi cette infraction a-t-elle connu une hausse importante en 2014 ? Une hypothèse peut expliquer cette situation. En effet, les agents sollicitent leur agrément auprès du CNAPS, le même établissement qui contrôle les entreprises. Pour éviter d'être contrôlé, le dirigeant évite de déclarer tous ses agents qui pourraient par ailleurs faire l'objet d'un refus pour des raisons tenant à leur moralité. En outre, les entreprises relevant du Livre VI du Code de la sécurité intérieure sont désormais assujetties à la taxe CNAPS. Par conséquent, le dirigeant pense échapper aux contrôles en omettant de déclarer ses agents. Il profite d'ailleurs, de cette situation, pour soustraire à l'administration les cotisations sociales des agents¹²⁸⁰. Ces infractions ont pour conséquence de mettre en difficulté le secteur tout en générant des économies importantes pour l'entreprise débitrice ayant omis de déclarer ses agents.

Selon l'article L.225-251 du Code de commerce, *« les administrateurs et le directeur général sont responsables individuellement ou solidairement selon le cas, envers la société ou envers les tiers, soit des infractions aux dispositions législatives ou réglementaires applicables aux sociétés anonymes, soit des violations des statuts, soit des fautes commises*

¹²⁷⁷ Rapport d'activité 2011, Tracfin, Ministère de l'Économie et des finances, 2011, p.10.

¹²⁷⁸ Rapport d'activité 2014, *Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social*, ACOSS, p. 66. (http://www.acoss.fr/files/contributed/Rapports_d_activite/Fichiers%20imprimables/controle-et-lutte-contre-la-frau).

¹²⁷⁹ Article L.617-7 du Code de la sécurité intérieure : *« Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende : 1° Le fait d'employer une personne non titulaire de la carte professionnelle mentionnée à l'article L. 612-20, en vue de la faire participer à l'une des activités mentionnées à l'article ».*

¹²⁸⁰ Article L.8221-3 du Code du travail : *« Est réputé travail dissimulé par dissimulation d'activité, l'exercice à but lucratif d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne qui, se soustrayant intentionnellement à ses obligations : [...] Soit n'a pas procédé aux déclarations qui doivent être faites aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale en vertu des dispositions légales en vigueur ».*

dans leur gestion ». En principe le dirigeant doit répondre des faits qu'il a commis dans le cadre de ses fonctions. Dans la pratique, lorsque le dirigeant est condamné, c'est la personne morale au nom de qui l'infraction a été commise qui supporte, généralement, les dommages et intérêts¹²⁸¹.

Par ailleurs, la qualification d'abus de biens sociaux revient régulièrement dans les arrêts consultés. Dans un dossier, deux associés ont profité des biens de la société en retirant des espèces et en encaissant de manière indue des chèques bancaires. Le préjudice s'est élevé à plusieurs centaines de milliers d'euros¹²⁸². Dans un autre dossier, l'omission de déclaration de la TVA à l'administration fiscale a permis au dirigeant de décaisser d'importantes sommes d'argent¹²⁸³.

Ensuite, ces deux affaires comportent plusieurs similitudes. D'abord, le secteur de la sécurité privée est un secteur comme un autre pour générer des profits illicites. En effet, les individus ont investi cette activité car elle ne présentait pas de niveau de qualification élevé. Ensuite, la main d'œuvre, élément central de la prestation, est disponible et pas très regardante sur les conditions de travail. Enfin, la lenteur de l'administration pour procéder au recouvrement des charges sociales leur permet de détourner des fonds rapidement. A titre de comparaison, le secteur du bâtiment et des travaux publics présente les mêmes caractéristiques alors que le niveau de qualification de savoir-faire est plus élevé.

Enfin et de manière plus isolée, il arrive que les agents de sécurité privée se rendent coupables de vol au préjudice de leur client. Dans ce cas de figure, c'est l'entreprise qui sera déclarée responsable¹²⁸⁴.

¹²⁸¹ CA Montpellier, 26 mars 2013, M.X., n°11/08719.

¹²⁸² CA Versailles, 5 sept. 2014, M.X, n°13/03711.

¹²⁸³ CA Paris, 6 mai 2014, M.X., n°13/14748.

¹²⁸⁴ CA Paris, 19 févr. 2008, Société PSIDF c. Société Sephora, n°05/20773.

2. Les atteintes aux personnes

S'agissant des atteintes aux personnes, elles se caractérisent généralement par des violences physiques exercées dans le cadre de l'activité de l'agent. C'est par exemple le cas d'un agent de sécurité privée qui a été condamné pour violence volontaire sur un individu ayant dérobé des hameçons dans un supermarché¹²⁸⁵. C'est le cas, également, d'un agent de sécurité qui a violemment frappé un client de discothèque¹²⁸⁶. Le juge peut également retenir l'infraction de violence¹²⁸⁷ avec plusieurs circonstances aggravantes comme la réunion ainsi que l'utilisation d'un aérosol lacrymogène¹²⁸⁸.

§ 2. Le processus judiciaire

Le juge judiciaire peut prendre des mesures conservatoires afin de protéger son instruction et les personnes mises en cause (A). Ces mesures utiles à la manifestation de la vérité vont permettre aux juridictions de jugement de statuer sur l'affaire. Les juridictions de jugement appliquent des peines souvent plus sévères que les autorités administratives (B).

A. Les mesures conservatoires

La loi du 15 juin 2000 a créé le juge des libertés et de la détention. Toutefois, le juge d'instruction conserve certaines prérogatives notamment concernant le mandat d'amener ou le mandat d'arrêt. Il contrôle également la procédure du contrôle judiciaire (1). Toutefois, le placement en détention provisoire revient au juge de la détention et des libertés (1).

¹²⁸⁵ http://www.lepopulaire.fr/limousin/actualite/2012/11/07/des-vigiles-de-cora-condamnes-pour-violences-aggravees_1324740.html.

¹²⁸⁶ <http://www.lunion.com/region/le-vigile-perd-toute-maitrise-ia18b0n397948>.

¹²⁸⁷ Articles 222-7 et suivants du Code pénal.

¹²⁸⁸ CA Chambéry, 28 juin 2007, Sylvain, n°07/00185.

1. Le contrôle judiciaire

Le contrôle judiciaire a été instauré par la loi du 17 juillet 1970 renforçant la garantie des droits individuels. Le contrôle judiciaire est une procédure intermédiaire visant à restreindre les libertés d'une personne qui n'a pas été incarcérée mais dont la participation à un crime ou un délit est avéré. L'article 138 du Code de procédure pénale énumère les obligations découlant d'un contrôle judiciaire¹²⁸⁹.

Dans le secteur de la sécurité privée, la plupart des dispositions sont susceptibles de s'exercer contre des professionnels ayant commis un crime ou un délit dans le cadre de leurs fonctions. C'est le cas d'un dirigeant qui a fait l'objet d'un placement sous contrôle judiciaire pour avoir exercé la profession de dirigeant d'une entreprise de sécurité privée malgré une interdiction. Ce contrôle judiciaire lui imposait certainement l'interdiction de gérer son entreprise en attendant le jugement de l'affaire. La violation d'un contrôle judiciaire peut conduire son auteur à une restriction des libertés plus sévère comme le placement en détention provisoire¹²⁹⁰.

2. La détention provisoire

Le juge des libertés et de la détention a été créé par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. Les articles 137-1 et suivants du Code de procédure pénale précise le rôle du juge des libertés et de la détention. Ce magistrat est désigné par le président du Tribunal de grande instance.

Le JLD doit avoir un rang de premier vice-président ou de vice-président. Le JLD avait initialement pour but d'encadrer le placement et la prolongation de la détention provisoire. Aujourd'hui, le rôle du JLD s'est progressivement étendu à la protection des droits fondamentaux des individus. En effet, il peut être saisi dans le cadre d'un contrôle

¹²⁸⁹ Article 138 du Code de procédure pénale : « *Le contrôle judiciaire peut être ordonné par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention si la personne mise en examen encourt une peine d'emprisonnement correctionnel ou une peine plus grave. Ce contrôle astreint la personne concernée à se soumettre, selon la décision du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention, à une ou plusieurs des obligations ci-après énumérées* ».

¹²⁹⁰ CA Rouen, 17 sept. 2009, Jean Claude G., n°08/01062.

administratif pour délivrer une ordonnance afin d'autoriser les agents du CNAPS à pénétrer dans les locaux sans l'assentiment du propriétaire¹²⁹¹. La création du JLD devait essentiellement avoir pour but d'encadrer la détention, c'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale proposait le titre de juge de la détention provisoire. Le Sénat faisait valoir que l'autorité judiciaire était gardienne des libertés individuelles et qu'il fallait lui donner un rôle plus important.

Le JLD est présent dans le secteur de la sécurité privée. D'abord, en matière de contrôle, puisqu'il autorise les agents du CNAPS à pénétrer dans les locaux professionnels sans l'assentiment du propriétaire. En réalité, le JLD exerce un contrôle effectif de la nécessité de chaque visite¹²⁹². Il s'agit d'un contrôle *in concreto*. C'est la raison pour laquelle il peut y mettre fin à tout moment. Selon les éléments recueillis, la CNAC n'a jamais saisi le JLD dans le cadre d'un refus de contrôle. L'intervention du JLD dans le secteur de la sécurité privée est-elle opportune ? Les agents du CNAPS ne sont pas assermentés et ne disposent pas de pouvoir de police judiciaire. La visite d'un site sans le consentement du professionnel peut s'apparenter à une atteinte aux libertés. Il apparaît dès lors nécessaire de saisir un juge garant des libertés avec l'appui d'un officier de police judiciaire pour restreindre certaines libertés.

Ensuite, le JLD peut autoriser une perquisition dans des locaux afin de permettre la saisie de documents utiles à la manifestation de la vérité. C'est dans ce cadre que les policiers ont perquisitionné une entreprise afin de saisir des documents comptables nécessaires pour comprendre le mécanisme destiné à détourner des fonds¹²⁹³.

Enfin, en matière de sanction, même si le JLD ne prononce pas de jugement, il peut être sollicité dans le cadre d'une procédure pénale uniquement. A cet effet, le juge peut accepter le placement en détention provisoire de professionnels de la sécurité privée dans le cadre d'une procédure judiciaire, étant entendu que la détention préventive ne peut être ordonnée pour des délits contraventionnels. Par exemple, le cadre de la

¹²⁹¹ Article L.634-2 du Code de la sécurité intérieure : « En cas d'opposition du responsable des lieux ou de son représentant, la visite ne peut se dérouler qu'avec l'autorisation du juge des libertés et de la détention statuant au siège du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les locaux à visiter ».

¹²⁹² Cass. crim., 1er déc. 2010, QPC, n°10-80.016.

¹²⁹³ CA Versailles, 5 sept. 2014, n°13/03711.

direction de Renault a été placé en détention provisoire pour des faits en rapport avec son activité de sécurité privée. La gravité et la médiatisation des faits dans l'affaire IKEA ont conduit le juge à prendre des mesures de placement en détention provisoire¹²⁹⁴.

B. L'application de dispositions plus sévères

Le juge pénal est le garant des libertés. Il dispose par conséquence de pouvoirs de sanction pouvant restreindre certaines libertés. Ce pouvoir peut également priver un individu de sa liberté. Ces pouvoirs se distinguent largement des pouvoirs des autorités administratives ou des juridictions administratives. En effet, le juge pénal peut prononcer des peines plus sévères à l'égard des dirigeants (1) et des agents (2).

1. Des peines plus sévères pour les dirigeants

Les dirigeants agissent pour le compte de leur entreprise. Cette dernière est régulièrement mise en cause pour des actes commis par son gérant. Il en est ainsi dans une décision relative à un contentieux judiciaire dans lequel, l'URSSAF exigeait d'une entreprise de sécurité privée le paiement des cotisations accompagnées des majorations de retard. Le juge judiciaire a réglé le litige en procédant notamment à la mise en place d'un échancier¹²⁹⁵. Dans les autres cas, le juge pénal déclarera le dirigeant pénalement responsable et la société civilement responsable. Toutefois, le juge judiciaire engage la responsabilité du dirigeant notamment en prononçant des peines correctionnelles pouvant restreindre les libertés. À titre de comparaison, la sanction maximale que peut prononcer le CNAPS contre un dirigeant est une interdiction temporaire d'exercice ne pouvant excéder 5 ans. Le juge judiciaire peut prononcer des peines de prison ferme ou avec sursis accompagnées d'intérêts civils¹²⁹⁶. Dans un dossier, la Cour d'appel a condamné le dirigeant d'une entreprise à une cinquantaine d'amendes de 500 francs¹²⁹⁷ que le CNPAS a exclues des sanctions financières à l'encontre des personnes physiques. Aussi, le juge judiciaire dispose de la capacité de réformer le jugement de première

¹²⁹⁴ http://lexpansion.lexpress.fr/entreprises/les-dessous-de-la-fausse-affaire-d-espionnage-chez-renault_1335305.html.

¹²⁹⁵ TGI Meaux, 16 févr. 2012, Sarl Universal protection c. URSSAF, RG n°10/01949.

¹²⁹⁶ Cass. crim., 2 juill. 1998, Serge Z., n°97-84.694.

¹²⁹⁷ Cass. crim., 17 oct. 1989, Pierre X., n°87_90.593.

instance. Dans un arrêt le juge d'appel a prononcé une amende de 20 000 euros contre un dirigeant ayant employé près de 96 personnes sans carte professionnelle. Ce dirigeant avait été condamné en première instance à une peine de 6 mois d'emprisonnement¹²⁹⁸. Le juge judiciaire s'il apparaît comme plus sévère que l'autorité administrative peut tenir compte de la situation sociale du dirigeant et considérer que malgré l'infraction, une peine d'amende est plus réparatrice qu'une peine d'emprisonnement¹²⁹⁹. Dans ce dossier, le juge a indiqué sur la peine que « *au regard de la personnalité du prévenu, qui est normalement inséré socialement, et exerce une activité professionnelle, une peine d'amende est plus adaptée. Le caractère organisé et délibéré de l'infraction commise justifie une peine sévère, et l'amende sera fixée à la somme de 20 000 €* ». Aussi, le juge peut condamner solidairement le dirigeant et l'entreprise à verser les impôts soustraits à l'administration fiscale en omettant sciemment de les déclarer¹³⁰⁰.

Par ailleurs, le juge pour appliquer des dispositions plus sévères va retenir l'ignorance volontaire de la législation en matière de sécurité privée. C'est ainsi que dans un dossier, le Cour d'appel a condamné deux dirigeants en reconnaissant que « *Les prévenus ne sauraient exciper de leur ignorance de la loi, alors même qu'ils exerçaient les fonctions de co-gérants d'une discothèque pour lesquelles les questions de sécurité sont récurrentes, de même que l'emploi de personnels de sécurité, pour prévenir tout incident entre les clients et éviter toute mesure de fermeture administrative, de nature à mettre en péril le devenir de l'établissement* »¹³⁰¹.

Cette sévérité peut s'expliquer par le rôle du juge judiciaire de réprimer les atteintes aux biens et aux personnes mais également les atteintes aux libertés et à la société notamment lorsque le dirigeant emploie des agents sans autorisation ou lorsqu'il organise volontairement la faillite de la société en détournant ses actifs sans lien avec l'objet social de la société.

En résumé, au premier abord, le juge judiciaire paraît plus sévère que l'autorité administrative. Toutefois, les sanctions prononcées au regard des peines maximales

¹²⁹⁸ CA Rouen, 17 sept. 2009, Jean Claude G, n°08/01062.

¹²⁹⁹ Ibid.

¹³⁰⁰ Cass. crim., 10 avril 2013, M.X et autres, n°12-81.699.

¹³⁰¹ CA Amiens, 3 juin 2009, n°09/00052.

prévues sont plus clémentes. De plus, le juge tente avant tout de récupérer le produit soustrait à l'administration plutôt que l'enfermement du condamné.

2. Des peines plus sévères pour les agents

S'agissant des agents, les juridictions pénales se montrent là aussi plus clémentes à leur égard lorsqu'ils ont travaillé sans carte professionnelle. Dans la majorité des cas, ils ne sont pas poursuivis. Le juge pénal préfère sanctionner les dirigeants responsables de leur embauche¹³⁰². Exception est faite lorsque l'agent de sécurité privée a commis des violences physiques¹³⁰³. Dans ce cas de figure, le Tribunal correctionnel prononce des dommages et intérêts. La responsabilité de l'entreprise peut également être recherchée, en sa qualité de commettant¹³⁰⁴, car elle est souvent plus solvable que l'agent¹³⁰⁵. À titre de comparaison, un militaire qui a frappé l'un de ses subordonnés pendant son service n'a pas agi au nom de l'État. Selon le procureur de la République, l'acte de violence du militaire est détachable de ses fonctions de sorte à ce qu'il n'engage pas la responsabilité de l'État¹³⁰⁶. La victime pour obtenir réparation devra solliciter la commission d'indemnisation des victimes d'infraction. Les agents sont les plus exposés car ils sont au contact du public. Par conséquent, les risques d'atteinte aux libertés sont plus importants. En effet, dans une affaire, des agents de sécurité privée ont été condamnés pour avoir tardé à contacter les services de police ou de gendarmerie sur le fondement de l'article 73 du Code de procédure pénale¹³⁰⁷. En effet, lorsque des agents appréhendent un individu ayant commis un crime ou un délit, ils doivent le retenir le temps strictement nécessaire mais surtout le conduire à un officier de police judiciaire, le plus rapidement possible.

