



**HAL**  
open science

# Les activités privées de sécurité à l'épreuve du droit public français : contribution à l'étude des mutations de la police administrative

Arnaud Barbier

► **To cite this version:**

Arnaud Barbier. Les activités privées de sécurité à l'épreuve du droit public français : contribution à l'étude des mutations de la police administrative. Droit. Université Sorbonne Paris Cité, 2018. Français. NNT : 2018USPCD031 . tel-02479767

**HAL Id: tel-02479767**

**<https://theses.hal.science/tel-02479767>**

Submitted on 14 Feb 2020

**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 Paris 13  
UFR Faculté de droit  
École Doctorale ERASME

**Thèse pour le doctorat en droit**  
**Droit public**

Présentée et soutenue publiquement

Par

**Arnaud BARBIER**

le 13 février 2018

**LES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ À L'ÉPREUVE DU DROIT  
PUBLIC FRANÇAIS : CONTRIBUTION À L'ÉTUDE DES MUTATIONS  
DE LA POLICE ADMINISTRATIVE.**

sous la direction de

Monsieur **Eric DESMONS**, Professeur à l'Université Paris 13, directeur de thèse

Jury

Monsieur **Franck LAFFAILLE**, professeur à l'Université Paris 13

Monsieur **Vincent TCHEN**, professeur à l'Université de Rouen

Monsieur **Frédéric ROLIN**, professeur à l'Université Paris-Sud, rapporteur

Madame **Céline ROYNIER**, professeur à l'Université de Cergy-Pontoise, rapporteur



## Résumé

Il est dorénavant acquis que les personnes privées peuvent exercer des prestations ayant pour objet d'assurer la protection des personnes et des biens, pour leur compte comme pour celui d'autrui. Entendues comme des activités commerciales, libérales, elles ne sont censées s'exercer qu'au sein de rapports privés, et sans aucun recours à des prérogatives de puissance publique. Pourtant, ces activités privées de sécurité ont été récemment institutionnalisées parmi les différents moyens de sécurité intérieure. L'extension continuelle de leur cadre matériel, ainsi que l'existence de conditions spécifiques d'accès et d'exercice révèlent une approche téléologique de la part des pouvoirs publics visant à légitimer ces activités, et leur participation effective à la lutte contre la criminalité. La sécurité publique est-elle donc encore réellement hors-champ de la marchandisation ?

La matérialité de la sécurité privée connaît néanmoins juridiquement un principe limitatif impérieux, en ce que des personnes privées ne sauraient exercer des missions de police. Mais si les professionnels privés de la sécurité ne se substituent pas explicitement aux forces de police, ils assurent de fait une mission de paix sociale qui questionne les fondements théoriques du rôle du régalien en la matière. Car il semblerait que leur logique d'action fasse naître une confrontation conceptuelle entre les libertés et principes d'actions privés, et les notions d'ordre public, de police administrative, ou encore d'intérêt général : cette nouvelle donne sécuritaire privatisée contribue ainsi à alimenter cette logique contemporaine de remise en cause des outils classiques du droit public français.

Crise de la notion de police, de sa fonction, de sa légitimité ? C'est peut-être un processus de réessentialisation qui est à l'œuvre. Au regard d'une problématique de la sécurité générale qui s'est à ce point complexifiée, il devient nécessaire de l'envisager sous l'angle d'une phénoménologie méta-juridique, au sein de laquelle le juriste est invité à redéfinir la nature de la distinction public/privé.

## Mots clés

Activités privées de sécurité. Sécurité privée. Ordre public. Police administrative. Intérêt général. Sécurité publique. Sécurité intérieure. Délégation de missions de police.

## *Abstract*

Services provided by private security firms aim to protect individuals and property and are governed by a specific and relatively recent legal system. In theory, this type of commercial activity should solely be bound by private contract law, without any access to the power afforded by the public sector. Various types of internal security have been recently institutionalized alongside public security forces, and now assume specific conditions of access and employment. Moreover, the continual extension of their functional structure illustrates a teleological approach from those in public power to legitimize these activities and their effective participation in crime fighting. In this case, should we still consider public security out of merchandisation ?

Nevertheless, the practical usage of private security is bound by one compelling and limiting principle, stating that private individuals cannot execute public law enforcement missions. Though professional private security firms do not explicitly replace the public police force, they fulfill a mission of social peace that calls into question the fundamental theories pertaining to the role of public authority in the matter of social peace. It would seem that private security's logic of action would cause a conceptual confrontation between individual liberty and private actions on the one hand, and the notion of public order, police authority and public interest on the other hand. The validity of this contemporary logic stresses the need to redefine the classic tools of French public law as it relates to legitimizing current means of action in relation to the protection of social order.

The notion of police is at stake, but maybe this could be considered as an opportunity to reessentialize it. But the problematic issue of general security is, at this point, so complex, that in order to fairly examine the issue, it is has become mandatory to evaluate it within a metalegal phenomenological format in which a jurist can be expected to clarify the distinctive nature of the public versus private domain.

## *Key words*

Police. Public security. Private security. French public law. Public order. Privatization of security.

## *Remerciements*

Aux personnes chères qui m'ont accompagné durant ces années de recherche, et avant, et après : ma famille... Mère et père, femme et enfants, frère et sœur, belle-famille. Aucun n'aura douté que je ne mène tout ceci à son terme. Mes amis non plus d'ailleurs, en particulier le docteur Amin Madoui qui sans répit m'aura témoigné son soutien infailible, pour ne pas dire féroce.

Mes remerciements à l'Université Paris 13 pour m'avoir donné cette chance rare de produire un travail de thèse ; ses professeurs de la faculté de Droit, ainsi que ceux de la faculté de Tours, qui par leur enseignement ont jalonné mon parcours intellectuel stimulant et gratifiant sur les voies nobles de la recherche universitaire ; le personnel du laboratoire du CERAP, pour son obligeance sincère et constante.

Enfin, toute ma reconnaissance et mes remerciements à mon directeur de travail, le professeur Éric Desmons, pour la bienveillance, la patience, et la confiance dont il aura fait preuve à mon égard. Je suis véritablement honoré d'avoir eu la chance qu'il associe sa personne à un travail qui je l'espère aura su satisfaire son exigence.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION GÉNÉRALE.

- I°) La sécurité privée, ou l'épanouissement d'un concept moderne.
- II°) Le paradigme contemporain de la sécurité privée.

## CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : Chronologie légistique du régime juridique des activités privées de sécurité.

- I°) Normalisation et reconnaissance matérielle des activités privées de sécurité.
- II°) Légitimation et extension des activités privées de sécurité au sein des dispositifs de sécurité publique.

## PREMIÈRE PARTIE : LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA PARTICIPATION DES PERSONNES PRIVÉES AUX ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ.

### CHAPITRE 1 : Régime d'exercice des missions relatives aux activités privées de sécurité.

#### SECTION 1 : L'accès à l'exercice des activités privées de sécurité : procédures et conditions.

- I°) L'accès à la profession conditionnée par un titre d'autorisation d'exercice.
- II°) L'accès à la profession pour les agents face aux problématiques de qualification.

#### SECTION 2 : Missions et pouvoirs dévolus aux agents privés de sécurité.

- I°) Des « pouvoirs » des agents privés de sécurité.
- II°) Spatialité et circonstances de l'exercice des pouvoirs des agents privés de sécurité.
- III°) L'agent privé de sécurité, un opérateur privé (presque) comme les autres : l'absence d'un statut particulier dans les dispositifs de sécurité publique.

#### SECTION 3 : Un secteur professionnel privé réglementé et contrôlé par le CNAPS, visage moderne du contrôle et de la régulation publics.

- I°) Le choix de la régulation et la reconnaissance légitime des opérateurs privés.
  - II°) Contrôle de l'activité et procédures de sanction.
- Conclusion Chapitre 1.

### CHAPITRE 2 : Persistance d'une doctrine d'emploi incertaine des activités privées de sécurité.

- I°) La sûreté aéroportuaire : un domaine électif d'activité privée de sécurité.
  - II°) L'impossible unicité matérielle de toute forme privatisée d'activité de sécurité.
- Conclusion Chapitre 2.

## DEUXIÈME PARTIE : LES MOYENS DE LÉGITIMATION DE LA PARTICIPATION DES PERSONNES PRIVÉES AUX ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ.

### CHAPITRE 1 : Activités privées et publiques de maintien de l'ordre : la conciliation de deux notions autonomes de la sécurité.

#### SECTION 1 : Le principe général d'interdiction de délégation des missions de police à l'épreuve de l'existence d'activités privées de sécurité.

- I°) Un principe prétorien issu de l'État gendarme.
- II°) Un principe aux fondations relatives.

#### SECTION 2 : Faire de la sécurité sans la police.

- I°) La détachabilité : critère d'objectivation du régime négatif des activités privées de sécurité.
  - II°) La prévalence de l'activité de sécurité sur celle de police.
- Conclusion Chapitre 1.

### CHAPITRE 2 : La mise en concurrence souhaitée du monopole étatique de la sécurité.

#### SECTION 1 : Les mutations contemporaines de la fonction d'ordre.

- I°) Point de rupture des moyens classiques du traitement de la phénoménologie délinquante.
- II°) La privatisation des espaces de sécurité.

#### SECTION 2 : L'émergence d'un droit à, ou d'un devoir de sécurité ?

- I°) La sécurité privée ou la traduction du paradigme sociétal de l'assurantialisation de la société.
  - II°) Une logique sociétale irrésistible en faveur de la démonopolisation de la fonction de sécurité ?
- Conclusion chapitre 2.