Pour conclure, le juge judiciaire, s'il applique des peines plus sévères que le CNAPS, sait faire preuve de discernement notamment lorsqu'il s'agit de ne pas porter la

¹³⁰² Ibid.

¹³⁰³ CA Pau, 13 mars 2008, Bertrand L., n°08/138.

¹³⁰⁴ Article 1384 al. 5 du Code civil : « Les maîtres et les commettants, du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés ».

¹³⁰⁵ CA Amiens, 6 janv. 2011, Sarl Protection, n°08/04469.

¹³⁰⁶ CA Montpellier, 14 janv. 2009, n°08/04803.

¹³⁰⁷ Cass. civ., 1 avril 1999, M.X., n°978-17.951.

condamnation dans le bulletin n°2 du casier judiciaire¹³⁰⁸. Toutefois, le condamné devra démontrer la réalité de ses recherches sans quoi le juge ne fera pas droit à sa demande¹³⁰⁹.

¹³⁰⁸ CA Chambéry, 28 juin 2007, Sylvain, n°07/00185.

¹³⁰⁹ CA Rouen, 27 févr. 2006, Abedesalem TLIG, n°05/00861.

Conclusion

Dans les années 80, la sécurité privée apparaissait comme une activité occulte essentiellement composée d'individus au parcours douteux. Depuis les années 90, elle accompagne l'État dans ses missions de sécurité publique¹³¹⁰. La sécurité privée est devenu un partenaire incontournable de la puissance publique pour lui permettre d'assumer sa fonction régaliennne. Les citoyens, quant à eux, semblent plus compréhensifs à l'idée d'ouvrir leurs sacs et bagages à l'entrée des lieux publics. C'est le signe d'une confiance retrouvée entre les citoyens et l'État d'une part et la sécurité privée d'autre part.

En matière de protection des libertés, la sécurité privée concourt au même titre que la puissance publique à la sécurité globale. Elle est déployée dans les gares, aéroports, et plus généralement dans les espaces publics. Elle sécurise également les bâtiments privés et publics. Cette présence de la sécurité privée dans le quotidien des citoyens a essentiellement pour objectif de soutenir la puissance publique dans sa mission régaliennne, celle de protéger les droits et libertés. La sécurité privée intervient également en protection des biens. C'est le cas de l'activité de transport de fonds assurée initialement par la puissance publique. La présence de la sécurité privée dans ce segment d'activité permet d'assurer le bon fonctionnement de l'économie. En effet, sans ces entreprises les banques et les distributeurs ne seraient plus correctement alimentés engendrant probablement une paralysie importante de l'économie. Aussi, la présence de la sécurité privée dans la grande distribution permet à ces centres commerciaux d'éviter une démarque inconnue pouvant générer des pertes de plusieurs milliards d'euros. La sécurité privée préserve pleinement la liberté de commerce. Par conséquent, la sécurité privée participe à la garantie des libertés de chaque individu tout en protégeant les entreprises.

L'augmentation des risques constitue un second enjeu pour la sécurité privée qu'ils soient nationaux ou internationaux. Sur le plan intérieur, le rapport 2014 de l'observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale traduit une hausse de

¹³¹⁰ Ocqueteau (F.), « L'État face au commerce de la sécurité », *année sociologique*, 1990, n°40, p. 124.

certain indicateurs¹³¹¹. En effet, ces chiffres montrent une augmentation importante des cambriolages dans les locaux à usage de bureaux, de commerces ou d'entreprises (+ 22%). Les vols (+ 2,8%) sans violence et les vols à la tire sont, également, en augmentation (+ 15,6 %).

Sur le plan international, Florence Nicoud pense que l'internationalisation des risques a conduit la puissance publique à partager son pouvoir dans un domaine jusqu'à présent réservé¹³¹². En effet, les équipes de protection embarquées (protection maritime), les agents de la sûreté ferroviaire et de la sûreté aéroportuaire luttent, en première ligne, contre ces nouvelles menaces. La sécurité privée a vu ses pouvoirs renforcés notamment après la prise d'otages de 1995. Cet acte terroriste contre un vol d'Air France a permis en 1996 à la sécurité privée de participer à la sûreté aérienne avec des pouvoirs de palpation de sécurité et d'inspection visuelle des bagages. L'Europe après les attentats du 11 septembre a cherché à doter ses États-membres d'une politique respectueuse et conforme aux droits fondamentaux¹³¹³.

De ce point de vue, la tentative d'attentat du 21 août 2015 dans le Thalys en provenance de Bruxelles va, également, redessiner encore un peu plus les relations entre les secteurs privé et public de la sécurité. En effet, le législateur a décidé de réfléchir rapidement au renforcement des pouvoirs des agents de la sûreté ferroviaire de sorte qu'ils puissent palper les individus et inspecter leurs bagages. Ces pouvoirs attribués à des agents privés peuvent susciter bien des interrogations, eu égard, aux risques d'atteintes aux libertés que ferait peser un tel transfert.

Ensuite, la garantie de ces libertés se matérialise par la moralisation des activités privées de sécurité. Ce travail d'assainissement organisé par l'administration à partir de la loi du 12 juillet 1983 n'a pas été d'une grande efficacité. La mise en circulation d'une carte professionnelle préalable à l'exercice d'une activité de sécurité en 2007 a amorcé une dynamique sans pour autant aboutir à un changement des comportements de certains professionnels probablement du fait d'un contrôle « *déficient* » du secteur par

¹³¹¹ Lollivier (S.) et Soullez (C.), « La criminalité en France », *ONDRP, INHESJ*, 2014.

¹³¹² Nicoud (F.), « La répartition des compétences entre l'État et les opérateurs privés en matière de sûreté aéroportuaire », *AJDA*, 2006, p.2107.

¹³¹³ Rapport n°107 de David (A.), Peyronnet (J.-C.), Portelli (H.), fait au nom de la Commission des affaires européennes sur le citoyen au centre de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice (programme de Stockholm), déposé le 19 nov. 2009 au Sénat, p. 55

l'administration pour reprendre la formule de l'avocat Pierre Moreau¹³¹⁴. En créant le CNAPS, l'État a répondu à une attente très forte de la profession, celle de sa moralisation parce qu'une profession moralisée c'est aussi une profession soucieuse des libertés.

A propos de la moralisation, le vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé, invite le législateur à revisiter sa position en posant que « *Les acteurs privés sont ainsi, dans certains cas, des acteurs clefs de la sécurité. Le renforcement des partenariats entre la puissance publique et le secteur privé peut donc s'avérer une solution d'avenir pour le maintien de la sécurité* »¹³¹⁵. L'emploi du terme « partenariat » par ce haut fonctionnaire est significatif du statut des relations entre les secteurs privé et public de la sécurité. Le terme partenariat semble donc préféré à celui de privatisation. C'est donc sur un besoin important de partenariat que la puissance publique a été dans l'obligation d'encadrer ces activités ce qui n'a pas manqué de soulever d'autres questionnements en matière de libertés.

Par ailleurs, l'encadrement des activités privées de sécurité a été confié au CNAPS, établissement public rattaché au ministère de l'intérieur. Ce conseil national exerce également une mission disciplinaire en cas de manquements aux lois et règlements des personnes physiques et morales exerçant une activité privée au titre I, II et II bis du livre VI du code de la sécurité intérieure. Cet établissement public, activé depuis 2012, est composé de deux instances, l'une régionale et l'autre nationale. La première est chargée des autorisations d'exercice et de la discipline de la profession. La seconde est chargée de statuer sur les recours préalables obligatoires. Le fonctionnement de cet établissement respecte les principes du procès équitable au sens de l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'homme. En effet, le CNAPS ferait une application plus humaine de la consultation des fichiers. Les préfetures en charge des autorisations préalablement à l'installation du CNAPS formaient un avis souvent et uniquement sur la base de la consultation du fichier TAJ. Le CNAPS a rompu avec ces pratiques en analysant les faits avec recul. En réalité, le CNAPS ne fait qu'appliquer la loi qui dispose qu'aucune « *décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ne peut être prise sur le*

¹³¹⁴ Moreau (P.), « La sécurité privée sous contrôles », in *Cahiers de la sécurité*, n°19, mars 2012, p.159.

¹³¹⁵ Sauvé (J.-M.), Sécurité publique : puissance publique, acteurs privés, Colloque de l'Institut français des sciences administratives, 20 nov. 2009. (lien : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Securite-publique-puissance-publique-acteurs-prives>).

seul fondement d'un traitement automatisé de données »¹³¹⁶. En d'autres termes, les préfetures ne respectaient pas toujours la loi probablement par surcharge d'activités ou par désintérêt...tout simplement. Aussi, les dirigeants des entreprises font l'objet d'un contrôle plus poussé par l'administration. Le Conseil constitutionnel a admis l'exigence de nationalité française ou celle d'être ressortissant d'un État membre de l'UE ou d'un État partie à l'espace économique européen pour diriger une entreprise de sécurité privée¹³¹⁷. Enfin le conseil fait remarquer dans sa décision que « *le législateur s'est fondé sur un motif d'intérêt général lié à la protection de l'ordre public et de la sécurité des personnes et des biens* ». L'atteinte à la liberté d'entreprendre est discutable en raison de l'absence d'exigence de nationalité pour les agents de sécurité privée. Cette exigence de nationalité déjà présente dans la loi du 12 juillet 1983 ne remet pas en cause, en définitive, les libertés. Par conséquent, les droits et libertés des professionnels sont garantis par le CNAPS.

Les nouvelles menaces incitent les pouvoirs publics à réfléchir à de nouveaux transferts de missions au secteur privé¹³¹⁸. Cette réflexion quoique pas encore entamée doit précéder une refonte en profondeur des activités de sécurité privée. La loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi organisant dès à présent le contrôle de la formation relative aux activités des titres I et I du livre VI du code de la sécurité intérieure est une première réponse. En encadrant ces activités, l'État et les organisations patronales ont voulu élever le niveau de qualification des agents. Les personnels de sécurité (services internes compris) devront donc suivre une formation préalablement au renouvellement de leur carte professionnelle. Les dirigeants des centres de formation feront l'objet, eux, d'un contrôle de moralité. Cette étape dans l'évolution de la sécurité privée participera de toute évidence à la préservation des libertés. La sécurité privée et les libertés ne sont plus antinomiques. La loi Pasqua du 21 janvier 1995 débute par « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* »¹³¹⁹. En d'autres termes, il ne peut y avoir de liberté sans sécurité. Cette loi offre à la sécurité privée une place de choix dans

¹³¹⁶ Article 10 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹³¹⁷ Cons. const., 09 avril 2015, DC n°2015-463, préci., considérant n°5.

¹³¹⁸ Gaudin (M.), Bauer (A.), Livre blanc sur la sécurité publique, Rapport au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, Paris, Doc. fr., 2012, pp. 62-64.

¹³¹⁹ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

son dispositif de lutte contre la délinquance. Par conséquent, la sécurité privée concourt à la préservation des libertés.

Toutefois, l'interdiction de déléguer les pouvoirs de police à une entreprise privée fait obstacle à l'approfondissement d'une réflexion sur la nouvelle place de la sécurité privée dans l'organisation globale de la sécurité intérieure. Cette interdiction confirmée par le Conseil constitutionnel¹³²⁰ et le Conseil d'État¹³²¹ semblent, en 2015, dépassée. Comme le souligne d'ailleurs, le professeur Benoît Delaunay, l'interdiction de déléguer un pouvoir de police à une personne privée,¹³²² semble désuète¹³²³. Il appartient à l'État de redonner une nouvelle impulsion sous peine de voir une sécurité privée se développer de manière anarchique comme dans les années 60. En effet, les demandes de sécurisation des lieux sensibles augmentent fortement sans que l'État puisse répondre favorablement à toutes ces attentes. C'est sur cette même base que la sécurité privée a connu un fort développement au milieu du XX^e siècle. L'État doit donc organiser, lui-même, le partage de son monopole de la sécurité publique. D'ailleurs, le professeur Sébastien Roche affirme que le développement de la sécurité privée n'a pas pour objectif de se substituer aux services de l'État¹³²⁴. La reconfiguration de la place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité pour reprendre le titre d'un article¹³²⁵ doit prendre la forme d'une réflexion philosophico-politique et organisationnelle

Sur le plan philosophico-politique, d'abord, avec la redéfinition des relations entre le secteur privé et public. Le terme « en association avec » conviendrait le mieux pour requalifier les rapports privé/public de sécurité. Ce modèle existe déjà en matière de sûreté aéroportuaire. En effet, ces agents de sécurité œuvrent avec l'appui d'un officier de police judiciaire à la sécurité des transports aériens. Dans d'autres pays comme en Espagne, la sécurité privée participe aux côtés de la sécurité publique à la lutte contre les délinquants ou les terroristes (notamment basques) en communiquant des

¹³²⁰ Cons. Const., 10 mars 2011, DC n°2011-625, préci., considérant n°19.

¹³²¹ CE, 29 déc. 1997, Cne Ostricourt, n° 170606.

¹³²² CE, ass., 17 juin 1932, Ville de Castelnaudary, n°12045, rec. p.595.

¹³²³ Delaunay (B.), « Attribution par contrat d'une activité de police à une personne privée et responsabilité publique », RFDA, 2012, p.481.

¹³²⁴ Roche (S.), « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, vol. 54-1, 2004, p. 43-70

¹³²⁵ Latour (X.), « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA*, 2010, p.657.

informations aux services spécialisés et en concourant à leur arrestation¹³²⁶. En suède, les forces de sécurité publique participent à la formation des agents de sécurité privée. Certains sont assermentés et disposent de pouvoirs de police limités. Le législateur devra pour éviter la censure du Conseil constitutionnel repenser la nature des relations qu'il souhaite entretenir avec le secteur privé de la sécurité publique. Par exemple, Bernard Pauvert n'évoque pas une privatisation des pouvoirs de police mais une participation « *des personnes privées* » à des missions de police¹³²⁷. Il ne s'agit pas d'un changement de termes mais de qualification des missions à l'image de la loi sur la dépenalisation du stationnement qui permet à une entreprise privée de percevoir pour le compte d'une collectivité une redevance liée à l'occupation d'une place de stationnement¹³²⁸. Cela demande au législateur de regarder la réalité avec lucidité pour accompagner cette coproduction de sécurité¹³²⁹.

Sur le plan organisationnel, le contrôle efficace du secteur de la sécurité privée est un préalable au transfert de nouvelles missions. Le professeur Xavier Latour pense que « *la privatisation de la sécurité en France est un phénomène devenu courant et devrait aller en s'accroissant. Cela contraindra l'État à poursuivre l'adaptation de son droit et à revoir ses liens avec les entreprises privées* »¹³³⁰. Le cas des agents de sûreté aéroportuaire est un exemple à reproduire. En effet, ces agents font l'objet d'un double agrément, par le procureur de la République et par le préfet¹³³¹. Ces mêmes agents agissent sous le contrôle d'un officier de police judiciaire. Par ailleurs, le CNAPS, établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur contrôle l'entrée de ces personnels aux activités prévues à l'article L.611-1 du code de la sécurité intérieure. Pour résumer, le transfert de nouvelles missions devra s'accompagner d'un contrôle plus efficace des personnes morales et physiques à l'image des services de sécurité interne de la SNCF et de la RATP qui ne font l'objet d'aucun contrôle du CNAPS. Le Défenseur des droits en

¹³²⁶ Arroyo (A.), « Le modèle espagnol de sécurité privée. Une sécurité privée armée complémentaire et subordonnée », in *Sécurité privée-sécurité publique... partenariat ou conflit ?*, *Cahiers de la sécurité*, n°19, mars 2012, p. 123-132.

¹³²⁷ Pauvert (B.), « La difficile conciliation de la sûreté aérienne et du respect des libertés individuelles ? », in *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, L'Harmattan, 2005, p.85.

¹³²⁸ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹³²⁹ Latour (X.) et Moreau (P.), « la sécurité privée sur la voie publique : entre classicisme et pragmatisme », in *sécurité privée*, Paris, 2012, n°20, p.40.

¹³³⁰ Latour (X.), « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA*, 2010, p.657.

¹³³¹ 282-8-I du code de l'aviation civile.

charge du contrôle de ces services dispose de moyens très limités. Parallèlement, la puissance publique doit gagner en cohérence en contrôlant toutes les activités de sécurité privée susceptibles d'impacter les libertés.

Pour conclure, le débat sur la place de la sécurité privée dans l'architecture globale de la sécurité intérieure doit s'écarter de celui ayant abouti au vote de la loi du 12 juillet 1983, jugé trop dogmatique. Il paraît indispensable de sortir la sécurité privée du rôle résiduel dans la mise en place de missions de sécurité intérieure comme l'indique le professeur Charles-Édouard Minet¹³³². Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État attendent, probablement, cette clarification pour accepter la place légitime de la sécurité privée, eu égard aux nombreuses missions qu'elle assume. À défaut, le juge du Conseil d'État jouera les censeurs politiques¹³³³. Ainsi, la justice n'est plus seule garante des libertés.

¹³³² Minet (C.-E.), « Les aspects administratifs de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure », D.A., 2011, n°5.

¹³³³ Loschak (D.), « Le rôle politique du juge administratif français », Thèse en droit, Paris, 1970.

Index analytique

(Les numéros renvoient aux pages)

A

Aéroportuaire, 25, 28, 54, 85, 102, 105,
136, 191, 329, 336, 342, 343, 344,
364, 367, 368, 394, 395

Agent de sécurité, 9, 25, 26, 30, 32, 61,
63, 66, 69, 71, 77, 87, 88, 90, 91, 92,
116, 122, 124, 126, 127, 133, 136,
137, 138, 139, 140, 151, 171, 173,
178, 194, 198, 199, 263, 270, 278,
290, 292, 293, 294, 295, 296, 297,
326, 328, 329, 333, 334, 352, 356, 361

Agrément, 7, 26, 45, 49, 52, 53, 56, 69,
70, 71, 72, 75, 78, 79, 80, 81, 83, 85,
87, 94, 95, 96, 99, 101, 102, 104, 106,
109, 110, 111, 112, 116, 117, 118,
121, 128, 129, 136, 144, 145, 148,
154, 157, 159, 172, 176, 178, 184,
190, 192, 198, 199, 210, 217, 237,
239, 240, 241, 244, 246, 248, 252,
253, 254, 255, 257, 258, 260, 269,
270, 278, 280, 282, 283, 284, 287,
288, 289, 290, 291, 293, 296, 336,
339, 340, 341, 342, 344, 345, 346,
354, 368, 391, 396, 401, 403, 406

Arme, 26, 61, 62, 63, 65, 68, 69, 71, 85,
88, 164, 170, 171, 192, 211, 229, 230,
336, 342, 343, 345, 346, 347, 348

Autorisation préalable, 55, 56, 74, 78,
82, 110, 133, 162, 172, 196, 200, 211,
227, 344, 390

Autorité administrative, 24, 44-46, 76,
104, 148, 191, 237, 248, 212, 276, 298,
300-307, 314, 319, 327, 329, 330, 348,
351, 353, 360-361.

Autorité judiciaire, 110, 112, 167, 215,
221, 222, 265, 322, 335, 349, 350, 353,
358

B

Biométrie, 315, 316, 317.

C

Carte professionnelle, 42, 55, 78, 81,
86, 87, 88, 90, 93, 115, 126, 128, 149,
151, 156, 157, 159, 172, 176, 179,
184, 210, 211, 212, 222, 236, 237,
239, 245, 254, 255, 272, 280, 290,
291, 293, 296, 326, 336, 337, 340,
342, 343, 346, 354, 360, 361, 364,
366, 390, 391.

Casier judiciaire, 52, 53, 60, 63, 80, 81,
83, 86, 87, 88, 98, 101, 102, 110, 112,
113, 121, 126, 144, 148, 155, 160,
255, 289, 345, 362.

**Certificat de qualification
professionnelle (CQP)**, 9, 90, 128,
129, 130, 133, 135, 136, 147, 151,
162, 198, 237, 297, 333.

**Commission interrégionale
d'agrément et de contrôle (CIAC)**, 7,
45, 72, 79, 80, 83, 84, 85, 89, 106, 117,

118, 120, 122, 192, 226, 229, 230,
232, 235, 239, 240, 241, 243, 244,
245, 247, 248, 252, 255, 256, 257,
258, 260, 262, 263, 264, 265, 266,
269, 276, 282, 283, 289, 293.

**Commission nationale d'agrément et
de contrôle (CNAC)**, 7, 45, 117, 118,
120, 121, 124, 241, 245, 256, 257,
258, 260, 262, 263, 264, 265, 266,
269, 274, 282, 283, 358.

**Conseil national des activités privées
de sécurité (CNAPS)**, 7, 12, 13, 20, 30,
42-50, 57, 60, 63, 66-68, 72, 73, 76, 78,
80, 82, 83, 85-99, 101, 105-124, 129,
131, 142, 143, 147-148, 150, 152, 153,
156, 157, 159, 160-165, 172, 177-180,
183, 184, 188, 190-195, 200-206, 209,
210, 214-270, 273, 276, 278, 281,
282-291, 293, 296, 298, 301, 305, 312,
318, 321, 328, 330, 334, 336, 342-346,
350, 353, 354, 358, 359, 362, 365,
368, 380, 382, 383, 391-394, 399, 404,
405.

**Commission nationale de
l'informatique et des libertés
(CNIL)**, 7, 93, 95, 101, 102, 103, 104,
106, 107, 113, 144, 184, 249, 274,
298, 300-318, 327, 334, 337, 379, 380,
392, 393, 399, 400-406.

Code de la sécurité intérieure, 6, 15,
20, 21-29, 34, 35, 39, 40, 45, 52-64, 66,
67, 69, 72, 74, 75-85, 87, 89, 90, 96,
111, 116, 117, 128-130, 133, 134, 141,
143, 146-148, 152-157, 159, 160, 165-
166, 172, 176, 178, 184, 186-188, 190,
195-207, 210-216, 221-224, 226, 229,
236, 238-241, 245, 250, 253-258, 263,
274, 281, 284, 285, 288-296, 308,
311-312, 322, 325, 335-336, 338, 340,

341, 343, 345, 353-354, 358, 389, 396,
404.

**Commission nationale de déontologie
de la sécurité**, 7, 300, 321, 322, 331,
347.

Constitution du 4 octobre 1958, 65,
207, 228, 265, 299, 300, 320, 323,
331, 389.

Contentieux, 29, 48, 113, 114, 115, 117,
118, 119, 124, 230, 257, 259, 260,
262, 266, 273, 274, 306, 359, 374,
389, 401.

Contradictoire (procédure), 84, 219,
225, 229, 230, 232, 234, 235, 244,
273, 275, 276, 301, 324, 340, 341,
407.

**Convention européenne de
sauvegarde des droits de l'Homme
et des libertés fondamentales**, 274.

D

**Déclaration des droits de l'Homme et
du citoyen**, 34, 49, 51, 73, 75, 80, 204,
207, 210, 251, 255, 276, 300, 337,
351.

Défenseur des droits, 159, 191, 224,
284, 299, 300, 302, 309-334, 347, 368,
399, 400, 403, 406, 408, 409.

Déontologie, 7, 45, 47, 56, 63, 68, 74,
126, 131, 140, 159, 166, 181, 191-194,
198, 201-214, 222, 224, 243, 250, 256,
280, 282, 284, 285, 288, 291, 294-296,
300, 319-322, 325-329, 331, 334, 347,
389, 390, 393, 401, 403, 408, 409.

Détective privé, 58.

Droit de la défense, 116.

L

Droit fondamental à la sécurité, 24, 403.

Légitime défense, 26, 169, 170, 171, 211, 345.

E

Enquête administrative, 52, 69, 79, 83, 84, 85, 90, 97, 98, 105, 106, 111, 176, 346, 348, 401.

Liberté

- **d'aller et venir**, 71, 351.

- **d'entreprendre**, 34, 55, 73-76, 80, 122, 145, 148, 164, 186, 193, 194, 271, 308, 346, 366.

- **de réunion**, 33, 158, 276.

- **fondamentale**, 24, 80, 119, 267, 270, 271-272, 320.

- **publique**, 45, 47, 71, 131, 153-155, 159, 162, 184, 249, 265, 335.

F

Fichier des personnes recherchées, 60, 94, 100.

Fichiers de police, 88, 93, 96, 100, 101, 103, 104, 115, 308, 392, 402.

Formation, 9, 13, 16, 20, 61, 70, 77, 78, 90, 110, 126-155, 176, 181-182, 198, 200, 206, 212, 213, 216, 237, 242-244, 249, 264, 276, 291, 313, 322, 331, 333, 344, 366, 367, 391, 394, 395, 400, 405, 409

M

Manquement, 47, 71, 150, 186, 190, 192, 202, 210-211, 256, 277, 279, 281, 282, 288, 294, 295, 297, 318-319, 328.

I

Insécurité, 135, 180, 182.

Mise en fourrière, 338.

Inspection visuelle, 25, 44, 137, 207, 338, 364.

Moralisation, 13, 46, 51-54, 56, 72, 82, 85, 86, 93, 97, 107-112, 122, 127, 134, 142, 143, 145, 165, 190, 191, 200, 203, 215, 236, 238, 288, 296, 336, 364, 365, 404, 409.

Intelligence économique, 40, 57, 158, 180, 184, 185, 186, 188, 189, 287, 315, 317, 318, 396, 397

O

Ordre public, 23, 24, 27, 30, 31, 33-36, 41, 56, 197, 239, 241, 246, 254, 266, 269, 276, 289, 293, 296, 335-337, 339-341, 345, 352, 366.

J

JUDEX, 9, 86, 93, 94

Juge d'instruction, 351, 352, 356

P

Juge des libertés et de la détention, 168, 221, 301, 356, 357, 358

Palpation de sécurité, 28, 42, 327, 364.

Perquisition, fouilles, saisie, 25, 36, 103, 137, 221, 258, 317, 323, 327, 329, 347, 350, 352, 358.

Précontentieux, 113, 117, 258, 260

Préfet, 23, 26, 29, 35, 39, 60, 70, 79, 84-87, 94, 101, 102, 111, 115, 121, 122, 145, 146, 157, 176, 215, 234-235, 239, 241, 254, 262, 263, 284, 289, 308, 335-345, 368, 382, 399, 401.

Préservation de l'ordre public, 139.

Préservation des libertés, 13, 15, 16, 21, 51, 97, 126, 128, 137, 144, 154, 160, 161, 181, 185, 193, 203, 209, 210, 211, 212, 304, 366.

Procédure disciplinaire, 227, 229, 230, 234-236, 238-240, 244.

Procureur de la République, 26, 65, 71, 95, 115, 125, 137, 218, 229, 231, 240, 246, 286, 301, 303, 323-324, 351, 361, 368.

Professionnalisation, 13, 15, 52, 56, 82, 86, 126, 127, 129, 130, 132, 134, 136, 142, 143, 190, 193, 200, 236, 336, 395, 409, 410

Protection maritime, 8, 25, 125, 153, 156, 163, 211, 218, 221, 228, 343, 345, 364.

Protection rapprochée, 25.

Q

Question prioritaire de constitutionnalité (QPC), 23, 30, 232, 242, 251, 253, 265, 358, 375, 376, 384, 402.

R

Recours administratif préalable obligatoire (RAPO), 9, 106, 113, 114, 117, 118, 245, 256, 257, 258, 259, 260, 262, 262, 264, 268, 269, 272, 403, 404.

Référé-liberté, 267, 270, 271, 272, 399.

Référé-suspension, 119, 120, 121, 255, 266, 267, 268, 269, 271, 403.

Relevé d'identité, 65.

Renseignement, 7, 9, 21, 57, 61, 96, 184, 188, 219, 286, 292.

Responsable de service, 156, 162, 292, 298.

S

Sanction, 48, 79, 107, 110, 118, 138, 162, 219, 224, 230, 232, 236, 240, 244, 245, 249-264, 273-280, 285, 288, 289, 294, 295, 296, 298-307, 311-314, 320, 327, 344, 353, 358-359, 402-403, 406-407, 409.

Sauvegarde de l'ordre public, 24.

Sécurité incendie, 8, 32, 89, 126, 148, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 198, 199, 200, 201, 391, 405.

Service interne, 25, 62, 68, 69, 78, 90, 92, 156, 157, 160-162, 202, 281, 284-288, 290, 293, 296, 298, 342, 346-348, 391, 399.

STIC, 10, 86, 87, 93-95, 99, 101, 106, 111, 125, 176, 287, 392, 397, 401

Surveillance humaine, 15, 89, 264.

T

Traitement des antécédents judiciaires, 10, 309, 327, 401.

Transport de valeurs, 87, 226, 234, 351, 343, 352.

V

Vidéoprotection, 7, 49, 57, 131, 135, 202, 208, 213, 301, 304, 306-307, 310-314, 337, 390-391, 400, 405.

Vidéosurveillance, 316, 405.

Vie privée, 57, 97, 100, 104, 112, 125, 158, 159, 161, 184, 187, 188, 246, 280, 287, 291-296, 304, 306-307, 310-311, 314, 317, 351.

Visites de l'entreprise, 45, 221, 222, 226, 301.

Index analytique des auteurs

Aguila (Y.), 101.

Aristote, 16-18.

Auby (J.M.), 259, 262.

Batho (D.), 93, 103, 115.

Bauer (A.), 46, 67, 68, 89, 101, 104, 139, 215, 225, 265, 336.

Bécam (M.), 33, 163.

Bénesti (A.), 93, 103, 115.

Bonnemaison (G.), 30.

Braiban (G.), 241, 252.

Brisson (J.-F.), 59, 346.

Brodeur (J.-P.), 31.

Chopin (F.), 40, 324, 328.

Courtois (J.-P.), 98, 98, 175.

Cusson (M.), 22.

Debet (A.), 309, 327.

Degoffe (M.), 251, 299.

Deliancourt (S.), 106, 111.

Delvolve (P.), 23.

Dupic (E.), 20, 187, 203, 210, 335.

Favoreu (L.), 24.

Fombeur (P.), 266.

Froment (J.-C.), 60, 312.

Granger (M.-A.), 22, 24, 64.

Genevois (B.), 249, 251.

Gohin (O.), 22, 24, 30, 45, 53, 121, 267.

Guyomar (M.), 247, 268, 278, 299.

Hauriou (M.), 15.

Hobbes (T.), 14, 17.

Juillet (A.), 66, 185, 189.

Latour (X.), 21, 27, 34, 40, 45, 55, 57, 64, 72, 75, 105, 116, 132, 138, 139, 157, 166, 178, 199, 215, 223, 224, 226, 236, 238, 239, 241, 247, 256, 265, 278, 291, 294, 295, 306, 310, 312, 328, 338, 368.

Latournerie (J.-Y.), 73, 215, 226, 236, 239.

Lemaire (E.), 21, 28,, 29.

Locke (J.), 14, 18.

Mbongo (P.), 105.

Moderne (F.), 306.

Moreau (J.), 41.

Moreau (P.), 27, 34, 44, 49, 56, 130, 166, 178, 237, 238, 265, 310, 312, 33à, 336, 338, 364.

Nicoud (F.), 28, 156, 364 .

Ocqueteau (F.), 25, 31, 32, 39, 41, 53, 57, 66, 67, 89, 106, 363.

Pasqua (C.), 21, 366.

Pauvert (B.), 24, 33, 368.

Pérouse de Monclos (M.-A.), 31.

Petit (P.),26, 48, 250, 255.

Peyrefitte (A.), 30.

Poupeau (D.), 101, 277.

Rivero (J.), 19, 261, 279.

Rosanvallon (P.), 41.

Roucaute (Y.), 36.

Stirn (B.), 15.

Sudre (F.), 230, 302.

Tarlet (C.), 46, 56, 82, 127, 134, 137,
142, 236, 336.

Teitgen-Colly (C.), 250, 320, 321.

Vaujour (J.), 43, 52, 79, 89, 201, 203.

Vigouroux (C.), 203.

Wachsmann (P.), 272.

Weber (M.), 15, 18, 19.

Woehrling (J.), 260.

Tables des décisions citées

Conseil constitutionnel

Cons. const., 23 juill. 1975, DC n°75-56 DC, loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du Code de procédure pénale, Rec. 22, RJC I-32.

Cons. const., 9 janv. 1980, DC n°79-109, Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration, Rec. 33, GD 25, RJC I-71.

Cons. const., 22 juill. 1980, DC n°80-119 loi portant validation d'actes administratifs, Rec. 46, GD 29, RJC I-83.

Cons. const., 20 janv. 1981, DC n°80-127, Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, Rec. 15, RJC I-91.

Cons. const., 27 juill. 1982, DC n°82-141, Loi sur la communication audiovisuelle, Rec. 48, RJC I-126.

Cons. const., 30 déc. 1982, DC n° 82-155, Loi de finances rectificative pour 1982, Rec. 88, RJC I-149.

Cons. const., 29 déc. 1983, DC n° 83-164, Loi de finances pour 1984, Rec. 67, GD 32, RJC I-166.

Cons. const., 11 oct. 1984, DC n°84-181 DC, loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, Rec. 78, GD 34, RJC I-199.

Cons. const., 18 sept. 1986, DC n°86-217, Loi relative à la liberté de communication, Rec. 141, RJC I-283.

Cons., Const., 23 janv. 1987, DC n°86-224, loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, Rec. 8, GD 38, RJC I-303.

Cons. const., 17 janv. 1989, n° 88-248 DC, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, Rec. 18, GD 39, RJC I-339.

Cons. const., 28 juill. 1989, DC n°89-260, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, Rec. 71.

Cons. const., 28 déc. 1990, DC n°90-286, loi de finances rectificative pour 1990, Rec. 107.

Cons. const., 8 janv. 1991, DC n°90-283, Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, RJC I-417.