## CONCLUSION GÉNÉRALE.

à mon arrière-grand-père, Robert PETIT

à la mémoire de Patrick DUFOUR



« Il se tenait sous le vestibule, grave, attentif, dévisageant chaque femme au passage. Chargé spécialement de la police intérieure, il flairait les voleuses et suivait surtout les femmes grosses, lorsque la fièvre de leurs yeux l'inquiétait. »

Émile Zola, *Au bonheur des dames* (1883)

## LISTE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

### A

A.A.I.	Autorité administrative indépendante
A.C.C.P.	Contrats publics : l'actualité de la commande et des contrats publics
A.C.O.S.S.	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
A.D.P.	Aéroports de Paris
A.E.S.A.	Agence européenne de sécurité aérienne
A.F.N.O.R.	Association française de normalisation
A.J.C.T.	Actualité juridique. Collectivités territoriales
A.J.D.A.	Actualité juridique. Droit administratif
A.M.F.	Autorité des marchés financiers
A.P.I.	Autorité publique indépendante
A.R.C.E.P.	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
Aff.	Affaire
Art.	Article

### C.

C.A.	Cour d'appel
C.A.A.	Cour administrative d'appel
C.A.P.	Certificat d'aptitude professionnelle
C.C.	Conseil constitutionnel
C.C.C.	Cahiers du Conseil Constitutionnel
C.C.P.D.	Conseils communaux de prévention de la délinquance
C.C.H.	Code de la construction et de l'habitation
C.E.	Conseil d'État
C.E., Ass.	Conseil d'État en Assemblée du contentieux
C.E., Sect.	Conseil d'État, Section
C.E.A.	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
C.E.D.H.	Cour (ou Convention) européenne des droits de l'homme
C.E.S.	Conseil économique et social
C.E.S.E.D.A	Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
C.G.C.T.	Code général des collectivités territoriales
C.H.R.	Cafés Hôtels Restaurants
C.I.A.C.	Commission interrégionale d'agrément et de contrôle
C.I.S.P.D.	Conseils intercommunaux de sécurité et prévention de la délinquance
C.J.C.E.	Cour de Justice des Communautés Européennes.
C.L.A.C.	Commission locale d'agrément et de contrôle
C.L.S.	Contrats locaux de sécurité
C.L.S.P.D.	Conseils locaux de sécurité et prévention de la délinquance
C.M.F.	Commission des marchés financiers
C.N.A.C.	Commission nationale d'aménagement commercial
C.N.A.P.S.	Conseil national des activités privées de sécurité
C.N.D.S.	Commission nationale de déontologie de la sécurité
C.N.I.L.	Commission nationale informatique et libertés
Co.E.S.S.	Confédération européenne des services de sécurité
C.O.B.	Commission des opérations de bourse
C.P.	Code pénal
C.P.P.	Code de procédure pénal
C.S.I.	Code de la Sécurité Intérieure
C.S./	Cahiers de la Sécurité Intérieure
C.S.J.	Cahiers de la Sécurité et de la Justice
C.S.A.	Conseil supérieur de l'audiovisuel
C. transp.	Code des Transports
C.Q.P.	Certificat de qualification professionnelle
C.U.	Code de l'urbanisme

c/	Contre
Cass. 1e civ.	Cour de cassation, première chambre civile
Cass. crim.	Cour de cassation, chambre criminelle
Cass. soc.	Cour de cassation, chambre sociale
ch.	Chambre
Cie	Compagnie
Circ.	Circulaire...interministérielle ou ministérielle
Civ. 1e, 2e, 3e	Arrêt de la Cour de cassation, 1re, 2e, 3e chambres civiles
Cons.	Considérant
Cons. const.	Conseil constitutionnel
<b>D.</b>	
D.	Décret
D.D.H.C.	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
D.G.A.	Direction générale de l'aviation civile
D.L.S.	Diagnostic local de sécurité
D.R.A.CAR	Délivrance réglementaire des autorisations et cartes professionnelles
<b>E.</b>	
E.E.E.	Espace économique européen
E.P.	Établissement public
E.P.A.	Établissement public administratif
E.P.C.I.	Établissement public de coopération intercommunale
E.P.I.C.	Établissement public industriel et commercial
E.R.P.	Établissement recevant du public
E.S.S.D.	Entreprise de service de sécurité et de défense
Ets	Établissements
<b>F.</b>	
F.F.O.P.S.	Fédération française des organismes de prévention et de sécurité
F.G.T.I.	Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions
F.L.S.	Formation locale de sécurité
F.P.R.	Fichier des personnes recherchées
<b>G.</b>	
G.I.P.	Groupement d'intérêt public
G.P.S.R.	Groupe de protection et de sécurisation des réseaux
<i>Gaz. Pal.</i>	Gazette du Palais
<b>H.</b>	
H.A.L.	Hyper Articles en Lignes
H.A.L.D.E.	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
<b>I.</b>	
I.G.P.N.	Inspection générale de la police nationale
I.G.S.	Inspection générale des services
I.H.E.S.I.	Institut des hautes études de la sécurité intérieure
I.N.H.E.S.	Institut national des hautes études de sécurité
I.N.H.E.S.J.	Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice
I.N.S.E.E.	Institut national de la statistique et des études économiques
I.S.P.S.	International ship and port security
ibid.	Ibidem = au même endroit
id.	Idem
<b>J.</b>	
JCP	Semaine juridique
JCPA	Semaine juridique édition Administration et collectivités territoriales
J.O.	Journal officiel de la République française (lois et décrets)
<b>L.</b>	
L.	Loi... partie "législative"
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence

L.O.P.S.	Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité
L.O.P.P.S.I.	Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
L.O.T.I.	Loi d'orientation des transports intérieurs
Lebon	Recueil des décisions du Conseil d'État
<b>O.</b>	
O.N.D.R.P.	Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales
O.P.J.	Officier de police judiciaire
<b>P.</b>	
P.P.P.	Partenariat public privé
P.N.R.	Passenger Name Record
P.U.F.	Presses Universitaires de France
<b>Q.</b>	
Q.	Question écrite au Ministre (question écrite, question orale)
Q.P.C.	Questions prioritaires de constitutionnalité
<b>R.</b>	
R.A.P.O.	Recours administratifs préalables obligatoires
R.A.T.P.	Régie autonome des transports parisiens
R.C.S.	Registre du commerce et des sociétés
<i>R.F.D.A.</i>	Revue française de droit administratif
<i>R.F.D.C.</i>	Revue française de droit constitutionnel
rapp.	Rapport
Rec.	Recueil
Rec. Lebon	Recueil des arrêts du Conseil d'État
Req.	Arrêt de la Cour de cassation, chambre des requêtes
<b>S.</b>	
S.D.R.P.T.	Sous-direction régionale de la police des transports
S.I.E.G.	Service d'intérêt économique général
S.I.G.	Service d'intérêt général
S.N.C.F.	Société nationale des chemins de fer français
S.N.E.S.	Syndicat national des entreprises de sécurité
S.S.R.	Sous-sections réunies
S.T.I.C.	Système de traitement des infractions constatées
S.T.R.J.D.	Service technique de recherches judiciaires et de documentation
S.U.G.E.	Surveillance générale
<b>T.</b>	
T.A.	Tribunal administratif
T.A.J.	Traitement des antécédents judiciaires
T.C.	Tribunal des conflits
T.P.E.	Très petites entreprises
T.S.A.	Transportation security administration
<b>U.</b>	
U.E.	Union européenne
U.S.M.	Union syndicale des magistrats
<b>V.</b>	
v.	Voir

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

Lorsqu'Émile Zola entreprend de dépeindre le fonctionnement du commerce moderne, il introduit de façon inédite dans la littérature la figure d'un employé d'un type nouveau : le vigile<sup>1</sup>. Sous les traits de l'inspecteur Jouve, capitaine retraité, le responsable de la surveillance du grand magasin assure la sécurité des biens et des personnes. Élément indispensable de la prospérité économique, gardien d'un ordre social tout particulier, il semble naturellement trouver sa place au sein de la grande vie collective propre à notre société du travail rationalisé, et de sécurité maximale. Il n'est pourtant pas missionné par l'autorité publique, car sa fonction obéit à une nécessité de préservation d'un domaine dont l'État estime qu'il est légitime à la société civile de se charger.

Désormais omniprésent dans notre quotidien, l'agent privé de sécurité questionne notre rapport au maintien de l'ordre. C'est ainsi qu'on constate aujourd'hui dans la plupart des démocraties libérales contemporaines un décalage de plus en plus accentué entre la fonction d'ordre (c'est-à-dire la recherche d'un état général de maintien de l'ordre dans la cité) et sa fonctionnalité même (soit la façon dont cet ordre est mis en œuvre, notamment par le biais des institutions prévues à cet effet). Pourtant, il aura existé pendant longtemps une tendance naturelle à confondre but et moyens, fondés en une seule source par la prééminence de l'autorité publique dans la définition et la conduite de cette recherche d'ordre. Ainsi, les théories classiques issues des pensées de Bodin, Hobbes, et jusqu'à Weber, pour ne citer qu'eux, qui constituent une large part de notre héritage scientifique et culturel en matière de théorie politique et juridique, sont le terreau de cette présomption assimilant et conditionnant l'existence d'une autorité publique à sa légitimité exclusive en matière de protection de l'ordre public. Pour autant, et sous réserve que cet a priori ait historiquement ce caractère absolu qu'on aurait voulu lui prêter, force est de constater que cette mission de protection de la sécurité des citoyens a tendance aujourd'hui<sup>2</sup> à présenter de moins en moins le caractère de l'évidence, à mesure que l'État se dessaisit de l'exercice de certaines missions d'ordre au profit de leur exécution par des personnes privées. Si bien que ce dernier organisant lui-même les conditions de délégation de ces missions, et alors que celles-ci sont toujours plus nombreuses, le fait que l'autorité publique constituerait la seule source de légitimité de mise œuvre des moyens de sécurité publique est dorénavant questionné.

---

<sup>1</sup> ZOLA Émile, *Au bonheur des dames*, Gallimard, 2000, citation liminaire p. 347.

<sup>2</sup> Dans une temporalité relative à ce que l'on interprète comme la crise de l'État-providence.