Cons. const., 27 janv. 1994, DC n°93-336, loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature, RJC I-579.

Cons. const., 27 juill. 1994, DC n°94-343, Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal, GD 43, RJC I-592.

Cons. const., 18 janvier 1995, DC n°94-352, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Rec. 140, RJC I-615.

Cons. const., 22 avril 1997, DC n°97-389, Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration, Rec. 45, RJC I-707.

Cons. const., 10 juin 1998, DC n°98-401, Loi sur les 35 heures I, Rec. 258, RJC I-754.

Cons. const., 23 juillet 1999, DC n°99-416, Loi portant création d'une couverture maladie universelle, Rec. 100, RJC I-831.

Cons., Const., 16 janv. 2001, DC n°2000-439 DC relative à la loi relative à l'archéologie préventive, Rec. 42.

Cons. const., 12 janv. 2002, DC n°2001-455, loi de modernisation sociale, Rec. 18.

Cons. const., 29 août 2002, DC n°2002-461, Loi d'orientation et de programmation pour la justice, Rec. 204.

Cons. const., 13 mars 2003, DC n° 2003-467, Loi pour la sécurité intérieure, Rec. 31.

Cons. const., 20 nov. 2003, DC n°2003-484, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, Rec. 78.

Cons. const., 2 mars 2004, DC n°2004-492, loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, Rec.66, GD 11.

Cons. const., 10 juin 2009, DC n°2009-580, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, J.O 13 juin 2009, p.9675.

Cons. const., 23 juillet 2010, DC n° 2010-15/23 QPC, Région Languedoc-Roussillon et autres.

Cons. const., 16 sept. 2010, DC n°2010-25 QPC, fichier empreintes génétiques.

Cons. const., 3 déc. 2010, DC n°2010-76 QPC, M. Roger L.

Cons. const., 10 mars 2011, DC n°2011-625, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, J.O 15 mars 2011, n°62, texte n°3, p.4630.

Cons. const., 25 mars 2011, DC n° 2010-110 QPC, Jean Pierre B., J.O 26 Mars 2011.

Cons. const., 5 juill. 2013, DC n° 2013-331 QPC, Sté Numéricable SAS et autres, Rec. 876, texte n°27, J.O 13 juill. 2013, p.11356.

Cons. const., 12 juill. 2013, DC n°2013-332 QPC, Alliance 1% logement, J.O 14 juill. 2014.

Cons. const., 27 sept. 2013, DC n°2013-341, relative à la majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation, J.O. 1 octobre 2013, p.16304.

Cons. const., 13 déc. 2013, DC n° 2013-359 QPC, société Sud Radio services et autre, Rec. 1090, J.O 15 déc. 2013, texte n°58, p.20432.

Cons. const., 26 sept. 2014, déc. n° 2014-416 QPC, France Nature Environnement : J.O 28 sept. 2014, texte n°50, p.15791.

Cons. const., 09 avril 2015, DC n°2015-463 QPC, M. Kamel B. et autre, J.O 11 avril 2015, texte n°20, p.6537.

Tribunal des conflits

TC, 13 févr. 1984, Cordier : Rec. CE 1984, p. 447.

Conseil d'État

CE, 20 juin 1913, Téry ; CE sect., 5 mai 1944, Dame veuve Tromprier Gravier.

CE, 10 août 1918, Villes, Rec. CE, p.841.

CE, 8 août 1919, Labonne, n°56377, Rec. Lebon p.737.

CE, ass., 17 juin 1932, Ville Castelnaudary, Lebon p. 595 ; DP 1932, III, 26, concl. P.-L. Josse.

CE, 19 mai 1933, Benjamin, Rec. 541.

CE, 2 avril 1943, Bouguen : JCP G 1944, II, 2565, note Ch. Célier ; S.1944, 3, p.1, concl. Lagrange.

CE, 8 janv. 1960, Ministère de l'Intérieur c/ Rohmer et Daist, Rec.12 ; RD publ. 1960.333, concl.Braiban.

CE, 12 mai 1961, Société la Huta, n°40674.

CE sect., 20 octobre 1967, Schulsinger, p. 881 ; Rappr. CE 1959-06-10, Melle Firstoos, p. 412.

CE, 24 mai 1968, Ministère de l'Intérieur c. M. Chambrin, Rec.331.

CE, 2 mars 1973, RD publ. 1973.1066, concl. Braibant.

CE, ass., du 2 novembre 1973, n°82590.

CE, 3 févr. 1975, Ministre de l'Intérieur c. Pardov, req. n°94108.

CE, sect., 25 avril 1975, Bierge ; CE, 7 avril 1995, n°89157.

CE, 6 mai 1977, Garrigues, n°02962.

CE, Sect., 27 oct. 1978, M.X, n°07103.

CE, 24 juin 1881, Della Casa : REC. CE 1881, p.655.

CE, sect., 8 janv. 1982, M.X, n°18237, concl. Genevois.

CE, 10 févr. 1982, n° 27949, Eyraud, JurisData n° 1982-040742.

CE, ass., 2 juill. 1982, Huglo : Rec. CE, p.257.

CE, avis, 7 oct. 1986, n° 340609.

CE, 27 mai 1887, Berthier : DP 1888, 3, p. 94.

CE, 13 févr. 1991, Société Île-de-France Média, req. n° 988009.

CE, 25 juin 1993, M. Franceshi, req. n°128079.

CE, 5 nov. 1993, M.X c. COB, n°143973.

CE, 11 mars 1994, La Cinq, req. n°115052.

CE, 1^{er} avr. 1994, Commune de Menton c/ Société Scetauparc, req n° 144152.

CE, 29 juill. 1994, Clapier et autres : Rec. CE 1994, p. 381.

CE, Ass., 14 févr. 1996, Maubleu, n°132369.

CE 9 oct. 1996, n°170363, Société Prigest, Recueil Lebon, p.690, 738.

CE, 30 déc. 1996, Conseil national de l'ordre des médecins, n°141852.

CE, 23 mai 1997, n° 176924, Sté Amérique Europe Asie.

CE, 29 déc. 1997, Cne Ostricourt : Rec. CE 1997, p. 969.

CE, 6 mars 1998, Ravet, Mayereau-Lonne et Mlle Broisin : Rec. CE 1998, p. 1107.

CE, 27 avril 1998, Cornette de Saint-Cyr, n°184473.

CE, ass., 3 déc. 1999, M. Didier, req. n°207434.

CE, 3 dec. 1999, Leriche, JuriData, n°1999-051316.

CE, 23 févr. 2000, Sté Labor Métal et autres, RFDA, 2000, p 435.

CE, 22 nov. 2000, Société Crédit Agricole Indosuez Cheuvreux, req. n°207697.

CE sect., 20 déc. 2000, M. Ouatah, Recueil Lebon, p.643.

CE Sect., 19 janv. 2001, confédération national des radios libres, req. n°228815.

CE, 25 avril 2001, Société Janfin, n°230166.

CE, 15 mai 2001, Commune de Loches, n°231802.

CE, réf., 20 juill. 2001, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n°236196.

CE, 12 oct. 2001, Société produits roche, n°237376.

CE, 12 nov. 2001, Commune de Montreuil-Bellay, n°239840, Lebon, p.551.

CE, 28 févr. 2003, M.X c. Commune de Pertuis, req. n°254411.

CE, 22 mai 2003, Commune de Théoule-sur-mer, req. n°256848.

CE, 2 juill. 2003, Commune de Collioure, req. n°257971.

CE, 30 juill. 2003, Banque d'Escompte et Wormser Frère réunis, req. n°238169.

CE, 14 mars 2005, Bruno Gollnisch, req. n°278435.

CE, ord., 30 août 2005, Nzaou, n° 284004.

CE, 28 sept. 2005, Louis c. Ministère de la santé et des solidarités, Juris-Data, 2005-068950.

CE, 28 sept. 2005, M. Louis, AJDA 16 janvier 2006, p.203.

CE, 14 nov. 2005, Jubau, n° 271711: JurisData n° 2005-069231.

CE, sect., 18 nov. 2005, Houlbreque, n°270075, Juris-Data, n°2005-069226.

CE, 24 nov. 2005, M. Mounir c. Consul de France, n°286733.

CE, 6 janv. 2006, Société Libanese Communication Group, req. n°279596.

CE, sect., 10 mars 2006, n° 278220, Société Leroy Merlin , Juris-Data, n° 2006-069781.

CE, 12 mars 2006, M. Zerbib c. AMF, req. n°276370.

CE, 7 juill. 2006, n° 283178, France Nature Environnement, JurisData n° 2006-070406.

CE, 27 oct. 2006, M. parent, req. n°276069.

CE, 24 nov. 2006, Société Group 4 Flack Sécurité, n°275412.

CE, 8 juin 2007, M.A c. Commission des experts automobile, req. n°272650.

CE, 26 juill. 2007, Société Finance et Industrie, req. n°293908.

CE, 7 août 2007, n°300734, min. Int. C. Société Haute sécurité, JurisData n°2007-072309.

CE, 19 oct. 2007, Société Samdis, n°305309, Juris-Data, n° 2007-072608.

CE, 5 déc. 2007, n° 277087, Cne de Forcalqueiret.

CE, réf., 19 févr. 2008, Profil France c. CNIL n° 311974 : JurisData n° 2008-073370.

CE, 19 févr. 2008, n°311974.

CE, 23 avril 2009, Cie Blue Line, req. n°314918.

CE, 23 avril 2009, Société Air France, req. n°312824.

CE, sect., 6 nov. 2009, Société Inter Confort, n°304300 : rec. CE 2009.

CE, 2 déc. 2009, Ministère de l'Intérieur c. Hammoumi, n° 307668, JurisData n° 2009-015428.

CE, 14 déc. 2009, n° 325830, Cne la Roche sur Yon, JurisData n° 2009-016884CE, sect.,

CE, 30 mars 2011, n° 330161, Dumont, JurisData n° 2011-004964 ; Rec. CE 2011, tables, p. 1083.

CE, sect., 16 nov. 2011, n° 353173, n° 353172, Ville de Paris et SEM Parisienne : Juris Data n° 2011-025207.

CE, 5 déc. 2011, Philippe A. n° 319545 : JurisData n° 2011-027474.

CE, 22 févr. 2012, Chambre régionale d'agriculture Provence-Alpes-Côte d'Azur et Mme Arnaud-Eraud, n° 343410, n° 343438, Juris-Data, n° 2012-002585.

CE, 27 juill. 2012, Société AIS 2, n°340026, Juris-Data, n°2012-016856.

CE, 28 déc. 2012, Éric A, n° 363875, JurisData n° 2012-031101.

CE, sect., 28 juin 2013, n° 355812, SAS Coutis : JurisData n° 2013-013078.

CE, sect., 25 juill. 2013, Baille c. Conseil national des activités privées de sécurité, req ; n°366204.

CE, ass., 13 nov. 2013, Dahan, n°347704.

CE, Réf., 7 févr. 2014, société Google Inc., n°374595.

CE, 12 fév. 2014, Union fédérale des enquêteurs de droit privé c. Ministère de l'Intérieur, n°365073, JurisData n°2014-002742.

CE, 12 mars 2014, Société Pages Jaunes Groupe c. CNIL, n°353193, Juris-data : 2014-004444.

CE, 23 avr. 2014, Astruc, n° 378085 : JurisData n° 2014-009182.

CE, 23 mai 2014, Vidal c. Ministère de l'Intérieur, req. n°380038.

CE, 21 janv. 2015, M.A c. CNESR n°361529.

CE, 3 avril 2015, AFIS c. CNAPS, n°387785, Juris-Data, n°2015-007487.

Cour administrative d'appel

CAA Paris, 30 déc. 1996, Boyer c. Commune de Boulogne-Billancourt, n°94PA02185.

CAA Marseille, 21 juill. 2000, n°97MA00771.

CAA Lyon, 7 mai 2003, Communauté de communes de Vallons du Lyonnais, 01LY02009.

CAA Douai, 26 juin 2003, Doher C. Ministère de l'Intérieur.

CAA Versailles, 2 nov. 2004, req. n°02VE01956.

CAA Versailles, 23 nov. 2006, Préfet des Hauts-de-Seine, n° 06VE00790.

CAA Versailles, 23 nov. 2006, Selen c. Préfecture de l'Essonne, n°06VE00188.

CAA Douai, 24 mai 2007, Abdelhafed X., req. n°06DA01472.

CAA Paris, 29 mai 2007, M. Hammouni, req. n°06PA02359.

CAA Douai, 31 oct. 2007, Préfet Seine-Maritime, req. n°07DA0014.

CAA Marseille, 10 déc. 2007, Préfet du Var, req. n°06MA00943.

CAA Versailles, 7 février 2008, n°06VE792.

CAA Versailles, 27 mai 2008, Préfet des Hauts-de-Seine, req. n°06VE02113.

CAA Douai, 18 sept. 2008, Préfet de la Seine Maritime, req n°07DA00794.

CAA Nantes, 3 fév. 2009, Préfecture du Loiret, req. n°08NT01733.

CAA Marseille, 9 nov. 2009, Société Vigitel, n°07MA00594.

CAA Nantes, 3 déc. 2009, Lojaberry, req. n° 07NT01193.

CAA Nancy, 7 janv. 2010, Girodie c. Préfecture de la Marne, n°09NC00031.

CAA Versailles, 26 janv. 2010, Préfecture du Val d'Oise c. Al Asri, req. n°08VE02363.

CAA Nantes, 25 mars 2010, Alabaev, req. n°09NT01345.

CAA Versailles, 13 avril 2010, M. Bernard, req. n°09VE01870.

CAA Paris, 20 avril 2010, Préfet de Seine-et-Marne, req. n°09PA00457.

CAA Nantes, 12 mai 2010, Ghalbd X, req. n° 09NT01505.

CAA Douai, 12 mai 2010, Butzig c. Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, req. n°09DA00376.

CAA Versailles, 16 novembre 2010, Préfecture des Hauts-de-Seine c. Doumbia, req. n°09VE02509.

CAA Marseille, 24 janv. 2011, Richard A., req. n°09MA04490.

CAA Versailles, 24 mai 2011, Diouf C. préfecture des Yvelines, n°10VE03065.

CAA Versailles, 24 mai 2011, Souleymane A., req. n° 10VE03071.

CAA Nantes, 9 déc. 2011, M. Samuel c. Préfet du Loiret, n°10NT00803.

CAA Marseille, 7 févr. 2012, Mohammed A., req. n°11MA022360.

CAA Douai, 21 févr. 2012, Romain A., req. n°11DA01392.

CAA, 27 mars 2012, El Madihi c. préfet du Vaucluse, n°10MA04656.

CAA Paris, 21 juin 2012, Préfet de police, req. n°11PA02781.

CAA Bordeaux, 21 oct. 2012, Michel X., req. n°11BX03439.

CAA Bordeaux, 23 oct. 2012, Michel X., Req. n°11BX03439.

CAA Basse-Terre, 28 janv. 2013, Bernard X., n° 11/00506.

CAA Marseille, 5 mars 2013, préfecture des Bouches-du-Rhône, req. n°11MA04195.

CAA Paris, 4 avril 2013, M. B., req. n°12PA02423.

CAA Versailles, 11 sept. 2013, Mahamadou Diaby, n°11/00749.

CAA Marseille, 24 sept. 2013, Djama c. Ministère de l'Intérieure, n°11MA04588.

CAA Paris, 4 oct. 2013, Ministère de l'Economie et des Finances c. Hedjine, req. n°12PA03841.

CAA Versailles, 22 oct. 2013, Yanga c. Préfecture de l'Essonne, n°12VE02268.

CAA Marseille, 10 déc. 2013, req.12MA00228.

CAA Nantes, 7 fév. 2014, Préfecture du Loiret c. Okito, req. n°12NT01469.

CAA Marseille, 17 juin 2014, Caillibooter c. Ministère de l'Intérieur, req. n°13MA03063.

CAA Versailles, 23 sept. 2014, Homo c. CNAPS, n°13VE02939.

CAA Paris, 8 déc. 2014, Urban sécurité club c. Préfecture de Police, req n° 14PA00783.

CAA Lyon, 9 déc. 2014, El Boudali c. Ministre de l'Intérieur, n°13LY01259

CAA Lyon, 5 févr. 2015, n°14LY02751.

CAA Lyon, 12 mars 2015, Allogo c. CNAPS, n°14LY03742.

CAA Marseille, 26 mars 2015, Sauteret C. Commune de Rognac, n°14MA03423.

CAA Douai, 26 mai 2015, Koundouno c. CNAPS, n°14DA01816.

Tribunal administratif

TA Melun, 18 mars 2011.

TA Cergy Pontoise, 18 févr. 2014, n°1400641.

TA Paris, 19 janv. 2015, n°1316741/6-1.

TA Lille, 17 mars 2015, M.X c. CNAPS, N°1501723.

TA Strasbourg, M.X c. CNAPS, n°1500607.

Cour de cassation

Cass. Civ., 21 nov. 1911, s.1912.1.73, note Lyon-Caen ; DP 1913.1 ; 249, note Sarrut.

Cass. Crim, 28 fév. 1956, JCP 1956.

Cass. Civ. 2, 7 nov. 1962, Brunet c. Garnier, n°1020.

Cass. crim., 21 juill. 1971, Moreau, Gaz. Pal, 1971, 2, p.586.

Cass. crim., 14 janv. 1980 : bull crim. n°21.

Cass. Crim. 7 déc. 1981, bull. crim. n°525.

Cass. soc., 7 mai 1986, Bull. civ. V, n°204.

Cass., 16 fév. 1988, n°87-84.107.

Cass. crim., 17 oct. 1989, Pierre X., n°87_90.593.

Cass. soc., 21 mars 1990, n°86-44.

Cass. crim., 27 mars 1990, no 88-83.669.

Cass., com., 10 mars 1992, société France Loisirs et autre c. SA Le Grand livre du moi, req. n° 90-16.298.

Cass. soc., 14 mai 1997, Bull. civ. V, n° 175.

Cass. crim., 2 juill. 1998, Serge Z., n°97-84.694.

Cass. civ., 1 avril 1999, M.X., n°978-17.951.

Cass. soc., 21 mars 2000, Bull. civ. V, n° 113 ; 12 janv. 1993, Dr. soc. 1993. p187.

Cass. crim., 23 mai 2000, n°99-80.008, Bull. crim. n°200.

Cass. crim., 28 juin 2000, n°99-85.381.

Cass., 1^{er} ch. civ., 16 oct. 2001, bull., n°255.

Cass, 26 mai 1999, Bernard Z , req.n°98-84.015.

Cass. crim., 7 mai 2002, n°02-80.638.

Cass. crim., 11 juin 2002, M. Dhaisne et autres c. SOS Racisme, Juris-Data, n° 2002-014851.

Cass. soc., 18 sept. 2002, Société Go sport c. Petit, req n° 99-46.136.

Cass. soc., 3 déc. 2002, Bull. civ. V, n° 361.

Cass. 2^e civ, 16 sept. 2003, n°01-21493.

Cass. soc., 13 juin 2007, M.X, n°06-44.565, Juris-Data, n°2007-039555.

Cass. crim., 17 févr. 2009, Société MPS, n°84-84.167.

Cass. crim., 24 févr. 2009, n° 08-84.410 : JurisData n° 2009-047349 ; Bull. crim. 2009, n° 46.

Cass. crim., 16 sept. 2009, n°09-08.777, JurisData n°2009-049464.Cass., 12 mars 2010, n°12-82683.

Cass. crim., 1^{er} déc. 2010, QPC, n°10-80.016.

Cass. crim., 27 nov. 2012, La société d'exploitation de jeux automatiques champenois de la prévention de discrimination, n°11-84.395, 7139, Juris-Data, n°2012-030539.

Cass. crim., 10 avril 2013, M.X et autres, n°12-81.699.

Cass. crim., 28 mai 2013, n° 12-81.468, F-P+B, M. V. : JurisData n° 2013-013184.

Cass. soc., 29 sept. 2014, M.Voisin c. RATP, n°12-28.679, 1614, Juris-Data, 21014-022649.

Cass. soc., 5 nov. 2014, M. O. c. Sté Sqybus, n°13-18.427, JurisData n°2014-026508.

Cass. soc., 7 juill. 2015, M.T c. Renault, n°1195.

Cour d'appel

CA Paris, 29 sept. 1989, Pansements Stella c. M. Gazette du Palais, req. 89-24406.

CA Paris, 28 avril 2009, OPAC c. M.HEDJAM, req. 07/08106.

CA Versailles, 5 sept. 2014, n°13/03711.

CA Nîmes, 23 mars 2006, SARL C., req. n°06/00321, JuriData : 2006-305391.

CA Douai, 22 oct. 2009, req. n°08/02613, JurisData 2009-022081.

CA Bordeaux, 2 juill. 1996, M.Medard, req. 96000431, n° JurisData 1996-047111.

CA Rouen, 17 sept. 2009, n°08/01062.

CA Paris, 20 févr.2014, n°13/09117.

CA Rouen, 7 janv. 2010, n°08/00044.

CA Versailles, 18 mars 2010, n°09/04838.

CA Versailles, 17 janv. 2013, n°12/05122.

CA Paris, 25 oct. 2012, SAS Mauboussin, n°10/00794.

CA Toulouse, 17 avril 2007, Florence F., n°06/00761.

CA Aix-en-Provence, 11 avr. 2013, n°11/13357.

CA Limoges, 22 oct. 2014, M. Guillon c. Sécuritas France, req. n°14/00440.

CA, 9 juin 2011, n°07/00029, Avant Garde IDF Sécurité Privée.

CA, 7 févr. 2013, SARL POWER c. M. ROUDAUT, n°11/01722.

CA Paris, 2 juill. 2014, M. Crespin c. SAS Bodyguard, n°12/00470, Juris-Data, 2014-016596.

CA Versailles, 31 juill. 2014, Mx et Mme Y., n°14/00423, Juris-data : 2014-019454.

CA Paris, 20 févr. 2014, M. X et Mme Y, n°13/09117.

CA Paris, 18 mars 2015, M.DIAMBOU c. MD Sécurité privée, n°12/10813, Juris-Data, 2015-005714.

CA Riom, 20 janv. 2015, M. Groisne c. Sarl Sécuritas France, n°12/2318, Juris-Data, 2015-000981.

CA Paris, 22 mai 2014, M. Harreau c. Samsic, n°12/04218 , Juris-Data,2014-011807.

CA Bourges, 6 juin 2014, M.Dehecq c. Société Sécurité privée du centre, n°13/00135.

CA Douai, 22 octobre 2009, M.X, n°08/02613, JurisData, n° 2009-022081.

CA Bordeaux, 12 juin 2001, Ministère public c. M., JurisData, n° 2001-184285.

CA Paris, 26 avril 2006, Société Nouba Club c. Sabouret, n° 05/08677, JurisData, n°2006-300038.

CA Paris, 24 mai 2012, Gérald D. c. SNCF, n°11/10083.
CA Versailles, 3 mai 2007, Sébastien F et autres c. SNCF, n°06/01202.
CA Paris, 20 oct. 2011, M.C c. SNCF, n°10/11049.
CA Paris, 20 oct. 2011, M.C c. SNCF, n°10/11049.
CA Amiens, 3 juin 2009, n°09/00052.
CA Versailles, 5 sept. 2014, n°13/03711.
CA Montpellier, 26 mars 2013, M.X., n°11/08719.
CA Versailles, 5 sept. 2014, M.X, n°13/03711.
CA Paris, 6 mai 2014, M.X., n°13/14748.
CA Paris, 19 févr. 2008, Société PSIDF c. Société Sephora, n°05/20773.
CA Chambéry, 28 juin 2007, Sylvain, n°07/00185.
CA Rouen, 17 sept. 2009, Jean Claude G., n°08/01062.
CA Versailles, 5 sept. 2014, n°13/03711.
CA Amiens, 3 juin 2009, n°09/00052.
CA Pau, 13 mars 2008, Bertrand L., n°08/138.
CA Amiens, 6 janv. 2011, Sarl Protection, n°08/04469.
CA Montpellier, 14 janv. 2009, n°08/04803.
CA Chambéry, 28 juin 2007, Sylvain, n°07/00185.
CA Rouen, 27 févr. 2006, Abedesalem TLIG, n°05/00861.

Cour européenne des droits de l'Homme

CEDH, 23 avr. 1987, Ettl et autres c/ Autriche, n° 117.
CEDH, 29 oct. 1992, Open door et Dublin Well Woman c. Irlande.
CEDH, 28 oct. 1998, Osman C. RU, n°23452/94.
CEDH, 27 sept. 1995, Mc Cann et autres c. Royaume Uni, n°324.
CEDH, 23 oct. 1995, Schmutz c. Autriche, série A n°328A.
CEDH, 20 févr. 1996, n° 19075/91, Vermeulen c/ Belgique, § 33, JurisData n° 1996-430295.
CEDH, 20 févr. 1996, Lobo Machado c. Portugal, n°15764/89.

CEDH, 25 juin 1996, Armuur c/ France, n°19776/92.

CEDH, 28 oct. 1996, Murray c/ RU., n° 14310/88.

CEDH, 19 mars 1997, Hornsby c. Grèce.

CEDH, 28 juillet 1999 Seloumi c. France.

CEDH, 14 oct. 1999, CR c. Suisse, JurisData n°1999-125674.

CEDH, 22 juin 2004, Broniowski c. Pologne.

CEDH, 29 mars 2006, Scordino c. Italie.

CEDH, 4 oct. 2007, Verein Gegen Tierfabriken Schweiz c. Suisse, 4 octobre 2007.

CEDH, 15 janv. 2008, Micallef c. Malte.

CEDH, 10 juill. 2008, Medvedyev . France et autres, n°3394/03.

CEDH, 4 déc. 2008, n°30562/04 et n°30566/04, S. et Marper, JurisData n°2008-010437.

CEDH, 5 juin 2009, Barraco c. France, n°316804/05.

CEDH, 11 juin 2009, Dubus SA c. France, n°5242/04.

CEDH, 29 mars 2010, Medvedyev et autres c. France, req. n°3394/03.

CEDH, 20 janv. 2011, Vernes c/ France, n°30183/06.

CEDH, 13 déc. 2012, n° 22689/07, Souza Ribeiro c/ France.

CEDH, 18 sept. 2014, n°21010/10, Brunet c/France, JurisData n°2014-020611.

CEDH, 16 juill. 2015, Ghedir et autres c. France, n°20579/12.

Cour de justice des communautés européennes et tribunal de première instance des communautés européennes

CJUE, 26 févr. 2013, Åklagaren c/ Hans Åkerberg Fransson, , n° C-617/10.

Bibliographie

Codes et documents officiels

Codes

Constitution du 4 octobre 1958

Déclaration des droits de l'Homme

Convention de sauvegarde des libertés et des droits de l'homme

Code de la sécurité intérieure

Code des transports

Code administratif

Code de la justice administrative

Code de l'aviation civile

Code pénal

Code de procédure pénale

Code de procédure civile

Code de la défense

Code civil

Code de déontologie de la police et de la gendarmerie nationales

Code de déontologie des acteurs de la sécurité privée

Lois

Loi du 28 septembre 1942 réglementant l'exercice de la profession de directeur et de gérant d'agences privées de recherche.

Loi 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

Loi n°87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

Loi 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupe et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

Loi n°2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

Loi n°2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État de la mer.

Ordonnances

Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

Décret

Décret n°86-1058 du 26 septembre 1986 relatif à l'autorisation administrative et au recrutement des personnels des entreprises de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes, de recherches privées et de vidéoprotection.

Décret n°86-1099 du 10 octobre 1986 relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transport de fonds, de protection physique des personnes, de recherches privées et de vidéoprotection.

Décret 97-46 du 15 janvier 1997 relatif aux obligations de surveillance ou de gardiennage incombant à certains propriétaires, exploitants ou affectataires de locaux professionnels ou commerciaux.

Décret n°2005-1124 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de l'article 17-1 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 et fixant la liste des enquêtes administratives donnant lieu à la consultation du traitement de données personnelles mentionnée à l'article 230-6 du code de procédure pénale.

Décret 2006-1100 du 30 août 2006 relatif aux gardes particuliers assermentés, complétant le code de procédure pénale et modifiant le code de l'environnement et le code forestier.

Décret 2009-137 du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités privées de sécurité.

Décret n°2011-1918 du 21 décembre 2011 relatif à l'armement des personnes chargées de gardiennage et de la surveillance de certains immeubles collectifs d'habitation.

Décret 2011-1213 du 29 septembre 2011 pris en application de l'article 4 de la loi n°94-589 du 15 juillet 1994 relatif à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer.

Décret n°2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.

Décret n°2015-489 du 29 avril 2015 relatif à la vidéoprotection aux abords immédiats des commerces et modifiant le code de la sécurité intérieure.

Circulaires

Circulaire n°75-178 du 4 avril 1975 relative aux contrôles de l'activité des entreprises de surveillance et de gardiennage.

Circulaire n°9100184C du 3 septembre 1991 qui précise que les entreprises employant une seule personne pour l'exercice d'activités régies par la loi sont considérées comme disposant d'un service interne.

Circulaire NOR : PRMX9500644C du 9 février 1995 relative au traitement des réclamations adressées à l'administration.

Circulaire DEVG0700003C du 9 janvier 2007 relative à l'agrément des gardes particuliers.

Circulaire NOR : INTA0900045C du 24 février 2009 relative à l'entrée en vigueur de la carte professionnelle des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1^{er} de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983.

Circulaire DGEFP n°2011-01 du 6 janvier 2011 relative à la déclaration d'activité des prestataires de formation.

Circulaire IOCD1115097C du 3 juin 2011 relative à l'exercice des activités privées de sécurité et des activités de sécurité incendie.

Circulaire NORIOCD1135384C du 23 décembre 2011 relative à l'installation du CNAPS.

Circulaire NOR/ECE L1230003J du 18 janvier 2012 relative à la contribution sur les activités privées de sécurité.

Circulaire NOR : DEVP1317091C du 19 juillet 2013 relative à la mise en œuvre des polices administratives et pénales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

Circulaire NOR : JUSD1419980C du 18 août 2014 relative aux fichiers d'antécédents judiciaires.

Circulaire NOR : INTK1517236J du 12 août 2015 relative à l'exercice des activités de sécurité privée et de sécurité incendie par des agents doublement qualifiés.

Rapports et études

ACOSS, rapport d'activité 2014, « *le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social* », 2014, 70 p.

Alliot Marie (M.), « *La participation de la sécurité privée à la sécurité en général en Europe* », in Livre Blanc de la sécurité privée en Europe, 2008, pp.95.

Batho (D.) et Bénesti (J.-A.), Rapport n°1548 *sur les fichiers de police*, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les fichiers de police, déposé le 24 mars 2009 à l'Assemblée nationale, 370 p.

Batho (D.), Bénesti (J.-A.), Rapport d'information n° 4113 *sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les fichiers de police*, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les fichiers de police, déposé le 21 déc. 2011 à l'Assemblée nationale, 229 p.

Bauer (A.), « *fichiers de police et de gendarmerie : comment améliorer leur contrôle et leur gestion ?* », La documentation française, 2006, 152 p.

Belorgey (J.-M.), « *Pré-rapport sur les réformes de la police* », Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, 1982.

Bécam (M.) Rapport n°329 *tendant à régler les activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds*, fait au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sur la proposition de loi, adopté par l'Assemblée nationale, déposé le 19 mai 1983 au Sénat 24 p.

Blot (Y.), Diederich (O.), Martini (H.), Garcin (P.), Han (D.), « *Rapport sur le contrôle des entreprises de sécurité privée* », Ministère de l'intérieur, 2010, 126 p.

Bonnemaison (G.), « *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité* », Paris, La documentation française, 1982, 212 p.

CNAPS, Rapport d'activité 2012, 31 p.

CNAPS, Rapport d'activité 2013, 51 p.

CNAPS, Rapport de mandat 2012-2014, 71 p.

C.N.I.L., Conclusions du contrôle du système de traitement des infractions constatées (STIC), Rapport remis au Premier ministre le 20 janv. 2009, 32 p.

C.N.I.L., Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur, 13 juin 2013, 38 p.

CNIL, rapport d'activité 2014, 91 p.

CNIL rapport d'activité 2006, 128 p.

Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Rapport n°CPT/inf (2001) 11 du 14 au 26 mai 2000, 110 p.

Courtois (J.-P.), Rapport n°36 *sur le projet de loi pour la sécurité intérieure*, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, déposé le 30 oct. 2002.

Cour des comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, juill. 2011, 248p.

Crépin (P.), « *Le directeur sûreté* », Livre Blanc du CDSE, Paris, Déc. 2011, 81 p.

David (A.), Peyronnet (J.-C.), Portelli (H.), Rapport d'information n°107 *sur le citoyen au centre de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice* (programme de Stockholm), déposé le 19 nov. 2009 au Sénat, 68 p.

Gaudin (M.), Bauer (A.), « *Livre blanc sur la sécurité publique* », Rapport au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, Paris, Doc. fr., 2012, 208 p.

Grigon (F.), *Rapport sur les conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs*, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, mai 2011, 111 p.

CSA/ Institut des hautes études de la sécurité intérieure, sondage réalisé les 15 et 16 oct. 1990, in *Le marché de la sécurité privée*, Les cahiers de la sécurité intérieure, Paris, IHESI, nov. 1990- janv. 1991, n°3, 240 p.

Guyomar (M.), « *Le principe de légalité des délits s'applique aux sanctions susceptibles d'être infligées aux membres des professions réglementées* », concl. sur CE 12 oct. 2009, Haut commissariat aux comptes c. M.A, n°311641.

Herviaux (O.), Rapport n°523 *relatif aux activités privées de protection des navires fait au nom de la commission du développement durable*, déposé le 13 mai 2014 au Sénat.

Larrivé (G.), Rapport n°462 *sur la proposition de loi n°191 précisant les conditions de l'usage légal de la force armée par les représentants de l'ordre dans l'exercice de leurs missions et renforçant la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes*, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, déposé à l'Assemblée nationale le 28 novembre 2012.