Les modalités contemporaines de protection des personnes et des biens, c'est-à-dire, celles par lesquelles on entretient, assure et prévient les risques et menaces à l'existence et l'intégrité physique des personnes (individuelles ou collectives) et de leurs biens, sont ainsi sujettes à un changement de paradigme qui irait dans le sens d'un partage de compétences totalement assumé, entre sphère publique et sphère privée. En cela, l'émergence dans notre droit positif d'un régime juridique dédié et particulier d'activités de sécurité et de protection, lorsqu'elles sont exercées par des personnes privées, nous fournit des indications majeures sur le sens actuel des politiques publiques de sécurité et leur évolution à venir.

Communément désignées sous l'appellation de « sécurité privée », les *activités privées de sécurité* sont juridiquement consacrées en tant qu'activités matérielles, se définissant sous la forme de services de nature commerciale et contractuelle par lesquels une personne morale privée fournit une prestation de sécurité à un bénéficiaire donneur d'ordre. Juridiquement, l'exercice et l'objet de cette prestation, ainsi que le statut des exécutants, sont encadrés depuis leur avènement dans le droit positif en 1983<sup>3</sup>. Depuis, ce type d'activité n'a cessé de se développer quantitativement et qualitativement, jusqu'à constituer un véritable moyen intégré aux dispositifs de maintien de la sécurité intérieure.

Dorénavant réglementées dans le livre VI du Code de la sécurité intérieure (CSI)<sup>4</sup>, les activités privées de sécurité s'appréhendent sous la forme de « services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage, de biens meubles ou immeubles, ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles » pour une large part, mais aussi sous formes de services de protection de l'intégrité des personnes, de services de transport de fonds et de métaux précieux, et enfin de protection des navires<sup>5</sup>.

Si on peut en quelque sorte dater l'institutionnalisation de la sécurité privée dans sa forme juridique actuelle par la loi du 12 juillet 1983, les activités privées de sécurité ont toujours existé au sein de notre ordre social comme complément de la force publique en matière de protection des personnes et des biens, notamment dans le domaine de la sécurité urbaine. Ces activités présentent tout au long de leur histoire une certaine continuité matérielle qui permet globalement de constater

---

<sup>3</sup> Loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds.

<sup>4</sup> Entré en vigueur sous forme d'ordonnance le 12 mars 2012, le CSI a pour ambition de codifier en un seul et même texte la plupart des activités de sécurité, qu'elles soient exercées par des forces publiques ou privées. Le livre VI est spécifiquement consacré au régime juridique des activités de sécurité que peuvent exercer les personnes privées.

<sup>5</sup> Article L611-1 du CSI.

une conceptualisation fonctionnelle de ce domaine (I). Par suite, l'établissement et le développement d'un régime juridique encadrant ce type d'activités correspondent autant à une demande sociale qu'à la mise en œuvre d'une doctrine globale de la sécurité publique, qui en favorise la place grandissante aux côtés, voire à la place de la force publique. La consécration d'un régime juridique autonome de la sécurité privée et son application extensive à diverses manifestations relatives au maintien de la sécurité, connaissent aujourd'hui une dynamique semblant à ce point irrésistible que l'on entend de plus en plus parler de « privatisation » même de la police. Une privatisation entendue comme l'abandon, au profit d'acteurs privés, de prérogatives publiques en matière de protection de l'ordre intérieur (II).

### **I°) La sécurité privée, ou l'épanouissement d'un concept moderne.**

La participation de personnes *privées* à des missions spécifiques de sécurité, au sens qu'elles ne peuvent se revendiquer d'une appartenance à un corps public, n'est pas un concept nouveau. Il correspond à cette idée que ponctuellement, et de façon circonstanciée, les pouvoirs publics expriment le besoin d'une assistance supplétive dans la poursuite de leurs objectifs de maintien de l'ordre. Ainsi, la professionnalisation et la reconnaissance de ces missions de sécurité matériellement exécutées sans le concours de la force publique, sont le fruit d'une maturation historique s'opérant sous l'angle d'une représentation expérimentale et libérale de la fonction d'ordre.

De fait, les hybridations en matière de sécurité publique ont été nombreuses et anciennes, entre l'autorité publique et ce qui relèverait du « secteur privé » en matière de sécurité intérieure, car il a toujours été admis que les autorités publiques en charge d'assurer la protection des personnes et des territoires puissent s'appuyer sur des corps privés pour compenser certaines de leurs limites d'action, que ce soit à l'échelle communale, régionale ou même nationale : tels le guet bourgeois, sorte de milice de la ville organisée dès le XIII<sup>e</sup> siècle, ou les Fermiers généraux, ancêtres des douaniers. Durant la période révolutionnaire la Garde nationale, constituée par le peuple en armes, apparaît également comme une mobilisation citoyenne visant au maintien de l'ordre intérieur (mais qui sera très vite encadrée par le pouvoir).

Cependant, la majeure partie de ces missions de sécurité privée d'autrefois ne se perçoit pas exactement comme des politiques de délégation et externalisation pures, mais plutôt comme des manifestations précoces de marché public. Il conviendrait plutôt de parler d'aménagements ponctuels et sectoriels, au travers de la mobilisation de moyens privés, en vue de l'exercice de certaines missions

dont le contenu est défini, encadré, et dont le bénéfice tiré reste celui pour les pouvoirs publics eux-mêmes.

En résumé, sous l'Ancien Régime, la matérialité des missions privatisées d'ordre public n'a pas encore vocation à constituer ni même à s'inscrire dans un secteur autonome par rapport au pouvoir politique qui conditionne leur existence. De plus, ses manifestations ne s'expriment pas au sein d'un véritable marché, au sein duquel plusieurs acteurs entreraient en concurrence. À l'extrême, considérant le cas d'une mise en concurrence de plusieurs acteurs privés pour l'attribution d'une mission relative à l'exercice de prérogatives liées à la sécurité intérieure (au travers de l'achat de charges par exemple) l'exemple n'est guère probant, puisqu'il entraîne notamment en conséquence un rattachement organique - plus ou moins lâche - organique à l'autorité du souverain.

Si bien qu'au lieu de questionner la *privatisation* de la sécurité permise par l'abandon de la part des pouvoirs public de certaines de ses prérogatives, nous serions encore dans une logique de « publicisation » de moyens « privés », dans le sens de « formes hybrides d'exercice de la police dans laquelle les autorités publiques sont plutôt mandantes et les autorités privées sont plutôt mandataires »<sup>6</sup>.

C'est vers le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle que prendrait forme un véritable marché de la sécurité privée au sens d'un secteur commercial constitué, dans lequel des prestataires, en dehors de toute habilitation publique administrative, sont susceptibles de proposer des prestations relatives à la protection des personnes et des biens.

Cette émergence prend véritablement racine à une étape bien particulière de l'histoire de France, à la faveur de trois événements bouleversant la nature politico-administrative du pays : la structuration d'une économie libérale, l'organisation moderne des forces de police<sup>7</sup>, et la promulgation de la loi municipale du 5 avril 1884. Il faut donc interpréter ce moment historique comme celui d'une cristallisation de l'affirmation des nouvelles missions et prérogatives de la police française moderne relatives au maintien de l'ordre public dans les communes, au regard de la libéralisation d'activités privées commerciales dont l'apparition serait légitimée du fait qu'elles ne seraient pas, ou pas correctement, exercées par la force publique.

C'est un nouveau secteur privatisé de la sécurité qui s'établit alors autour des activités de

---

<sup>6</sup> INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SÉCURITÉ (INHES), *Le marché de la sécurité privée en France*. 2008, p.12.

<sup>7</sup> Voir BERLIÈRE Jean-Marc, *Naissance de la police moderne*, Perrin, 2011.



gardiennage, et du renseignement commercial et personnel (enquêtes sur la solvabilité des débiteurs potentiels, ou sur mœurs. On peut pratiquement remonter l'origine de ce type d'activité à la fondation du « Bureau de renseignement universels dans l'intérêt du commerce » par le célèbre Vidocq en 1832). Si l'on parle très tôt de « police privée », le terme reste pourtant exagéré au regard de la nature réelle des activités menées. La protection particulière des personnes et des biens ne recouvre à ce moment qu'une partie de ce type d'activité, encore consacré à l'essentiel aux services que sont le recouvrement de créances, les placements et escomptes, les successions et exécution de testaments, ou encore les avances sur recettes, les litiges commerciaux, etc.

C'est à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et au début du XX<sup>ème</sup> que les agences de détectives vont véritablement investir le monde de l'entreprise privée pour proposer de nouvelles prestations par la fourniture de services de vigiles, mais aussi de police du travail. La surveillance du personnel et des employés, les enquêtes préalables à l'embauche et la surveillance discrète, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'entreprise, constitueront autant de nouveaux services offerts aux entrepreneurs et permettront l'investissement de nouveaux terrains sociaux et géographiques d'exercice pour les sociétés privées de sécurité. Au-delà des méthodes souvent aussi peu légales qu'honorables alors employées, une certaine perméabilité entre personnel de ce secteur et celui de la police publique rend assez floue la frontière légale de leurs interventions... Tout cela contribue à ternir la réputation du secteur privé, une mauvaise réputation dont par ailleurs il ne parvient pas encore à se détacher tout-à-fait aujourd'hui.

C'est aussi durant cette période de fin du siècle que l'on constate la ré-émergence de systèmes de guet. De nombreuses expérimentations de surveillance de quartier sont en effet mises en œuvre sous la forme de rondes et patrouilles de nuit (rappelant en cela le système du guet bourgeois à Paris), à une époque où le thème de la délinquance et du crime devient une forte préoccupation sociale et politique. Apparaît alors une offre nouvelle de surveillance et de gardiennage lorsque se forment de véritables entreprises de gardiennage, à la faveur de l'auto-organisation d'entreprises et de commerçants, mutualisant leurs moyens pour salarier des gardiens. En cela, « la question de l'internalisation ou de la sous-traitance des fonctions de surveillance et de gardiennage s'est donc posée de façon relativement précoce dans le processus d'émergence et de structuration d'un marché de la sécurité privée »<sup>8</sup>.