Leroux (B.), Rapport n°723 *relatif à l'examen du projet de loi portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité*, fait au nom de la Commission des lois, déposé le 25 février 1998 à L'Assemblée nationale.

Leroy (A.), *Rapport n°1861 relatif aux activités privées de protection des navires rectifié* fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet, déposé le 9 avril 2014 à l'Assemblée nationale.

Livre blanc, « *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale de l'Europe* », CoESS, INHES, déc. 2008, 95 p.

Loschak (D.), « *Le rôle politique du juge administratif français* », Thèse en droit, Paris, 1970.

Malochet (V.), « *Le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS), Sociographie d'une exception parisienne* », Rapport intégral, IAU IdF, 2005, 119p.

Ménard (C.), *Rapport n°2937 sur le projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer*, fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées, déposé le 9 novembre 2010 à l'Assemblée nationale.

Ménard (C.) et Viollet (J.-C.), *Rapport n°4350 sur les sociétés militaires privées*, fait au nom de la commission de la Défense nationale et des forces armées, déposé le 14 février 2012 à l'Assemblée nationale.

Ocqueteau (F.), « *Genèse et premiers pas du Conseil national des activités privées de sécurité* », CNRS, 2013, n°113, pp.203.

Peyrefitte (A.), *Réponse à la violence*, Paris, la documentation française, 1977. 730 p.

Roucaute (Y.), « *Le marché de la sécurité privée en France* », Institut national des hautes études de sécurité, 2008, 340 p.

Trémolière (C.), « *Les partenariats public/privé en matière de sécurité et de justice* », Juill. 2015, INHESJ, p.29.

INHESJ, rapport n°5 sur « *la protection des moyens de transport, intermodalité et insertion dans le tissu urbain, comment mieux structurer l'offre de sécurité ?* » 2009, 82 p.

Conseil général de l'environnement et du développement durable, rapport relatif à *l'étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire*, 2014 85 p.

Sanson (G.), Le Brethon (B.), Hesse (C.), « *La formation aux métiers de la sécurité privée* », rapport au Ministre de l'Intérieur, juillet 2012, 133 p.

Tracfin Rapport d'activité 2011, Ministère de l'Économie et des finances, 2011, 212 p.

Thèse et mémoire

Arroyo (A.), « *La structuration de l'identité professionnelle des agents de prévention, de sécurité et de sûreté privée, à travers la professionnalisation, par la formation* », mémoire, Rouen, 2005, 100 p.

Boex (V.), « *La sûreté aéroportuaire face à la diversité des menaces. Analyse juridique, systémique et typologique* », thèse, Lyon 3, 2011, 363 p.

Chazareix (A.), « *L'État et le secteur privé de la sécurité : vers la mise en cause du monopole de la fonction régaliennne de sécurité ?* », Thèse de doctorat en droit public, Université de Nice Sophia Antipolis, 2002, 434 p.

Granger (M.-A.), « *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique* », Paris, L.G.D.J., 2011, 487 p.

Vallée (F.), « *L'évolution juridique de la surveillance en matière de sûreté de l'aviation civile en France* », Thèse de droit, Lille, 2015, 640 p.

Ouvrages

Aristote, *La Politique*, III, 4, 1276 b, 25-30, trad. J. Tricot. Vrin, 1970, 595p.

Bauer (A.) et Ventre (A.-M.), *Les polices en France*, Paris, P.U.F, coll. Que sais je ?, 2010, 216 p.

Bauer (A.) et Soullez (C.), *les fichiers de la police et de la gendarmerie*, Paris, PUF, Coll. Que sais-je ? 2011, 127 p.

Bauer (A.) et Perez (E.), *Les 100 mots de la police et du crime*, Paris, PUF, coll. *Que sais-je ?*, 2009, 128 p.

Bauer (A.), *Fichiers de police et de gendarmerie : Comment améliorer leur contrôle et leur gestion ?*, La documentation française, 2006, 152 p.

Braibant (G.), Stirn (B.), *Le droit administratif français*, PFNSP, 7ème éd. Mise à jour, 1999, 652 p.

Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.) (dir.), *Sécurité privée, enjeu public*, Paris, A. Colin, 2013, 262 p.

Brodeur (J.-P.), *Les visages de la police*, Presse de l'université de Montréal, 2003, 393 p.

Bertrand (C.), *L'agrément en droit public*, Paris, PUF, Thèse, 1999.

Colliard (J.-C.) et Timsit (G.), les autorités administratives indépendantes, coll. Les voies du droit, paris, PUF, 1988, 319 p.

Debbasch (C.) et Colin (F.), *Droit Administratif*, Paris, Economica, 2014, 752 p.

Delbecque (E.) et Pardini (G.), *Les politiques d'intelligence économique*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2008, 126 p.

Dupic (E.), *Le droit de la sécurité intérieure*, Issy les Moulineaux, Gualino, 2014, 606 p.

Favoreu (L.) et alii, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 6ème éd., 2012, 701 p.

Gaudemet (Y.), Stirn (B.) et alii, *Les grands avis du Conseil d'État*, Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 2008, 582 p.

Gohin (O.) et Latour (X.) (dir.), *Code de la sécurité intérieure*, paris, LexisNexis, 2014, 1036 p.

Guyomar (M.), *Les sanctions administratives, Systèmes pratiques*, L.G.D.J., Lextenso, 2014, 201 p.

Harmsen (R.), *De Gaulle Et Maxe Weber – Problèmes et problématique de la légitimité*, In Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle*, tome 2 : La République, Plon, 1992.

Hennette-Vauchez (S.) et Roman (D.), *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 2013, 739 p.

Larivet (S.), *L'intelligence économique : un concept managérial*, in Market management ESKA, 2006, 128 p.

Latour (X.) (dir.), *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, Paris, L'Harmattan, coll. Droit de la sécurité et de la Défense, 2005, 216 p.

Latour (X.), Vallar (C.) (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Aix-en-Provence, P.U.A.M., 2014, 334 p.

Mbongo (P.), Latour (X.), *Sécurité, libertés et légistique. Autour du code de la sécurité intérieure*, Paris, L'Harmattan, 2012, 176 p.

Pelletier (A.° et Cuenot (P.), *Intelligence économique, mode d'emploi*, Pearson Éducation France, 2013, 288 p.

Petit (J.), *Les collectivités locales*, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, paris, Économica, 2003, 492 p.

Pérouse de Monclos (M.-A.), *États faibles et sécurité privée en Afrique noire*, L'Harmattan, Paris, 2008, 204 p.

Pichon (P.), Ocqueteau (F.), *Une mémoire policière sale. Le fichier STIC*, Paris, éd. Balland, 2010, 256 p.

Rivero (J.) et Savatier (J.), *Droit du travail*, coll. Thémis, 13 éd., Paris, 1993, 216 p.

Rosanvallon (P.), *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil, 1981, 183 p.

Rouvillois (F.), Degoffe (M.) (dir.), *La privatisation de l'État*, Paris, CNRS éd., 2012, 329 p.

Royer (J.-P.), *Histoire de la justice en France*, Paris, PUF, 1995, 788 p.

Stirn (B.), *Les libertés en question*, Montchrestien, 5^e éd., 2004, 160 p.

Stirn (B.), *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Paris, L.G.D.J., 7^{ème} éd. 2011, 213 p.

Pingel (I) et Sudre (F.) *Le ministère public et les exigences du procès équitable*, Bruylant, coll. *Droit et justice* n°44, 2003, 267 p.

Warfmann (D.) et Ocqueteau (F.), *La sécurité privée en France*, PUF, coll. *Que sais-je ?* 2011, 127 p.

Weber (M.), *Économie et société*, Plon, 1971, 650p.

Vaujour (J.) & Barbat (J.), *La sécurité du citoyen*, Violence et société, Paris, PUF, coll. *Que sais-je ?*, Paris, 1980, 126 p.

Vaujour (J.), *Les organismes privés dans le domaine de la sécurité privée*, Administration, 1981, 113 p.

Articles

Aguila (Y.), « Les limites de la consultation par le préfet du fichier automatisé des infractions constatées », *JCPA*, 2006, n°6, 1033.

Arroyo (A.), « Le modèle espagnol de sécurité privée. Une sécurité privée armée complémentaire et subordonnée », in *Sécurité privée-sécurité publique... partenariat ou conflit ?*, *Cahiers de la sécurité*, n°19, mars 2012, 183 p.

Auby (J.-M.), « Les recours administratifs préalables », *AJDA*, 1997, p. 10.

Aubertin (C.), « Service interne et entreprise prestataire : deux notions fondamentales du droit de la sécurité privée », in *Sécurité, 25 ans de réflexion*, *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°27-28, 2014, 298 p.

Aumond (F.), « Le Défenseur des droits : une peinture en clair-obscur », *RFDA*, 2011, p.913.

Bauer (A.), « Le CNAPS a souhaité une pédagogie, qui a généré un processus vertueux », *Sécurité privée*, cahier spécial, 2014, n°28, 26 p.

Bauer (A.), Soullez (C.), « Fichiers de police et de gendarmerie utilisés à des fins administratives : un meilleur contrôle pour une plus grande efficacité », *A.J. pénal*, 2007, p. 70.

Bernard (E.), « À la recherche d'une définition juridique d'une idée managériale : le cas des agences de l'État », *JCP A*, 2015, 2159.

Biget (C.), « Des propositions pour renforcer les moyens de la CNIL », *AJDA*, 2009, p.1129.

Billet (C.), « Le droit à la vie dans le cadre du référé-liberté », *RFDA*, 2015, n°4.

Blanchou (J.-L.), « La sécurité privée dans l'ère de la confiance », in, *Sécurité privée-sécurité publique... partenariat ou conflit ? Cahiers de la sécurité intérieure*, 2012, n°19, 183 p.

Boon (K.), « La fonction d'enquête dans le secteur privé : développement et conséquence pour les polices publiques », *Déviante et société*, 1993, n°2, 217 p.

Bonichot (J.-C.), « Les sanctions administratives en droit français et la Convention européenne des droits de l'Homme », *AJDA*, 2001, p.73.

Bossu (B.), « Un service interne à l'entreprise peut contrôler l'activité d'un salarié », *JCP S*, 2015, n°, 1046.

Brajeux (P.), « La compétence est un levier vital pour l'avenir de la sécurité privée » in *sécurité privée*, 2014, n°28, 66 p.

Brisson (J.-B.), « La surveillance des espaces publics », *JCP A*, 2005, n°19.

Brondel (S.), « La CNIL manque de moyens pour faire face à une tâche de plus en plus importante », *DA*, 2007.

Buffat (J.-P.) et Le Goff (T.), « Quand les Maires s'en remettent aux experts », in *Cahiers de la sécurité*, 2002, n°50, 222.

Catelan (N.), « Lutte contre le terrorisme », *RSC*, 2015, p.425.

Causse (H.), « Les entreprises de sécurité privée, "oubliées" de la sécurité », *LPA*, 2003, n°25, p.18.

Chambon (N.), « Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale ? », in *Politique et management public*, Vol. 13, 1995, 185 p.

Cerf-Hollender (A.), « Droit pénal du travail », *Rép. Trav.*, 2010.

Chalumeau (E.), « Quel rôle pour les conseils en sûreté ? », in Sécurité privée-sécurité publique... partenariat ou conflit ?, *Cahiers de la sécurité*, n°19, mars 2012, 183 p.

Charles (J.-B.), « Loi relative à la piraterie maritime : le législateur rétablit l'arsenal pénal maritime », *RDT 2011*, étude n° 6.

Chavirer (G.), « Les leçons de l'annulation d'une décision de la formation disciplinaire du conseil national de l'ordre des médecins sur le fondement de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme » *JCP A*, 2004, 1076.

Chopin (F.), « Cybercriminalité », *Rep. Pén.*, 2015.

Chopin (F.), « Défenseur des droits », *Rep. Pén.* 2015, p.179.

Crouzatier-Durand (F.), « De la vidéosurveillance à la vidéoprotection, une nouvelle conciliation des exigences de sécurité et de liberté ? À propos de la circulaire du 28 mars 2011 d'application de la Loppsi 2 relative à la prévention de la délinquance », *JCP A*, 2011, 2196.

Costa (J.-P.), « Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil d'État », *AJDA*, 1988, p.434.

Cusson (M.), « Qu'est-ce que la sécurité intérieure ? », *Revue internationale de la criminologie et de la police technique et scientifique*, n°4, 2000.

Cytermann (L.), « La loi *Informatique et libertés* est-elle dépassée ? », *RFDA*, 2015, p.99.

Darcy (G.), « Homonymie et demande de rectification des informations figurant au fichier personnel de l'intéressé », *JCP A*, 2009, p.2006.

Debet (A.), « Traitement des antécédents judiciaires : une mise en demeure pour rien ? », *CCE*, 2015, n°4.

Decoopman (N.), « Le pouvoir d'injonction des autorités administratives indépendantes », *JCP A*, 1987, 3303.

Defferrad (F.) et Durtette (V.), « Le gendarme et la mort », *D.*, 2003, p.1317.

Deffigier (C.), « Jusqu'où déléguer des activités en lien avec la puissance publique ? », *JCP A*, 2015, act.2.

Degoffe (M.), « Typologie des sanctions de l'administration », *JCP A*, 2013, 2075.

Degommier (S.), « Conditions de légalité du refus d'agrément opposé par le préfet à l'exercice d'une activité privée de sécurité », *AJDA*, 2009, p.758.

Delaunay (B.), « Attribution par contrat d'une activité de police à une personne privée et responsabilité publique », *RFDA*, 2012, p.481.

Delbecque (E.) et Juillet (A.), « La protection des entreprises, les nouveaux défis », in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.) *Sécurité privée et enjeu public*, Armand Colin, 2013, 262 p.

Deliancourt (S.), « Une enquête administrative induisant l'accès au fichier STIC nécessite l'intervention d'une personne habilitée, sous peine d'irrégularité de la procédure », *JCP A*, 2014, p.2326.

Delvolvé (P.), « Sécurité et sûreté », *RFDA*, 2011, p.1085.

Detraz (S.), « La prétendue présomption d'innocence », *JCP A*, 2004, n°3 chron. 3.

Didier (J.-P.), « Les fonctionnaires ont-ils le droit de refuser de prêter serment ? », *JCP A*, 2008, n°49.

Dreifuss (M.), « Quand la dépenalisation du stationnement payant sur voirie porte une juridiction administrative sur les fonts baptismaux. - Genèse de la commission du contentieux du stationnement payant », *JCP A*, 2015, 2061.

Dubreuil (C.-A.), « Modalités d'exercice du contrôle sur place opéré par la CNIL », *JCP A*, 2012, 570.

Ducoing (J.-F.), « Chemin de fer », *Rep. Pén.*, 2005, p.239.

Dupic (E.), « Un nouveau code de déontologie commun à la police nationale et à la gendarmerie nationale », *Lextenso*, 2014, n°5, p.8.

Durnez (J.-L.), « Formation », in *Livre blanc de la sécurité privée*, Paris, USP, 31 p.

Emile-Zola-Place (G.), « L'activité de contrôle deux ans après », in *Sécurité privée*, cahier spécial, *Les contrôles, les contrôleurs, les contrôlés*, n°28, septembre 2014, 26 p.

Erstein (L.), « Le recours préalable obligatoire, un signe de bonne administration ? », *JCP A*, 2014, n°14.

Erbès (J.-M.), « Aux origines de l'Institut », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, 284 p.

Eveillard (G.), « Les mesures relevant de l'office du juge du référé mesures utiles », *RDA*, 2015, n°7.

Fleuriot (C.), « Droit à l'oubli sur internet : les plaintes se multiplient à la CNIL », *DA*, 2012.

Fombeur (P.), « Conclusions sur l'arrêt du 12 octobre 2001, Société Produits Roche », *RFDA*, 2002, p. 315.

Forest (D.), « Pouvoirs de sanction de la CNIL : Le réveil de la belle endormie », *D.*, 2007, p.94.

Francillon (J.), « Traitement de données à caractère personnel. Pouvoir de sanction de la CNIL », *RSC*, 2012, p.614.

Franklin (B.), « An Account of Negotiations in London for Effecting a Reconciliation between Great Britain and the American Colonies » (1775), in *The Complete Works of Benjamin Franklin*, G. P. Putnam's Sons, 1887, t. 5.

Froment (J.-C.), « La loi pour la sécurité intérieure : Entre continuités et changements », *JCP A*, 2003, n°1362, p.499.

Froment (J.-C.), « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine : un droit en trompe-l'œil », *JCP A*, 2006, 1080.

Garçon (E.), « QPC et notion de sanction pénale », in Les nouveaux problèmes actuels de science criminelle », *PUAM*, 2012, 258 p.

Gassin (R.), « Informatique et libertés », *Act. 1987*, 2015.

Gautron (V.), « La prolifération incontrôlée des fichiers de police », *AJ Pénal*, 2007, 57.

Genevois (B.), « Le Conseil constitutionnel, la séparation des pouvoirs et la séparation des autorités administratives et judiciaires », *RFDA*, 1989, p. 671.

Gillig (D.), « Polices administratives et pénales en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement », *Environnement 2013*, Comm. 69.

Gogorza (A.), « Le droit pénal de l'environnement », *RDP*, 2013, n°9, dossier 4.