Pourtant le secteur de la sécurité privée devra longtemps composer avec un développement anarchique et sans base juridique, qui fait évidemment à cette époque les affaires des donneurs d'ordre

---

<sup>8</sup> INHES, *Le marché de la sécurité privée en France*. 2008, *op. cit.*, p.13.

en la matière, autant qu'il constitue par ailleurs une source de grande insécurité et de violences pour ceux qui en feront les frais. On pense notamment au cas des milices patronales et à leurs affrontements très violents avec le milieu ouvrier et syndicaliste, mais aussi aux ligues des années 1930 qui vont opportunément agir sous le couvert d'activités de sécurité et de protection de l'ordre public pour se développer. Ces abus déboucheront d'ailleurs sur la loi du 10 janvier 1936 portant sur la « dissolution des organisations susceptibles de mettre en péril l'ordre public », dont on peut considérer qu'incidemment, elle constitue la première réglementation d'encadrement de ce type d'activités.

Il faudra attendre septembre 1942, durant l'Occupation, à la faveur d'une réorganisation générale des pouvoirs de police, pour que la première loi réglementant l'exercice de la profession de directeur et de gérant d'agence privée de recherches, soit adoptée<sup>9</sup>. Une réglementation découlant notamment de la préoccupation de l'occupant allemand de voir de nombreuses officines privées exercer des actions de police et de sécurité en dehors de tout contrôle.

Cette réglementation reprend alors, et fixe, certaines conditions d'accès et d'exercice de la profession mises en place depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Plus ou moins respectées jusque-là, elles ont dorénavant vocation à servir de socle normatif strict et impératif. Parmi les conditions posées, on peut citer l'exigence de nationalité française des agents de recherche, l'absence de condamnation pénale, la nécessité d'une autorisation écrite du ministère de l'Intérieur pour les anciens fonctionnaires de police désirant collaborer avec ces officines, ou l'interdiction pour ces derniers d'utiliser leur ancienne qualité et d'en faire publicité ou mention dans leur correspondance.

Ainsi, nationalité, « virginité » pénale, probité professionnelle, constitueront dorénavant et pour la suite la base incontournable d'accès à ce type de profession.

Pendant la période de l'après-guerre, les sociétés de sécurité privée, qui sont pour la plupart assimilées à des sociétés de gardiennage, continueront de fonctionner sur un même modèle centenaire, et à prospérer, sans qu'aucune nouvelle réglementation ne vienne encadrer la profession, laissée à elle-même et peu contrôlée par les pouvoirs publics.

Ce cadre réglementaire manifestera à nouveau ses insuffisances criantes, comme en attestent divers événements tragiques au tournant des années 1980, lesquels bouleverseront l'opinion publique et forceront enfin le législateur à intervenir pour combler le vide juridique concernant ce secteur de la sécurité privée<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> *Loi n° 891 du 28 septembre 1942 réglementant l'exercice de la profession de directeur et de gérant d'agences privées de recherches.*

<sup>10</sup> Notamment à la suite du meurtre d'un ouvrier militant par un vigile de Renault en 1972 (l'affaire Overney), puis en

C'est donc le régime juridique issu de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, qui fonde véritablement le droit positif en matière d'accès et d'exercice de missions de sécurité privée. Et c'est sur la base de ce régime que se développeront la plupart des législations postérieures en la matière, sur laquelle nous fonderons une grande partie de notre réflexion concernant la place des personnes privées dans l'exercice de missions relatives à la protection des personnes et des biens dans notre ordre juridique.

Enfin, si l'élaboration d'un régime juridique encadrant les activités privées de sécurité relève d'une nécessité de sécurité juridique, le moment choisi par le législateur pour s'emparer de la question correspond bien à un moment particulier de mutations d'ordre sociétal, qui amènent la société civile à reconsidérer un certain nombre de présupposés en matière de maintien de la sécurité.

## **II°) Le paradigme contemporain de la sécurité privée.**

L'émergence d'un régime juridique autonome et entièrement consacré aux activités privées de sécurité intervient (dans sa forme actuelle et réactualisée) alors que « l'organisation et la gestion des forces doivent s'inscrire dans le difficile défi auquel les pouvoirs publics sont actuellement confrontés en matière de sécurité publique : améliorer l'efficacité de la lutte contre la délinquance, tout en participant à l'effort de maîtrise accrue des dépenses publiques »<sup>11</sup>.

De là, une pleine reconnaissance de l'existence des activités privées de sécurité traduit l'acceptation et la prise en compte de la nouvelle donne sécuritaire, globale, qui impose de repenser un modèle d'action publique, et par là-même la définition et l'emploi de ses outils propres.

La remise en cause contemporaine de l'État-providence, qui se traduit notamment par un changement du paradigme conditionnant les activités de services publics de l'État, et par l'apparition de nouveaux besoins et revendications sociétaux relatifs à la protection des personnes et des biens, a donné un souffle inédit au concept d'externalisation des missions de sécurité publique. Sous cet aspect, le développement du marché de la sécurité privée serait corrélatif à un « tropisme sécuritaire » (aspect sociologique) et au « triomphe de l'idéologie néolibérale »<sup>12</sup> (aspect politico-économique). La

---

1981 avec l'évacuation musclée du personnel en grève de l'usine des Camemberts d'Isigny par un groupe de salarié d'une société de surveillance, et le meurtre d'un sans-abri au forum des Halles de Paris par un gardien.

<sup>11</sup>COUR DES COMPTES, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, Rapport public thématique, La documentation française, juillet 2011, p.153.

<sup>12</sup> VENTRE André-Michel, « Introduction », in *Quel avenir pour la sécurité privée ? La refonte du cadre législatif*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013, p.13.

rencontre de ces deux mouvements imprimerait une dynamique nouvelle dans la manière dont on entend maintenir l'ordre public dans la cité.

Dès lors la décision publique en matière de sécurité publique se trouve directement confrontée avec ces deux aspects : elle doit adapter à la fois son offre existante, ses structures, et ses modalités d'action, jusqu'à éventuellement à confier au privé l'exécution de missions dont elle considère qu'elles dépassent ses capacités.

Il existe aujourd'hui une demande renouvelée et puissante de sécurité générale de la part des citoyens, qui à titre symptomatique figure régulièrement dans les sondages comme une revendication et préoccupation sociales particulièrement prégnantes. Cette demande s'est cristallisée autour de la commission d'actes de délinquances et d'incivilités (vandalisme, prostitution, dégradations, etc.) dont la perpétuelle hausse prête par ailleurs à des interprétations diverses : inefficacité de la police, précarité sociale grandissante, ou exploitation politique des chiffres de la sécurité dont les modes de calculs sont parfois contestés. Ces facteurs contribuent certainement à entretenir au sein de la société civile un environnement d'insécurité réelle, ou ressentie comme telle<sup>13</sup>. C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics ont dû adapter et conceptualiser leurs dispositifs policiers selon cette nouvelle donne sociale.

C'est aussi un temps où la recherche universitaire en sociologie et en sciences politiques s'intéresse de plus en plus à la phénoménologie sécuritaire, et dont les observations et les conclusions suscitent l'attention des pouvoirs publics en mal de solutions.

Une doctrine en particulier, celle de la police communautaire, a rencontré un grand succès depuis maintenant plus d'une trentaine d'années : d'origine anglo-saxonne, elle encourage la prise en charge par la société civile de sa propre sécurité, afin d'éviter que ses membres ne s'en remettent passivement et de façon exclusive à l'intervention des professionnels de la sécurité, c'est-à-dire aux agents des polices publiques.

Cette doctrine préconise d'autres formes plus sociétales ou citoyennes de sécurité privée, par des

---

<sup>13</sup> Sur le sentiment d'insécurité, ou l'insécurité diffuse, voir la théorie de la « broken window » dans l'article de Wilson et Kelling (KELLING George et WILSON, James, « Broken windows: the police and neighborhood safety », in *Atlantic Monthly*, 1982), analyse selon laquelle « qu'une seule vitre brisée le reste et c'est un signal qu'en casser d'autres sera sans conséquence ». Pour Jacques Donzelot et Anne Wyvekens, l'apport majeur de cet article, « révolution copernicienne dans le domaine de la compréhension des relations entre le sentiment d'insécurité et la délinquance », tient à 2 enseignements : le « déplacement du regard sur les situations, soulignant l'importance de l'attention à apporter au sentiment d'insécurité, à la fois comme un phénomène en soi et comme une cause de délinquance » et « la conséquence qu'il convient de tirer du premier sur le plan des politiques, et plus précisément quelle relation établir entre la police et la population d'un quartier » (« *Community policing*, et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux États-Unis et en France », in *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2002, n°50, p.45).

citoyens ou des groupes de citoyens qui s'organisent d'eux-mêmes pour assurer leur sécurité. Hors le cas extrême de la constitution de milices en tant que telles, la plupart de ces formes alternatives contributives au maintien de l'ordre social sont illustrées par les campagnes en faveur d'actions préventives de police allant dans le sens d'incitations au développement de la « prévention situationnelle »<sup>14</sup>. Elles invitent ainsi particuliers et entreprises à prendre eux-mêmes des mesures pour décourager les tentatives délictueuses (ou atténuer les tentations), en rendant les conditions de possibilité de passage à l'acte plus difficiles et plus risquées.

L'acceptation de cette doctrine comme une réponse réaliste et efficace aux demandes sociétales de sécurité contribue alors à l'émergence d'une nouvelle politique publique de sécurité, et qui tend de plus en plus à être axée autour du concept de prévention. Soit à une action d'ordre sécuritaire exercée en amont de l'éventuelle commission matérielle d'une atteinte à la personne ou aux biens. Dans le même temps, la fonction de prévention par la dissuasion pénale (de par la seule action policière ou judiciaire) tend, elle, à reculer de plus en plus<sup>15</sup>...

Le point commun de l'ensemble de ces thèses et mesures est qu'elles mettent l'accent sur une nécessaire proximité de l'action policière avec les acteurs de la société civile. Dans cette perspective, elles encouragent le développement de partenariats entre la police et les autres acteurs sociaux de façon à être au plus près des besoins et des attentes de ces derniers, ont finalement débouché sur la consécration de la notion de « coproduction » de la sécurité.

Cet encouragement à la mobilisation des initiatives privées est par ailleurs directement lié à la crise de l'État-providence, crise de sa légitimité comme de ses ressources. C'est la raison pour laquelle il est porté par le succès de thèses néo-libérales qui, concernant la remise en cause du rôle de l'État, préconisent son désinvestissement progressif au profit du secteur privé dans un certain nombre de domaines, et cela même pour des responsabilités antérieurement considérées comme relevant de ses compétences « régaliennes ».

Mais l'on s'intéressera principalement ici aux formes « institutionnelles » de sécurité privée, c'est-à-dire constituées des personnes morales qui, dans un cadre contractuel et marchand, fournissent

---

<sup>14</sup> Théorie développée dans les années 1980 en Angleterre à partir de recherches universitaires américaines et sous l'impulsion de Ronald V Clark, ancien chef de l'unité de recherche et de planification du Home Office, selon laquelle la commission d'un délit résulterait autant de l'émergence d'une occasion que de la volonté de l'auteur ; il importerait dès lors pour l'éviter de prendre des mesures ayant pour but d'empêcher un tel passage à l'acte en modifiant les circonstances par lesquelles un tel délit est habituellement commis ou susceptible de l'être...

<sup>15</sup> V. ROCHÉ Sebastian, *Police de proximité, nos politiques de sécurité*, Seuil, 2005, p.21.

une prestation de services ou de biens en vue d'assurer la protection des biens ou de la personne d'un donneur d'ordre. Si l'activité privée de sécurité peut donc se définir comme une prestation de service qui profite à un donneur d'ordre, ce régime viserait, de par l'objet même du contrat, la protection de son seul intérêt propre. C'est en cela qu'on peut définir cette prestation comme étant « particulière » car en théorie elle ne s'intéresse qu'aux besoins du commanditaire tels qu'il les définit lui-même. Pourtant, la nature de l'objet de la prestation en cause (une prestation de protection/sécurité) fait que cette dernière entraîne malgré elle des effets qui vont au-delà de ceux applicables aux seules parties. En effet, si la réalisation de la prestation bénéficie théoriquement aux seuls donneurs d'ordre, elle pourrait profiter (in- ?) directement à la réalisation et au bien de la sécurité générale en orientant à sa marge certains comportements, notamment ceux des délinquants potentiels. Serait-il alors possible de considérer que la sécurité privée participe de la sécurité publique et plus particulièrement de l'ordre public ?

Il est pourtant nécessaire de rappeler dès à présent que cette réalité matérielle doit s'accommoder du fait qu'en droit français, les missions de police sont en théorie insusceptibles d'être déléguées<sup>16</sup>, et donc d'être exercées par des personnes privées.

La nature des missions susceptibles d'être exercées par les personnes privées en matière d'activités de sécurité, dès lors qu'elles ne se confondraient pas avec des missions de police proprement dites, pose néanmoins la question de la complémentarité de l'action des personnes privées avec celle de la force publique. Le fait qu'en d'autres termes « les agences de sécurité privée opèrent là où les services policiers sont en droit de le faire, mais s'abstiennent en fait de toute action, ou bien elles répondent à des demandes particulières formulées par des groupes qui possèdent des intérêts qui leur sont propres »<sup>17</sup>, illustre que des priorités différentes déterminent leurs champs d'intervention respectifs.

La montée en puissance de la sécurité privée est donc la traduction d'une nouvelle donne en matière de politique de sécurité. De globale et exercée par les seuls pouvoirs publics, celle-ci tend de plus en plus à se fragmenter en fonction de ses domaines d'application, qu'ils soient d'ordre matériel, territorial, ou social.

Car fondamentalement, qu'elle soit exercée par des personnes publiques ou privées, de quelle *sécurité* parlons-nous ? En premier lieu, la sécurité doit être ramenée à son acception de « protection des

---

<sup>16</sup> C'est la lecture communément admise de la jurisprudence Ville de Castelnaudary (CE Ass., arrêt du 17 juin 1932, req.12045, Ville de Castelnaudary, rec. p.595) par laquelle le juge pose le principe de l'interdiction de délégation des missions de police au profit des personnes privées.

<sup>17</sup> BRODEUR Jean-Paul, *Visages de la police, Pratiques et perception*, Presses de l'Université de Montréal, 2003, p.297.

personnes et des biens », laquelle, en droit et selon notre propos, s'accorde avec, et découle de, la notion de sécurité intérieure et d'ordre public. Or, celle-ci s'entend classiquement comme étant l'apanage sinon exclusif, du moins majoritairement dévolu à la force publique, de par sa fonction policière. C'est pourquoi il importe de revenir sur ces notions, leurs implications, car les activités privées de sécurité s'inscrivent dans celles relatives à une sécurité plus globale, aux côtés des forces publiques de sécurité.

Alors qu'il existe en effet une première et fondamentale difficulté, à la fois technique et épistémologique, à concevoir ce que recouvre la notion de sécurité. Une recherche simple dans le vocabulaire juridique du Professeur Cornu renvoie à deux acceptations de base : premièrement en « la situation de celui ou qui est l'abri des risques (s'agissant de risques concrets : agressions, accidents, atteintes matérielles...) ; état qui peut concerner une personne (sécurité individuelle), un groupe (sécurité publique), un bien ». Et encore à « la prévention de tels risques et moyens de protection tendant à prévenir la réalisation de ces risques, ensemble de précautions incombant à certaines personnes envers d'autres ». Et d'associer à ces définitions les termes de sûreté, tranquillité, liberté, garde, sauvegarde, contrôle, surveillance<sup>18</sup> (etc.).

Mais pour caractériser l'essence de la notion de sécurité, notion contemporaine clé, porteuse de nouvelles aspirations sociales, politiques et juridiques, ces définitions sont insuffisantes. À ce titre il peut sembler alors utile de réintroduire, comme technique de recherche juridique, la théorie de la distinction entre notion fonctionnelle et notion conceptuelle, chère au doyen Vedel<sup>19</sup>.

Ramenée à la sécurité, celle-ci permet d'opérer une distinction selon qu'on conçoit la sécurité comme un état ou une finalité. La notion fonctionnelle ne présenterait pour sa part « aucune homogénéité conceptuelle et se caractérisant uniquement par les fonctions qu'elles remplissent qui seules leur confèrent une véritable unité »<sup>20</sup>. *A contrario*, la sécurité prise dans sa dimension conceptuelle se caractériserait par l'ensemble indifférencié de tous moyens et actions existants, en vue de la protection de l'ordre public. Que ces moyens et actions soient exercés par des personnes publiques ou privées et selon des voies différentes, la recherche de la sécurité devient ici œuvre commune en vue d'une sécurité effective alors entendue comme un état social. Mais prise dans cette notion, la sécurité entendue comme l'objectif de recherche de la sécurité, ne permettrait finalement pas de légitimer la

---

<sup>18</sup> CORNU Gérard, *vocabulaire juridique*, PUF, 2005, p.853.

<sup>19</sup> VEDEL Georges, « De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barinstein (La légalité des actes administratifs devant les tribunaux judiciaires) », *Semaine juridique*, 1948, I, n° 682.

<sup>20</sup> RANGEON François, *L'Idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986, p.8.

nature des moyens employés et surtout pourquoi cet objectif serait poursuivi de façon différenciée selon ses acteurs.

Normer et délimiter la sécurité à la fois comme résultat concret mais aussi comme aspiration de départ permet à la fois de déterminer les différents institutions et moyens chargés de la mettre en œuvre, et de rationaliser la place qu'occupent chacun d'eux dans la poursuite de ce but. Et donc pour notre propos et dans ce travail, cet effort doit permettre de pouvoir déterminer s'il existe une distinction de fond et/ou de forme entre activités publiques et privées.

Or, l'existence de deux régimes juridiques propres en matière de recherche de *sécurité*, l'un privé l'autre public, signifie bien que tous les moyens ne se valent pas. Il devient alors nécessaire d'inclure la notion même de sécurité dans un processus de rationalisation juridique qui ferait appel aux notions de sécurité intérieure et d'ordre public, qui elles seules ont un fondement juridique permettant d'établir ses applications concrètes.

La sécurité intérieure s'entend en opposition de la sécurité extérieure, dans le sens où la première est relative, au sein du territoire de la nation, aux conditions et aux moyens relatifs à la protection des personnes, des biens, et des institutions contre les menaces issues d'éléments internes de la société. La consécration très récente du Code de la sécurité intérieure permet dorénavant de mieux définir matériellement le contenu de cette notion, puisque celui-ci énumère de façon inclusive tous les moyens et institutions susceptibles de se rapporter à la poursuite de la sécurité intérieure : ainsi de la police nationale, municipale, de la gendarmerie, des opérateurs relevant des activités privées de sécurité, des gardes champêtres, de la sécurité civile ; et pour des missions relatives au maintien de l'ordre public, à la lutte contre le terrorisme, la vidéoprotection, la sécurité dans les transports, les jeux de hasard et casinos...

Réfléchir sur la notion de sécurité aujourd'hui, en tant que préoccupation sociale majeure au sein d'une société qui remet en cause les conceptions classiques de sa mise en œuvre - par choix ou par nécessité -, impose ainsi au Droit d'accompagner ses mutations et ses implications nouvelles. Partant, elle impose au juriste de s'interroger sur les fondements de la fonction policière, et dès lors sur la réalité fonctionnelle et matérielle de la notion d'ordre public.

Correspondant pendant la phase de constitution de l'État moderne, à une mission générale de paix sociale, la police s'entend, jusqu'à la fin du XVIIème siècle, comme une technique de gouvernement propre à l'État<sup>21</sup>. Cependant cette conception de la police au sens large sera bouleversée

---

<sup>21</sup> GATTI-DOMENACH Jacqueline, GLEIZAL Jean-Jacques, JOURNES Claude, *La Police*, PUF, 1993, p.17.



à la Révolution pour devenir alors une action subsidiaire et précise de l'État libéral, dont la spécificité tient aux conditions particulières de sa mise en œuvre par un corps spécifique spécialisé dans le maintien de l'ordre intérieur.