Gouhier (S.), « La déontologie de la sécurité sous surveillance d'une autorité administrative indépendante : une loi pour rassurer les citoyens ? », *RFDA*, 2002, p. 384.

Granger (M.-A.), « Classicisme et renouveau de la police administrative des armes », in (dir.) Latour (X.) et Mbongo (P.), *Sécurité, Libertés et légistique*, L'Harmattan 2013, pp. 267.

Granger (M.-A.), « Existe-t-il un "droit fondamental à la sécurité" », *RSC*, 2009, p.273.

Gohin (O.), création d'un code de la sécurité nationale, *JCP A*, 2014, 2075.

Gohin (O.), « Le recours pour excès de pouvoir et les référés », *JCP A*, 2012, n°38-39, 2314.

Gohin (O.), « La constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité privée », in Sécurité privée-sécurité publique... partenariat ou conflit ?, *Cahiers de la sécurité*, n°19, mars 2012, 183 p.

Gouhier (S.), « La déontologie de la sécurité sous surveillance d'une autorité administrative indépendante : une loi pour rassurer les citoyens ? », *RFDA*, 2002, 384.

Grimaud (P.) et YAZI-ROMAN (M.), « Le nouveau régime d'agrément préfectoral des agents de sécurité », *JCP A*, 2006, p.1032.

Grimaud (P.), « “Vigiles contre pirates” : le régime des entreprises et agents de protection privée des navires », *RFDA*, 2015, p.787.

Guyomar (M.) et Collin (P.), « Le Conseil d'État précise l'articulation entre le référé-suspension et le recours administratif préalable obligatoire », *ADJA*, 2002, p.123.

Guyomar (M.) et Collin (P.), « La frontière entre le retrait d'agrément prononcé par la Commission des opérations de Bourse au titre de ses pouvoirs de police et celui prononcé au titre de son pouvoir de sanction est précisée », *AJDA*, 2001, p.634.

Hassid (O.), « Les dynamiques actuelles du marché de la sécurité en France », *Revue Champ pénal*, Vol. VII, 2010.

Hervieux (M.), « Le Défenseur des droits : le mirage de la constitutionnalisation des AAI », *LPA*, 2008, n°254, p.125.

Jeannot (A.), « Le Code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale », *JCP A*, 2015, 2085.

Jourdain (P.), « Existe-il un droit subjectif à la sécurité ? », in *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ?*, Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2006, Les travaux de l'IFR, Mutation des normes juridiques n°7, Presses universitaires des sciences sociales de Toulouse, 2008.

Kerléo (J.F.), *La publicité-exemplarité, Le nouveau droit de la publication des sanctions administratives et juridictionnelles* », *RFDA*, 2015, p.751.

Kernéis-Cardinet (M.), « Recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) et autres procédures de recours internes obligatoires ou l'autonomisation de sous-ordres juridiques », *JCP A*, 2014, n°14.

Kessler (D.), « L'entreprise en transparence et secret », *Pouvoirs*, n°97, 2001, 192 p.

Lambert-Faivre (Y.), « Fondement et régime de l'obligation de sécurité », *D.*, 1994, p.81.

Latour (X.), « Sécurité privée », *JCP A*, 2012, 718.

Latour (X.), « La partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure : entre codification et innovations. – À propos des décrets du 4 décembre 2013 relatifs à la partie réglementaire du Code de la sécurité intérieure », *JCP A*, 2014, p2076.

Latour (X.), « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *ADJA*, 2010, p.657.

Latour (X.), « La Sécurité privée ou l'État autrement », in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.) *Sécurité privée et enjeu public*, Armand Colin, 2013, 262 p.

Latour (X.), « Le droit de la sécurité privée en 2013, entre permanence et changements », *JCP A*, 2014, 2077.

Latour (X.), « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *AJDA*, 2009, p.800.

Latour (X.), « Puissance publique et Formation, la photographie retouchée » in sécurité privée, 2012, n°21, 66 p.

Latour (X.), « Des activités privées de sécurité et des agences de recherche privées dans le code de la sécurité intérieure » in (dir.) Latour (X.) et Mbongo (P.), *Sécurité, liberté et légistique*, L'Harmattan, 2013, 276 p.

Latour (X.), « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction » in *Sécurité publique, sécurité privée...partenariat ou conflit ?*, *Cahiers de la sécurité*, 2012, n°19, 183 p.

Latour (X.), et Moreau (P.), « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », *JCP A*, 2012, 2118.

Latour (X.) et Moreau (P.), « Délégation et activité de police : Stop ou encore », *JCP A*, 2012, 2117.

Latour (X.) et Moreau (P.), « Le Conseil national des activités privées de sécurité et la moralisation de la sécurité privée », *JCP A*, 2011, 2146.

Latour (X.) et Moreau (P.), « *Sécurité privée* », *J.-Cl. coll. Locales*, 2012, Fasc. 718.

Latour (X.) et Moreau (P.), « Cap vers le large » in *Sécurité privée*, 2014, n°28, 66 p.

Latour (X.) et Moreau (P.), « La sécurité incendie à l'heure du CNAPS », *Sécurité privée*, 2011, n°16, 66 p.

Latour (X.) et Moreau (P.), « De quelques précisions sur l'encadrement de la vidéoprotection », *JCP A*, 2012, p.2187.

Latour (X.) et Moreau (P.), « Sécurité privée sur la voie publique : entre classicisme et pragmatisme », in *Sécurité privée*, Paris, 2012, n°20, pp. 41-46.

Latour (X.), « La "marchandisation" de la police et de la gendarmerie à l'épreuve du droit public », *JCP A*, 2010, n°24, 2199.

Latournerie (J.-Y.), « *Le conseil national des activités de sécurité privée* » in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.) *Sécurité privée et enjeu public*, Armand Colin, 2013, 262 p.

Latournerie (J.-Y.), « Efficaces, les contrôles sont également de mieux en mieux compris et acceptés », *Sécurité privée*, 2014, n°28, 26 p.

Le Bot (O.), « Notion d'acte détachable d'une procédure judiciaire : le refus d'effacer les données d'un fichier d'antécédents judiciaires relève du juge administratif », *JCP A*, 2013, n°52.

- Le Doussal (R.), « La sécurité privée dans un service public : un an d'expérience à l'assistance publique », in *Le marché de la sécurité privée*, Les cahiers de la sécurité intérieure, Paris, IHESI, nov. 1990- janv. 1991, n°3, 240 p.
- Lemaire (E.), « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA*, 2009, p.767.
- Lemaitre (A.), « Le rôle de l'industrie de l'assurance dans le pilotage de la sécurité privée et de la politique de prévention », *Déviante et société*, 1995, 19-2, p. 159-168.
- Linditch (F.), « Rapport 2005 du service central de prévention de la corruption : "c'est du brutal" », *JCP A*, 2007, n°8.
- Maggi-Germain (N.), « Fonctions et usages de la représentativité patronale », *DARES*, 2012, n°131, 148 p.
- Mailfait (P.-A.), « La formation professionnelle des policiers », *Revue française d'administration publique*, 2002, 208 p.
- Marino (L.), « Vidéosurveillance au travail : le principe de proportionnalité mis en œuvre par la CNIL », *Rev. trav.*, 2010, p.108.
- Mathon (C.) « Quel contrôle ? », in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.), Mathieu (M.) *Sécurité privée et enjeu public*, Armand Colin, 2013, 262 p.
- Mattatia (F.), « CNIL et tribunaux : concurrence ou complémentarité dans la répression des infractions à la loi informatique et libertés ? », *RSC*, 2009, p.317.
- Matutano (E.), « Défenseur des droits », *J.-Cl coll. Locales*, 2011, fasc. 77.
- Marcel (F.), « Les technologies de sécurité dans le code de la sécurité intérieure », in (dir) Latour (X.) et Mbongo (P.), *Sécurité liberté et légistique*, L'Harmattan, 2013, 262 p.
- Hauriou (M.), « La liberté politique et la personnalité morale de l'État », *Revue trimestrielle de droit civil*, 1923.
- Mazeaud (A.), « Un élargissement, en jurisprudence, du domaine de la sanction pécuniaire », *Dr. soc.*, 1991, p.469.
- Mbongo (P.), « L'agrément par l'administration des candidats aux concours », *JCP A*, 2003, 1629.
- Mbongo (P.), « Une pièce maîtresse de la police administrative : les enquêtes administratives de la police et de la gendarmerie » in (dir.) Latour (X.) et Mbongo (P.) *Sécurité, liberté et légistique*, l'Harmattan, février 2012, p.267.
- Mesa (R.), « Troubler n'est pas entraver. À propos du délit d'entrave au déroulement des débats d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale », *JCP A*, 2013, 2228.
- Minet (C.-E.), « Les aspects administratifs de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure », *DA*, 2011, n°5.

- Moderne (F.), « Sanction administrative », *RFDA*, 2002, p.483.
- Moreau (P.), « La sécurité privée sous contrôles » *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2012, n°19, 183 p.
- Moreau (J.), « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel », *AJDA*, 1965, p. 10.
- Moreau (J.), «la sécurité privée, une affaire publique », in *Le marché de la sécurité privée, Les cahiers de la sécurité intérieure*, Paris, *IHESI*, nov. 1990- janv. 1991, n°3, 240 p.
- Mucchielli (J.), « La situation française, en terme de ressources humaines, est proche de l'artisanal », *AJ pénal*, 2014.
- Nicoud (F.), « La participation des personnes privées à la sécurité publique, actualité et perspectives », *RD publ.*, 2006. p.1247.
- Nogala (D.), « *Le marché de la sécurité privée : analyse d'une évolution internationale* », in « *Entreprise et sécurité* », *Cahiers de la sécurité intérieure, IHESI*, 1996, n°24, pp. 121-141.
- Ocqueteau (F.), « Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi ? », *Déviante et société*, 1988 n°12, 423 p.
- Ocqueteau (F.) et Vaujour (J.), « Genèse et développement de la sécurité privée », in *Le marché de la sécurité privée, Les cahiers de la sécurité intérieure*, Paris, *IHESI*, nov. 1990- janv. 1991, n°3, 240 p.
- Ocqueteau (F.), «La sécurité privée en France », in *Le partage de la sécurité, Les cahiers de la sécurité*, Paris, *INHESJ*, 271 p.
- Ocqueteau (F.), « L'État face au commerce de la sécurité », *année sociologique*, 1990, n°40, pp. 97-124.
- Ocqueteau (F.), « La sécurité "marchandisée" », *Projet*, 1994, n°238, pp. 63-72.
- Ocqueteau (F.), « La consécration juridique et politique du secteur de la sécurité privée : autour de la loi du 12 juillet 1983 », *Actes, Les Cahiers d'Action Juridique*, 1987, pp. 3-19.
- Paulin (C.), « Formation et prospective », in *Revue des directeurs de sécurité d'entreprise*, 2014, n°16, pp. 75-80.
- Pauvert (B.), « La difficile conciliation de la sûreté aérienne et du respect des libertés individuelles ? », in (dir) Latour (X.), *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, Paris, *L'Harmattan*, 2005, 213 p.
- Pauvert (B.), « À propos de l'interdiction de distribution d'une soupe populaire contenant du porc », *AJDA*, 2007, p.601.
- Pauvert (B.), « L'encadrement juridique des conditions d'intervention du SDIS », *AJDA*, 2013, p.1233.

Perez (S.), « L'un des éléments d'une procédure équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et le caractère contradictoire de celle-ci », *D.*, 1997, p.361.

Perrin (A.), « Les professions réglementées », *D.A.*, 2008, n°8, p. 10.

Petit (J.), « La dépénalisation du stationnement payant », *AJDA*, 2014, p.1134.

Petit (J.), « Police et sanction », *JCP A*, 2013, 2073.

Petit (J.), « Nouvelles d'une antinomie, contrat et police », in (dir.) J. Petit, *Les Collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2003, 492 p.

Pissaloux (J.-L.), « Une expérience réussie : le recours administratif préalable des militaires », *AJDA*, 2005, p.1042.

Pissens (M.), « Securing the future », in *The new security compagny : integration of services and technology responding to changes in costumer demand, demography and technology*, avril 2015, Livre Banc de la sécurité privée, Paris, USP, 95 p.

Poupeau (D.), « La demande d'effacement de données du fichier de traitement des antécédents judiciaires relève du juge administratif – Conseil d'État 11 avril 2014 », *AJDA*, 2014, p.823.

Poupeau (D.), « L'opportunité des poursuites disciplinaires n'est pas un principe général du droit », *AJDA*, 2014.

Prétot (X.), « Bloc de constitutionnalité », *J.-Cl. A*, 2010, fasc.1418.

Rigaut (J.), Concl. 6 déc. 1968, Ruffin c. Ministre des Armées, *RDP*, 1969, p.703.

Rivero (J.), « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in Mél. Jean Dabin, Paris, Sirey, 1963, 836 p.

Roche (S.), « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, vol. 54-1, 2004, 208 p.

Robert (P.), « L'évolution de la délinquance d'après enquêtes de victimisation, France, 1984-2005 », *Déviations et société*, 2008, vol. 32 n°4, 128 p.

Roche (J.-J.)- « Sécurité privée Y a-t-il un pilote dans l'avion », in Sécurité publique sécurité privée... partenariat ou conflit ?, *Cahiers de la sécurité*, n°19, 2012, 190 p.

Roumier (W.), « Les premiers résultats de l'application de la loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie », *DP*, 2012, n°5.

Roux (N.), « L'intégration d'un groupe d'agents de sécurité à la RATP », *Travail et emploi*, 1999, n°79, 127 p.

Schrameck (O.), « Sécurité et liberté », *RDFFA*, 2011, p.1093.

Senghor (R.), « L'action du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité », *AJDA*, 2015, p.91.

South (N.), « La sécurité privée en Grande-Bretagne », in *Le marché de la sécurité privée, Les cahiers de la sécurité intérieure*, Paris, *IHESI*, nov. 1990- janv. 1991, n°3, 240 p.

Stenning (P.) et Shearing (C.), « Différentes conceptions de l'exercice de police », in *Le marché de la sécurité privée, Les cahiers de la sécurité intérieure*, Paris, *IHESI*, nov. 1990- janv. 1991, n°3, 240 p.

Sudre (F.), « Les exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme », in (dir.) Pingel (I) et Sudre (F.) *Le ministère public et les exigences du procès équitable*, Bruylant, coll. *Droit et justice* n°44, 2003, 267 p.

Sudre (F.), « À propos d'un bric à brac jurisprudentiel : le respect des garanties du procès équitable par les autorités administratives indépendantes exerçant un pouvoir de sanction », *JCP E*, 2000, 509.

Taillefait (A.), « Le devoir de désobéissance de l'agent public », *Rev. Lamy droit civil*, 2008, p. 93.

Tarlet (C.) et Moreau (P.), « Contribution à l'étude de la loi relative à la prévention de la délinquance : La professionnalisation et la moralisation des entreprises de sécurité privée », *JCP A*, 2007, p.2137.

Tarlet (C.), « Failure is not an option », in *Sécurité privée*, 2014, n°28, 66 p.

Teitgen-Colly (C.), « Sanction et constitution », *JCP A*, 2013, 2076.

Teitgen-Colly (C.), « Les autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution », in (dir) Colliard (C.-A.) et Timsit (G.), *Les autorités administratives indépendantes*, coll. *Les voies du droit*, Paris, PUF, 1988, 319 p.

Teitgen-Colly (C.), « Le Défenseur des droits : un OVNI dans le ciel constitutionnel », *LPA*, 2008, n°254, p.125.

Thieffry (C.), « Sécurité privée, sécurité publique : quel enjeu pour le logement social ? » in *Cahiers de la sécurité*, 2012, n°19, p.73.

Taugourdeau (J.-P.), « Le recouvrement des créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine », *Rev. fr. fin. publ.*, 1984.

Urvoas (J.-J.), « Nécessité fait loi ? », *JCP A*, 2012, n°2111.

Urvoas (J.-J.), « La lutte contre le terrorisme », *Constitutions*, 2015, p.21.

Vallar (C.), « Les polices municipales en mutation », *JCP A*, 2014, n°11-12, 2078.

Ventre (A.-M.) et Delbecque (E.), « Les enjeux de la formation » in (dir) Brajeux (P.), Delbecque (E.),

Mathieu (M.) *Sécurité privée et enjeu public*, Armand Colin, 2013, 262 p.

Vigouroux (C.), « Chartes et/ou codes de déontologie et responsabilisation », *JCP A*, 2015, 2084.

Vigouroux (C.), « Déontologie des fonctions publiques », *D.*, 2012, p.13.

Wachsmann (P.), « Une révolution dans les rapports entre le juge et l'administration ? », in(dir)

Wachsmann (P.) Le nouveau juge administratif des référés. Réflexion opérée par la loi du 30 juin 2000, *Presses universitaires de Strasbourg*, 2002, n°5, 288 p.

Warsufel (B.), « Intelligence économique et sécurité de l'entreprise », *Cahiers de la sécurité, IHESI*, 1996, n°24, pp.48-62.