En France, la généalogie de la police et des politiques de sécurité publique a progressivement suivi la trajectoire d'une étatisation et d'une centralisation croissante, bien que devant et de façon paradoxale composer avec une conception traditionnelle de la Police en tant que « fonction sociale constitutive de la cité »<sup>22</sup>, ou encore « fonction spécifique et naturelle de la communauté locale »<sup>23</sup>. Ainsi, si la centralisation de la police n'a cessé de s'opérer depuis la III<sup>ème</sup> république, s'accroissant par les lois de centralisation des années 1940<sup>24</sup>, et par les lois de décentralisation de 1983 (centralisant les polices municipales qui n'auraient pas encore intégré le giron national), elle reste de par son organisation opérative intimement et emblématiquement définie par l'exercice localisé de son action<sup>25</sup>.

L'organisation et la configuration politico-administrative de la police sur une base publique et centralisée est donc relativement récente dans l'histoire française. L'autonomisation de la police, en tant que fonction et institution différenciées notamment par rapport à la justice et à l'armée s'est réalisée progressivement, à partir du XVI<sup>ème</sup> siècle. Les hybridations sectorielles avec le domaine militaire notamment ont été particulièrement fécondes tout au long de notre histoire, en particulier dès lors qu'il s'est agi de mettre en place des actions de protection des communautés locales contre des atteintes extérieures, ou des actions de maintien de l'ordre public. Si l'on peut constater que ce type d'hybridation est encore à l'œuvre aujourd'hui, avec l'exemple de la gendarmerie dont l'organisation relève de la Défense, elle demeure résiduelle, si bien que la police peut bien être considérée à la fois comme institution autonome et comme fonction primo-spécialisée dans le maintien de l'ordre intérieur.

Or, le cas français, celui d'une organisation centralisée et publicisée en matière de politiques de sécurité publique n'est pas au fait de toutes les grandes démocraties occidentales, où, au contraire (dans les pays anglo-saxons, notamment) « le secteur privé de la sécurité a souvent précédé le secteur public avant de composer avec lui dans un cadre relativement ouvert et sous la tutelle d'états fédéraux dont les territoires font la loi »<sup>26</sup>. L'importation ou l'inspiration d'un modèle de sécurité privée issu de

---

<sup>22</sup> *Idem* p.52.

<sup>23</sup> PICARD Etienne, *La notion de police administrative*, LGDJ, 1984, p.77.

<sup>24</sup> Loi du 23 avril 1941 qui finit d'étatiser la police dans les villes de plus de 10000 habitants.

<sup>25</sup> Implantation territoriale des commissariats, définition de ses missions sur la base de la prise en compte de besoins locaux et sociaux particuliers...

<sup>26</sup> BAUER Alain, « Des obligations imposées à la volonté partagée : le très complexe parcours de la sécurité privée en France », in *Quel avenir pour la sécurité privée ?*, p.17.

cultures politiques et économiques libérales pose la question de son application dans notre pays au regard de notre conception du maintien de l'ordre intérieur, faisant alors passer nos forces de sécurité d'une « police d'ordre » à une « police de sécurité »<sup>27</sup>.

Car ne pas oublier qu'en soi, la notion de police est susceptible de revêtir deux significations distinctes selon que celle-ci est entendue dans son sens organique ou matériel<sup>28</sup>. Elle présente une « double amphibologie »<sup>29</sup> qui permet de l'appréhender soit dans un sens organico-institutionnel (la Police présentée comme « l'ensemble des personnes qui concourent au maintien de l'ordre intérieur<sup>30</sup> ») ou dans un sens fonctionnel (une fonction spécifique caractérisée par une forme d'action dont le particularisme - la mise en œuvre d'actes de police administrative et judiciaire - justifierait et légitimerait son caractère extraordinaire).

De fait, l'expression et l'effectivité d'un tel régime juridique des activités privées de sécurité jouent elles-mêmes sur cette double amphibologie. Car l'on peut opérer une distinction entre autorités et forces de police, c'est-à-dire une distinction entre la fonction juridique d'édiction de normes (en vue de maintenir l'ordre public) et la fonction matérielle d'exécution. On peut alors légitimement se demander si et dans quel sens des activités privées se rapportant au maintien de l'ordre trouvent à y déployer leurs effets.

Dans la mesure où les activités privées de sécurité sont relatives à des missions de protection de personnes et de biens, soit à des composantes de l'ordre public, il paraît logique de considérer qu'elles s'inscriraient par nature dans le cadre de ce dernier.

Définir le régime juridique des activités privées de sécurité suppose de savoir en quoi cette activité présente un caractère juridiquement autonome et particulier au regard de l'ensemble des missions ayant trait au maintien de l'ordre public. Cette condition serait remplie comme en témoigne l'existence d'un régime juridique particulier consacré par le législateur, à savoir la loi du 12 juin 1983 qui a vocation à réglementer de façon exhaustive les activités privées de sécurité.

---

<sup>27</sup> « Dans les années 1970 va (...) se produire une petite révolution dont la manifestation la plus évidente est l'apparition d'un nouveau mot au sein du vocabulaire politico-juridique, celui de sécurité. [Pour la police], il ne s'agit plus de comptabiliser les actes de répression, mais d'entreprendre une action préventive qui satisfasse la population. L'organisation policière ne peut qu'éclater en conséquence : le monopole de la puissance publique en matière d'ordre est battu en brèche par le retour aux polices municipales et la multiplication des agences privées de sécurité ». v. GLEIZAL Jean-Jacques, « police d'ordre, police de sécurité », in *Autrement, Obsession sécurité*, n°104, 1989, pp.109-115, p.113.

<sup>28</sup> CHAPUS René, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, 2001, p.697 ; v. aussi MINET Charles-Edouard, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007.

<sup>29</sup> DEBOUY Charles, *Droits de l'individu et de la police : actes du colloque conjoint des facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal tenu à Poitiers en mai 1988*, Litec, 1990, p.55.

<sup>30</sup> DE LAUBADERE André, VENEZIA Jean-Claude, GAUDEMET Yves, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 1997, p.193.

La délimitation ainsi faite de ces activités privées, tant du point de vue matériel (par l'énumération des activités ouvertes à leur exercice par des personnes privées), qu'organique (des personnes privées sans lien de subordination avec l'autorité publique, et donc a priori insusceptibles de se prévaloir de ses prérogatives) permettrait de spécifier un champ d'application propre.

Et pourtant, si l'activité privée de sécurité ne doit pas se confondre avec l'activité publique de sécurité, comme le législateur l'affirme, il n'en reste pas moins que leurs perspectives de finalité convergent vers un seul et même objectif : la sauvegarde, *in fine*, de l'ordre public. La chose semble même être parfaitement entendue alors que l'article 1er de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité établit que « la sécurité privée concourt à la sécurité générale de la nation ».

Mais puisque théoriquement, et selon la volonté du législateur de consacrer un régime particulier et limitatif des activités de sécurité privées, les deux régimes publics et privés ayant chacun trait à la sécurité générale ne sauraient se confondre, il conviendrait alors de définir une véritable logique conceptuelle qui permette d'appréhender le fait qu'une activité privée de sécurité, pour autant qu'elle ait affaire à l'ordre public, ne soit pas directement constitutive d'une mission d'ordre public. En d'autres termes, comment dès lors caractériser et délimiter juridiquement ce dispositif d'ordre privé, dans une matière dont le ressort relève majoritairement de la force publique mais dont certaines composantes en auraient été soustraites<sup>31</sup> ?

Ainsi, la matérialité et l'effectivité de l'activité privée de sécurité dans leur dimension contributive au maintien de l'ordre public, présentent une difficulté d'ordre technique et épistémologique renvoyant à la qualification juridique exacte de ses moyens, et à leur place dans l'ordonnement juridique l'ensemble des moyens de maintien de l'ordre.

Doit-on considérer que ses activités matérielles sont rendues possibles par un processus de « privatisation », c'est-à-dire qu'à l'instar d'un service public donné, leur gestion et leur exécution autrefois assurées par les pouvoirs publics ont été déléguées à une personne privée, avec tous les pouvoirs strictement nécessaires (dont des prérogatives de puissance publique) pour les mener à bien ? Ou bien ces activités sont-elles considérées comme étant des activités que l'on pourrait qualifier de

---

<sup>31</sup> La loi originelle du 12 juin 1983 prévoyait par exemple le transfert intégral des missions de transport de fond, auparavant exclusivement exercées par la force publique, au profit des sociétés privées : il s'agit donc bien là d'un abandon pur et simple d'une certaine activité de la part des pouvoirs publics. Il reste néanmoins beaucoup d'autres formes d'activités de sécurité publique qui, si elles ne constituaient pas des missions « qualitativement » définies telles que l'ilotage ou le patrouillage, sont de moins en moins accomplies par la force publique du fait de la possibilité ouverte aux personnes privées de les accomplir en lieu et place de celle-ci.

mineures, applicables dans un ordre privé, et que leur exécution ne nécessite pas de technicité juridique particulière requérant des prérogatives de nature publique (c'est-à-dire un pouvoir de police) ? Si bien qu'obéissant à des logiques de protection différentes, elles ne participeraient que de façon incidente et « indolore » à une politique publique de sécurité générale...

C'est bien la question de la nature des pouvoirs délégués (ou mis à disposition) par la personne publique et employés par les personnes privées qui se pose, et nécessairement une large partie des fondements du droit administratif français qui s'en trouve sollicitée.

La langue française est riche de termes signifiant l'action commune de plusieurs entités œuvrant dans un même but : participation, concours, partenariat, coopération, etc.

Cependant, pris dans leur acception juridique, ces termes ont justement pour certains une signification particulière et qui emporte une qualification de régime dédiée, alors que fondamentalement le régime juridique issu de la loi du 12 juin 1983 constitue une liberté de type commerciale : en d'autres termes, comment rendre compte du caractère virtuellement rattaché à l'idée de mise en œuvre d'une mission fondamentale pour l'ordre social, alors même que cette dernière ne relèverait d'aucune soumission à un processus effectif d'association à la personne publique ?

Existe-t-il même au sein de notre vocabulaire juridique un terme qui permette ainsi d'appréhender le fait de cette dimension particulière, à la fois matérielle et institutionnelle de l'activité privée de sécurité, qui se caractérise par ailleurs par une sorte de parallélisme des objectifs poursuivis et parfois des moyens - *a minima de l'esprit* des moyens - employés par la force publique ? Si le parallélisme des moyens employés reste largement à démontrer, ce qui constitue l'objet de la majeure partie de ce travail de recherche, la présomption de complémentarité entre action privée et action publique fonde indéniablement l'un des fondements de l'existence des activités privées de sécurité<sup>32</sup>.

## **La problématique retenue.**

Si les enjeux relatifs à l'existence d'activités privées de sécurité peuvent s'appréhender au travers de multiples domaines d'étude (économie, sociologie, sciences politiques, entres autres), de l'interrelation naît une véritable phénoménologie dont le juriste est apte à se saisir et à rendre compte, de par sa compétence dans l'étude de la norme (au sens très commun et général qui est celui de

---

<sup>32</sup> C'est par ailleurs toute la confusion qui peut naître de concepts tels que le traduit par exemple le Rapport Belorgey, en 1983, qui considérait les sociétés privées de sécurité « *non pas comme des polices auxiliaires, mais plutôt des comme des auxiliaires de police* ».

l'ensemble des règles qui s'imposent à un groupe social), au-delà de l'étude du strict régime juridique afférent.

Premièrement, il convient de rappeler que l'existence ainsi que la viabilité de la sécurité privée en tant qu'activité économique, sont justifiées et suspendues à des calculs gestionnaires, entendus en termes de coûts, résultats, et efficacité. Il existe cependant une évidente difficulté à quantifier efficacement ces paramètres. En effet, s'il est déjà ardu d'y voir clair dans les « chiffres » de la sécurité publique qui chaque année prêtent à polémique et témoignent de la difficulté d'appréciation selon les modes de calculs employés, il est plus difficile encore de quantifier ceux de la sécurité privée puisque celle-ci n'opère pas de missions de type juridictionnel ou répressif ; ce qui justifierait qu'il semble n'exister à l'heure actuelle aucune donnée chiffrant l'impact de celle-ci sur les comptes de la sécurité publique<sup>33</sup>.

En tous les cas, il est indéniable qu'il existe du côté des pouvoirs publics une volonté politique d'alléger les charges des budgets publics en matière de sécurité, en envisageant notamment de diminuer la pression des attentes pesant sur les polices publiques, et de recentrer ainsi leur activité sur le « vrai travail policier », « le cœur de métier »<sup>34</sup>. La même logique est à l'œuvre dans bien d'autres domaines de l'action publique, visant un but global de redistribution et de rationalisation des ressources publiques.

Du côté de la sphère « privée », nous sommes face à une demande croissante issue des individus, de groupes ou institutions (entreprises, communautés, corporations), qui essentiellement celle d'une plus grande efficacité sécuritaire (encore que l'on peut se demander s'il ne s'agirait pas plus exactement d'un sentiment de meilleure protection?), à la fois pour pallier les défaillances réelles ou supposées des polices publiques mais aussi pour mieux adapter les mesures de protection à la diversité grandissante de leurs besoins particuliers.

Ces considérations ont aussi bien à voir avec la conception de l'organisation et de l'action de la police publique, qu'avec plus largement celle de l'État moderne, ses prérogatives, et ses devoirs : les notions nouvelles de « police communautaire », de « prévention situationnelle », de « police de proximité », de « partenariat », (pour ne citer qu'elles, parmi beaucoup d'autres) sont autant d'outils

---

<sup>33</sup> Une telle étude semblerait pourtant aussi utile qu'elle serait susceptible d'être conduite si l'on mentionnait l'origine du signalement d'un délit dans le processus juridictionnel (l'on pourrait à cette fin imaginer par exemple un outil statistique se basant sur le fait de mentionner que tel ou tel délit en matière de protection des personnes et des biens ait été signalé à la force publique selon trois catégories : soit par des agents publics, soit par une personne privée exerçant une activité privée de sécurité, soit autre).

<sup>34</sup> SAUVÉ Jean-Marc, intervention au CE, *Sécurité publique : puissance publique, acteurs privés*, 20 novembre 2009.

créés pour faire face aux besoins de sécurité des sociétés contemporaines, et qui ont pour fondement de redéfinir les ressources sociétales pour ne pas laisser la charge de gestion aux seuls professionnels des polices publiques. Ces notions sont par ailleurs intimement liées à la pensée néo-libérale qui prône une remise en cause de l'État-providence, par une redéfinition des responsabilités de l'État et une révision à la baisse du périmètre et des modalités de ses interventions.

C'est à ce point de jonction de la coexistence des institutions policières publiques et des institutions sécuritaires privées, par un certain parallélisme de leurs activités et finalités, que se pose la question de la concurrence éventuelle de modèles rivaux. L'avènement et la pleine reconnaissance du rôle du privé dans la « production » de la sécurité, selon différents processus de complémentarité, de délégation, de collaboration, ou encore de co-responsabilité, posent le problème de l'organisation, de la répartition et enfin de la hiérarchisation des compétences et fonctions, entre secteur public et secteur privé, dans le domaine de la protection des personnes et des biens.

Or l'exercice de missions de police est fondamentalement subordonné à la prise en compte des droits et des libertés publiques et individuelles, dans le sens où il trouve à s'appliquer dans l'intérêt de ceux-ci autant qu'il est borné par leur existence. Qu'en est-il alors de ces derniers dans le cas d'activités privées de sécurité, surtout s'il s'avérait qu'elles usent des moyens qui s'apparentent à ceux des forces publiques, tout en n'étant pas soumises aux mêmes obligations ni aux mêmes garanties ?

Car pour le moins, les logiques commerciales sous-tendant les activités privées de sécurité (notamment celles de rentabilité et de défense d'un intérêt privé) soulèvent à ce titre des suspicions d'incompatibilités, relatives aux risques de dévoiements de ses opérateurs, à l'encadrement juridique distinct des moyens et des contrôles, voire à l'organisation de leurs relations avec l'état de droit.

Rappelons que dans les sociétés démocratiques, l'activité de la police publique est contrôlée par les instances politiques, lesquelles par leur fondement électif et leur caractère représentatif sont mandatées pour arbitrer les différentes demandes sociétales, afin de définir un ordre qui corresponde à l'intérêt général, et dont les polices publiques sont l'instrument fondamental de protection. Puisque par définition, les pratiques de sécurité privées sont liées à la protection d'intérêts particuliers, la question qui se pose est alors celle de la conciliation de la poursuite de ces intérêts particuliers au regard des exigences du bien commun, et de là à penser celle de l'encadrement légal et des instruments de contrôle que l'administration peut mettre en œuvre. Plus globalement, il s'agit d'appréhender la véritable place que l'on entend donner aux activités privées de sécurité dans notre ordre social, selon ses modalités d'exercice, dès lors qu'elles sont susceptibles par nature de remettre en cause la monopolisation de la violence légitime dont la force publique est l'instrument.

Dans cet ordre d'idée, si la perspective d'un retournement des forces privées contre l'état de droit ne semble pas à craindre (bien que l'on peut observer de tels phénomènes dans des sociétés moins

stabilisées et pacifiées que les sociétés démocratiques occidentales), l'internationalisation des formes de sécurité privée soulève déjà le risque de leur exercice par des entreprises étrangères, et semble mettre à mal l'idée que des activités relatives à la sécurité intérieure sur un territoire donné ne soit légitimement exercées que par des personnes et institutions issues de ce même territoire.

Conséquemment, l'on pourrait craindre d'un développement mal maîtrisé des activités de sécurité privée qu'il ne provoque ainsi un fractionnement de la société en groupes constitués selon leur capacité d'organisation plus ou moins autonome de leur propre sécurité (définissant alors des formes de localisme, qu'il soit territorial, communautaire ou corporatiste ; et une crainte d'autant plus fondée en France où prévaut l'existence du pacte républicain). Car dans la mesure où le développement économique des activités de sécurité privée est fonction des ressources - financières surtout - dont disposent les personnes souhaitant solliciter les professionnels, le risque est de voir émerger une répartition sociale de la sécurité à plusieurs vitesses, « d'autant que ce risque de disparité est accentué par le fait que le renforcement de la sécurité, qui s'opère alors au profit des bénéficiaires de ces pratiques, est susceptible d'accroître, corrélativement et presque mécaniquement, du fait du déplacement de celle-ci, l'insécurité de ceux qui ne bénéficient pas de ce type de protection »<sup>35</sup>.

Pour autant, il ne faut pas oublier que ce phénomène est encouragé et mis en œuvre par l'État lui-même : il s'agit donc, au-delà de l'intérêt juridique suscité par l'émergence d'un régime légal relativement nouveau, d'un véritable débat de fond sur la nature de l'État et de son action aujourd'hui. Cependant, il faut aussi garder à l'esprit que malgré le relatif empressement avec lequel les pouvoirs publics semblent vouloir se délester de certaines de leurs missions relatives à la sécurité, ces derniers entendent garder un contrôle sur la façon dont elles sont exercées : en d'autres termes, quand l'État abandonne quelque chose, c'est qu'il choisit de le faire, mais selon les modalités qui lui semblent les plus avantageuses pour lui. Or, le sont-elles réellement, notamment pour ses administrés ? Car telle qu'elle est exercée par les personnes et groupes privés, la protection des personnes et des biens questionne la légitimité de deux types d'intérêts en présence, non plus parallèles mais croisés : celui des personnes privées qui mettent en œuvre des dispositifs de protection pour leur propre intérêt personnel ; et celui des personnes publiques qui prenant acte de l'existence de ces dispositifs, en attendent qu'ils participent de la défense de l'ordre public (dans ses composantes de sécurité ou de tranquillité publique) ou de l'intérêt général, mais aussi de la citoyenneté, ou de la qualité de vie. L'intérêt des donneurs d'ordre en matière de sécurité privée, dans la perspective de la rationalisation

---

<sup>35</sup> INHES, *Le marché de la sécurité privée en France*, 2008, p.44.

d'une action intéressant l'ordre social, ne soulève pas de questions particulières, tant il tombe sous le sens de son utilité. Mais dans le cas de l'autorité publique, il soulève une question majeure : l'accent mis sur un maintien optimisé de l'ordre public n'est-il qu'un discours politique, d'opportunité, alors empreint d'un certain créationnisme juridique, ou contient-elle un véritable fond théorique de vérité juridique permettant ainsi une application et une légitimité effectives et incontestables ?