Wavelet (F.), « Les modalités d'intervention du rapporteur public dans le procès administratif et le respect de l'article 6 § 1 de la Convention EDH », *JCP A*, 2013, n°42.

Wester-Ouisse (V.), « *Agent de recherches privées* », *J.-Cl. Pénal*, 2014, fasc.20.

Woehrling (J.-M.), « Un aspect méconnu de la gestion administrative : la régularisation des procédures et décisions illégales », *RFDA*, 2004, p.536.

Zerouki-Cottin, « La sécurité privée en marche vers la professionnalisation », *AJ pénal*, 2010, p.495.

Interventions, discours et entretiens

Blanchou (J.-L.), Intervention lors de la signature de la charte de bonnes pratiques en matière d'achats de prestations de sécurité privée, 10 septembre 2013.

Debove (F.), Interview AEF sécurité globale du 4 avril 2014.

Derny (J.E.), interview AEF sécurité globale 25 juillet 2012.

Cazeneuve (B.), Discours aux 3^{ème} Assises de la sécurité privée du 8 décembre 2014

Rivero (J.), *Droits de l'individu et police*, Introduction au Colloque conjoint des Facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal, Poitiers, Ed. Litec, 1990, p. 1.

Sarkozy (N.) Audition du 11 décembre 2002 dans le cadre de la discussion générale du projet de loi pour la sécurité intérieure.

Sauvé (J.-M.), « Sécurité publique : puissance publique, acteurs privés », in Institut français des sciences administratives, Actes du colloque le 20 novembre 2009.

Sauvé (J.-M.), « La motivation des sanctions prononcées en justice : nouvelles tendances, nouveaux enjeux », In Institut d'Études judiciaires, Actes du colloques le 10 février 2012

Tarlet (C.) entretien du 29 janvier 2015.

Tripet (J.-P.), Discours aux 3^{ème} Assises de la sécurité privée du 8 décembre 2014.

Table des matières

Abréviations 3

Sommaire 11

Introduction 13

Section 1 : La rencontre entre la sécurité privée et les libertés	15
§1. La contribution de la sécurité privée aux libertés	20
A. La sécurité publique et la garantie des libertés	21
B. L'exercice de missions de sécurité privée pour le compte de la sécurité publique	24
1. Les pouvoirs restreints des agents de sécurité	25
2. Le champ d'intervention restreint des agents privés de sécurité	26
C. L'exercice de missions de sécurité privée pour le compte des libertés	28
§2. La rencontre mal organisée entre la sécurité privée et les libertés	30
A. Une rencontre entre sécurité privée et libertés sous haute tension.....	31
B. La délicate garantie des libertés par la puissance publique	33
C. Les libertés confrontées au développement de la sécurité privée	35
Section 2 : Un nouveau contexte propice à la réglementation	36
§1. L'augmentation d'une demande privée de sécurité privée	37
A. Une augmentation importante venant des particuliers	37
B. Une augmentation des demandes venant des entreprises	39
§2. L'augmentation d'une demande publique de sécurité privée	40
A. Une demande marquée par un contexte de menaces	41
B. Une demande marquée par de nouveaux besoins	42
Section 3 : Un renforcement du contrôle de l'activité indispensable	44
§1. La mise en place d'un organe de contrôle administratif	44
A. Une autorité administrative efficace en matière de régulation et de contrôle	45
B. Une autorité administrative sans réel objectif en matière de protection des libertés	46
§2. Le contrôle de l'activité par les juridictions administratives	47
A. Les juridictions administratives garantes des libertés des citoyens	48
B. Les juridictions administratives garantes des libertés des acteurs de la sécurité privée	49

Partie 1 : La préservation des libertés par le contrôle des acteurs de la sécurité privée à l'entrée 51

Titre I : La moralisation de la sécurité privée comme garantie des libertés52

Chapitre 1. La moralisation par la réglementation de certaines activités..... 53

Section 1 : Le champ de la réglementation 54

§1. Les activités de sécurité privée réglementées 55

A. Les activités du Titre I et II du Code de la sécurité intérieure 55

1. Les activités privées de recherches..... 57

2. Les activités de surveillance et de gardiennage 58

B. La sécurité des bailleurs sociaux 59

1. Le principe des agents privés de sécurité armés en civil sur la voie publique 60

2. La mise en place du GPIS..... 62

§ 2. Les autres activités de sécurité privée dans l'espace public 64

A. La sécurité dans les transports 64

1. La SUGE 67

2. Le GSPR 68

B. Les gardes particuliers 69

1. Le statut des gardes particuliers	70
2. Les pouvoirs des gardes particuliers	71
Section 2 : La moralisation par le contrôle	72
§ 1. Le contrôle des entreprises et de leurs dirigeants	74
A. L'accès des entreprises aux activités de sécurité	74
1. Les différentes structures	75
2. Le cas particulier des associations	77
B. L'accès des dirigeants aux activités de sécurité privée	79
1. L'agrément des dirigeants	80
2. L'agrément des actionnaires en débat.....	82
§ 2. Le contrôle des agents	84
A. La procédure d'accès des agents à des métiers réglementés	84
1. Le sens de ces obligations	86
2. La portée de ces obligations	87
B. L'accès des agents à des métiers non réglementés	90
1. La nature des missions non réglementées	90
2. La portée des missions non réglementées	92
Chapitre 2. La moralisation de la sécurité privée comme facteur de fragilité pour les libertés ..	94
Section 1 : L'utilisation des fichiers comme facteur de fragilité	94
§ 1. Le fichier TAJ	95
A. L'habilitation du CNAPS à consulter le fichier	96
1. Des données utiles pour la moralisation de la sécurité privée	98
2. Une habilitation utile pour le traitement efficace des dossiers	100
B. Les limites de la consultation du fichier	101
1. Une mise à jour indispensable pour le traitement des demandes	104
2. Une loi inappliquée par l'administration	105
§ 2. Le fichier des interdictions de gérer.....	108
A. Un fichier utile	109
1. Un fichier à la disposition des acteurs économiques	109
2. Un outil de moralisation de la sécurité privée	110
B. Un fichier inaccessible	110
1. Des procédures fragilisées	111
2. Des administrations cloisonnées	113
Section 2 : Les conséquences d'une utilisation trop stricte des fichiers	114
§ 1. Le précontentieux	114
A. Le recours administratif devant les préfectures	115
1. Un recours obligatoire	116
2. Un recours presque inutile	117
B. Le recours administratif devant la CNAC	118
1. Un recours obligatoire	118
2. Un recours utile	119
§ 2. Le contentieux.....	119
A. Le recours devant les juridictions administratives	119
1. Le référé-suspension comme outil préservant les libertés	120
2. L'absence de ligne des juridictions administratives	122
B. Le recours devant la juridiction européenne	124
1. Des saisines très rares	125
2. Des décisions surprenantes à la portée limitée	126
Titre II : La préservation des libertés par la professionnalisation de la sécurité privée	127
Chapitre 1. La formation comme garantie de la professionnalisation	128
Section 1 : Les contours de la formation.....	129

§1. La formation comme garantie des libertés	130
A. La formation des dirigeants	130
1. Des programmes répondant à des exigences de professionnalisation	131
2. Des validations de l'expérience et des connaissances discutables	133
B. La formation des agents	134
1. Un passage incontournable pour l'exercice de l'activité	134
2. Une évolution notable de la professionnalisation	136
§ 2. La formation à l'épreuve de la coproduction de sécurité	137
A. Des centres de formations souvent mis en cause	138
1. La transmission des connaissances sans contrôle	138
2. L'évaluation des connaissances sans contrôle	139
B. La formation des autres acteurs de la sécurité	140
1. Le cas des policiers et des gendarmes	141
2. Les autres services de sécurité	142
Section 2 : La réforme très attendue de la formation professionnelle	143
§ 1. La qualité des formations comme priorité	143
A. Une volonté de contrôler les dirigeants	144
1. La difficile conciliation ente moralisation et professionnalisation.....	144
2. Le contrôle de l'établissement par l'administration	146
B. Une volonté de contrôle des processus des centres de formation	148
1. La mise en place de nouvelles normes	148
2. Le choix de l'administration dans la tutelle de l'établissement	150
§ 2. Les conséquences de cette réforme sur les activités privées de sécurité	151
A. La formation continue comme préalable au renouvellement de l'autorisation	151
1. Un contenu restant à définir	152
2. Des modalités d'évaluation incertaines	153
B. La mise en place d'une réforme de la formation	154
1. Un lien entre sécurité privée et formation difficile à établir	155
2. La difficile réécriture du Livre VI du Code de la sécurité intérieure	156
Chapitre 2. Les limites du contrôle préalable comme facteur de fragilité pour les libertés	158
Section 1 : Les activités intégrées dans le Code de la sécurité intérieure	158
§1. Les services internes	158
A. Des agents sous contrôle.....	159
1. Des missions contrôlées.....	159
2. Des interventions potentiellement liberticides	161
B. Des responsables hors de contrôle	162
1. Le rôle central des responsables dans la préservation des libertés.....	163
2. Des interventions potentiellement liberticides des responsables	164
§ 2. La protection maritime	165
A. Une législation dans le sillage de la loi du 12 juillet 1983	166
1. Un frein à la liberté d'entreprendre.....	167
2. Le principe maintenu de non-communication	168
B. L'absence de statut juridique pour les agents exposés	170
1. La légitime défense en question	172
2. La question de la rétention	174
Section 2 : Les activités hors Code de la sécurité intérieure	174
§ 1. La sécurité incendie	175
A. Un débat juridique ancien	175
1. La sécurité incendie indissociable de la sécurité privée.....	176
2. Des décisions administratives en contradiction avec la position de l'administration ..	177
B. Des interventions potentiellement déloyales	179

1. Un contournement des règles aux conséquences liberticides.....	180
2. Une distorsion économique néfaste pour le secteur	181
§ 2. Les activités de conseil	183
A. Le conseil en sûreté et en sécurité	183
1. Une activité au service des libertés	183
2. Une activité sans réglementation	184
B. L'activité d'intelligence économique	187
1. La tentative avortée d'une réglementation	188
2. Une absence de réglementation très problématique	190

Partie 2 : Le contrôle de la sécurité privée lors de l'activité 192

Titre I : Le contrôle de la discipline par le CNAPS194

Chapitre 1. La garantie des libertés par le contrôle de l'activité	194
Section 1 : La mission de contrôle du CNAPS	195
§ 1. Les points de contrôle pouvant affecter la liberté d'entreprendre	195
A. Le principe de non-communication	196
1. Un principe justifié	196
2. Un principe trop rigide.....	197
B. Le principe d'exclusivité	199
1. Un principe utile.....	201
2. Un principe fragilisé	202
§2. Les fondements juridiques du contrôle	203
A. Un code de déontologie préservant les libertés	205
1. Un outil de référence pour la profession	206
2. Un outil de référence pour les contrôleurs	207
B. Un code de déontologie perfectible.....	209
1. Un code de déontologie essentiellement applicable aux dirigeants	210
2. L'absence des autorités de contrôle dans le code	212
C. L'évolution du code de déontologie	213
1. Les évolutions du code en phase avec le droit.....	214
2. Les évolutions du code en phase avec la mutation des métiers	215
Section 2 : Des contrôles perfectibles	216
§ 1. Le statut du contrôleur	218
A. Un contrôleur non assermenté	219
1. Des constatations fragilisées.....	220
2. La présence d'un officier de police judiciaire comme garantie	222
B. Une procédure potentiellement critiquable	223
1. L'impartialité des contrôleurs	224
2. La confidentialité des documents saisis.....	225
§ 2. Une procédure fragilisée	226
A. Le cas du CNAPS	228
1. L'absence de délit d'entrave	229
2. L'absence de transmission du rapport aux contrôlés	231
B. La comparaison avec les inspecteurs de l'environnement	233
1. La présence d'un délit d'entrave	234
2. Une procédure du contradictoire bien établie	236
Chapitre 2. La portée des sanctions sur la garantie des libertés.....	237
Section 1 : Les sanctions du CNAPS	238
§1. La mise en œuvre de la procédure disciplinaire	240
A. La procédure disciplinaire	242
1. Une procédure disciplinaire facultative	246
2. La publicité	248

a) La publicité des débats	249
b) La publicité des décisions.....	250
B. Les sanctions	252
1. Les mesures conservatoires	256
2. Une échelle des sanctions perfectible	258
§ 2. Les recours contre les décisions des CIAC.....	259
A. Le recours administratif devant la CNAC	261
1. Un recours non suspensif	263
2. Un recours préalable obligatoire	264
3. Un recours de réformation	266
B. Les voix de l'urgence	268
1. Le référé-suspension.....	270
2. Le référé-liberté	272
C. Le contentieux au fond.....	275
1. Le contrôle de la procédure	276
2. Le contrôle de la sanction	279
Section 2 : L'application des sanctions aux acteurs de la sécurité privée	281
§ 1. Les sanctions appliquées aux personnes morales.....	283
A. Le cas d'une entreprise de sécurité privée.....	283
1. Les effets sur l'activité.....	284
2. Les effets sur le personnel	285
B. Le cas d'un service interne	286
1. Les effets sur l'entreprise.....	287
2. Les effets sur le service	288
§ 2. Les sanctions appliquées aux personnes physiques	290
A. Le dirigeant.....	290
1. Le dirigeant d'une entreprise de sécurité privée	291
2. Le responsable d'un service interne	293
B. L'agent.....	295
1. L'agent d'une entreprise de sécurité privée	296
2. L'agent d'un service interne.....	299
Titre II : La régulation externe de la discipline	301
Chapitre 1. Le contrôle de l'activité de sécurité privée par les AAI.....	302
Section 1 : La CNIL	303
§ 1. Le fonctionnement de la CNIL	304
A. L'organisation	305
1. Historique	306
2. Composition	307
B. L'intervention de la CNIL en matière de protection des libertés.....	307
1. Les missions de la CNIL.....	308
2. Les pouvoirs de la CNIL	309
§2. Les apports de la CNIL à l'activité de sécurité privée	310
A. Le fichier des antécédents	311
1. Des interventions utiles à la sécurité privée	311
2. Des recommandations souvent ignorées	312
B. La vidéoprotection	313
1. Un champ d'intervention restreint	314
2. Des interventions efficaces avec des moyens limités	316
C. Les nouvelles activités électroniques	317
1. La biométrie	318
2. L'Intelligence économique	320

Section 2 : Le Défenseur des droits	322
§1. Le fonctionnement du Défenseur des droits	322
A. L'organisation	322
1. Historique	324
2. Composition	324
B. L'intervention du Défenseur des droits en matière de protection des libertés	325
1. Les missions du Défenseur des droits	325
2. Les pouvoirs du Défenseur des droits	327
§ 2. Les apports du Défenseur à l'activité de sécurité privée	329
A. Le contrôle de la déontologie	329
1. Une légitimité certaine	330
2. La sécurité privée comme priorité secondaire	332
B. La lutte contre les discriminations	334
1. Des résultats incontestables	336
2. La prise en compte d'un secteur longtemps abandonné	337
Chapitre 2. Les contrôles par les autres autorités	338
Section 1 : Le contrôle par les ministères	338
§ 1. Le ministère de l'Intérieur	338
A. Le préfet et les libertés	339
1. Le contrôle de l'activité de sécurité privée sur la voie publique	339
2. Les conséquences du contrôle du préfet de la présence de la sécurité privée sur la voie publique	341
B. Le préfet et l'ordre public	342
1. L'application des pouvoirs de suspension du préfet sur l'entreprise	343
2. L'application du pouvoir du préfet sur le salarié	345
§ 2. Le ministère des Transports	346
A. Les activités relevant des Titres I et II du Livre VI	346
1. Le transport de valeurs	347
2. La sûreté aéroportuaire	347
3. La protection maritime	348
B. Les activités relevant du Code des transports	350
1. La sûreté ferroviaire	350
2. Le GPSR	352
Section 2 : Le contrôle de l'activité par l'autorité judiciaire	353
§ 1. Le juge judiciaire garant des libertés individuelles	354
A. Les pouvoirs étendus du juge judiciaire	355
1. Des moyens d'enquêtes plus larges	355
2. Une prescription difficile à établir	356
B. Les infractions pénales à la disposition du juge judiciaire	357
1. Les infractions sur les sociétés	357
2. Les atteintes aux personnes	360
§ 2. Le processus judiciaire	360
A. Les mesures conservatoires	360
1. Le contrôle judiciaire	361
2. La détention provisoire	361
B. L'application de dispositions plus sévères	363
1. Des peines plus sévères pour les dirigeants	363
2. Des peines plus sévères pour les agents	365

Conclusion 367

Index analytique 374

Index analytique des auteurs 379

Tables des décisions citées 381

Conseil constitutionnel.....	381
Tribunal des conflits	383
Conseil d'État.....	383
Cour administrative d'appel	387
Tribunal administratif	389
Cour de cassation	389
Cour d'appel	390
Cour européenne des droits de l'Homme	392
Cour de justice des communautés européennes et tribunal de première instance des communautés européennes.....	393

Bibliographie 394

Codes et documents officiels	394
Rapports et études	397
Thèse et mémoire.....	400
Ouvrages.....	400
Articles.....	402
Interventions, discours et entretiens	413

Table des matières 415