Or, c'est bien la prise en compte de l'existence de ces deux prismes d'appréhension, celui juridico-légaliste d'un côté, et celui socio-politique de l'autre, qui conditionne la question globale de la place des dispositifs de sécurité privée au sein des moyens de protection de l'ordre public dans l'ordonnement juridique français... car dès lors que l'on traite « des problématiques de l'utilité, efficacité et immédiateté en matière de sécurité » dans le contexte d'une « évolution de la distinction entre vie privée et vie publique du fait d'une vision utilitariste de la vie commune et de la sécurité dont le thème envahit le débat public », se pose la problématique de la « distinction entre la liberté du citoyen et l'intention des dispositifs de protection que peut offrir une quelconque instance chargée de produire un service à l'usager »<sup>36</sup>.

Or l'une des difficultés majeures de cette question de la participation du privé à la sécurité est relative à ce que dans les textes régissant la matière des activités privées de sécurité (loi de 1983, Code de sécurité intérieure, lois LOPS et LOPPSI, etc.), le législateur ne définit à aucun moment strictement la nature de la portée des missions qui sont ainsi confiées aux personnes privées : on ne sait pas vraiment si et à quel niveau elles participent à la sécurité publique générale, ni même si elles sont d'intérêt général. À cette interrogation s'ajoute l'apparente contradiction née de la possibilité donnée aux personnes privées de fournir une prestation de service, qui aurait pour finalité de contribuer à la protection de l'ordre public, face à l'interdiction d'origine jurisprudentielle pour les personnes publiques de déléguer des activités de police. C'est pourquoi il nous faut interroger la nature réelle des modalités de protection des personnes et des biens sous l'empire du régime des activités privées de sécurité, c'est-à-dire les modalités par lesquelles les personnes privées autorisées préviennent, assurent et résolvent les risques, menaces et atteintes à l'existence et l'intégrité physique des personnes (individuelles ou collectives). À ce titre, il convient dès à présent de déterminer quelle définition nous souhaitons donner à ces activités privées de sécurité, par laquelle nous légitimons la problématique envisagée ; définition appréhendée sous l'angle combiné de son objet et de son but, comme étant l'activité exercée par des opérateurs économiques privés visant à la protection de personnes, de biens particuliers meubles ou immeubles ainsi que des personnes circulant au sein ou

---

<sup>36</sup> PECAUD Dominique (Réd.), *l'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public*, La Documentation Française, 2002, p.15.



à côté de ces biens, dans le but de prévenir une atteinte à leur intégrité physique, laquelle, principalement du fait de l'homme, constituerait une incrimination.

Afin de mener cette recherche, il nous faudra à l'évidence et dans un premier temps analyser le droit positif des activités privées de sécurité, et comment se déploient leurs modalités d'exercice selon la mission considérée. Partant, définir l'action concrète et opérationnelle des opérateurs privés de sécurité nous amènera à ne pas pouvoir conclure à la détermination d'une unité conceptuelle satisfaisante de la doctrine d'emploi des forces privées de sécurité (Première Partie).

Ensuite, l'intérêt n'est pas seulement, dans une recherche de stricte logique juridique, de pointer une contradiction dans les faits entre prohibition de délégation des missions de police et exercice privé d'activités de sécurité. Il doit être aussi de pouvoir délimiter non pas l'exercice des activités de sécurité telles qu'elles sont effectivement exercées par les personnes privées (puisque la matérialité des missions de sécurité privée est expressément prévue et encadrée par les textes qui fixe leur régime), mais leur virtualité d'exercice, entendue comme la marge de manœuvre accordée au législateur en la matière.

En d'autres termes, de déterminer à quelles limites juridiques se heurte la volonté politique de confier à des personnes privées toujours plus de missions se rapportant à la sécurité des personnes et des biens (Deuxième Partie). Ces limites sont-elles indépassables, et en vertu de quoi ? Comment légitimer que certaines des missions de sécurité classiquement et antérieurement exercées par les pouvoirs publics peuvent dorénavant être exercées par des personnes privées ?

Car la division du travail de sécurité semble sous-entendre la consécration d'une division même de la conception de sécurité générale et donc celle d'une catégorisation différenciée des moyens alloués pour la maintenir. Dans ces conditions, il faudrait alors conclure que la sécurité générale se décline entre sécurité publique et sécurité privée. Et si la sécurité publique (c'est-à-dire exercée par des personnes publiques) doit toujours se définir par l'emploi de moyens exclusifs et exorbitant du droit commun, notamment par le biais de la police administrative, le transfert ou le déclassement de certaines missions de sécurité publique au profit des personnes privées ne peut avoir que deux significations, par ailleurs relativement concomitantes :

Soit il faut considérer que certains moyens de police étaient dès l'origine impropres à légitimer l'action exclusive de la force publique. Soit l'évolution contemporaine de l'action publique dans son ensemble remet en question la pertinence et l'utilité, et donc la nature même de ces moyens de police en vue d'accomplir une finalité dont on admet le caractère de nécessité absolue ; c'est-à-dire comment la sécurité des personnes et des biens s'appréhende désormais au-delà des constructions socio-juridiques

qui ont eu cours jusqu'ici et qui les justifiaient, notamment au travers de la notion d'ordre public. Au terme de la consécration et du développement qualitatif d'un régime des activités privées de sécurité, c'est bien une redéfinition de la notion même de police qui se dessinerait en filigrane des mutations que connaissent la fonction et l'objectif d'ordre dans la cité.

Notre réflexion sur l'effectivité du maintien de la sécurité des personnes et des biens par des personnes privées s'articule donc sur la mise en perspective de deux types de régimes : l'un positif (le droit positif des activités privées de sécurité) et l'autre négatif (tenant à la limitation d'exercice de missions considérées comme relevant seule de la police). Il résulte de cette confrontation une dynamique évolutive du régime général des activités privées de sécurité dont le chapitre préliminaire ci-après permet de rendre compte depuis sa création. Sous la forme d'une chronologie légisitive, il manifeste ainsi une logique irrésistible d'expansion de son champ matériel.

## **CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : Chronologie légistique du régime juridique des activités privées de sécurité.**

Le présent chapitre préliminaire a pour ambition et justification de présenter le champ légistique des activités privées de sécurité, leurs modalités générales d'exercice, les différents dispositifs existants d'encadrement de celles-ci, mais aussi et surtout la contextualisation de leur élaboration. Cette démarche nous semble d'autant plus nécessaire que le régime juridique des activités privées de sécurité est le fruit d'une évolution législative et réglementaire qui constitue bien plus que l'expression d'un simple empilement de textes : de la loi fondatrice du 12 juillet 1983 à la parution du Code de la sécurité intérieure en 2013, la progression quantitative et qualitative de l'intégration des moyens de sécurité privée au sein de la production globale de sécurité publique marque le dépassement du simple cadre originel d'une relation de service d'un prestataire à un commanditaire. En effet, l'extension progressive des prérogatives et missions au bénéfice des personnes privées en matière de sécurité, le souci toujours plus prononcé de la part des pouvoirs publics de mieux encadrer ce domaine d'activités finit d'établir une logique concurrentielle avec les moyens propres de la force publique. Par la consécration et la reconnaissance pleines et entières des activités privées de sécurité dans la logique contemporaine de coproduction de sécurité, le maintien de l'ordre public semble désormais pouvoir se décliner sous une forme privatisée.

On peut distinguer deux phases dans la chronologie légistique en matière de réglementation des activités privées de sécurité : la première allant de la loi fondatrice du 12 juillet 1983 et couvrant une dizaine d'années au cours de laquelle il s'est surtout agi d'inscrire le régime juridique des activités privées de sécurité au sein de l'ordre normatif, en déterminant les missions susceptibles d'être exercées par les personnes privées en matière de protection des personnes et des biens (I°).

Ce faisant, la reconnaissance et la consécration de ce régime juridique particulier ont progressivement assis leur légitimation au nombre des politiques publiques de sécurité intérieure. Tant le contenu matériel que la logique sémantique sous-tendant la production normative (issue notamment de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995) vont, jusqu'à la parution du Code de la sécurité intérieure en 2013, révéler une volonté affirmée de faire des activités privées de sécurité un domaine certes autonome et spécifique quant à son régime, mais occupant aussi une place de plus en plus grande dans les moyens matériels de maintien de l'ordre public (II°). Cependant, si elle est partie composante de la stratégie sécuritaire contemporaine du législateur, l'extension matérielle accompagnant l'institutionnalisation du régime des activités privées de sécurité interroge sur la frontière fonctionnelle existante entre moyens privés et publics de sécurité et de maintien de l'ordre

public. Identifier cette frontière, c'est aussi se donner les outils afin de pouvoir identifier les évolutions futures que ce régime va indubitablement continuer de connaître, et ainsi sa prédictibilité.

## **I°) Normalisation et reconnaissance matérielle des activités privées de sécurité.**

Face aux défis posés par les nouvelles formes et perceptions d'insécurité urbaine en France à l'aube des années 1980, les pouvoirs publics sont à la recherche de nouvelles orientations quant aux politiques de sécurité à mener. Il apparaît très vite que certaines missions relatives à la sécurité des personnes et des biens, exercées dans les faits par les personnes privées (notamment le gardiennage), sont susceptibles de soulager les pouvoirs publics d'un investissement de moyens et de ressources considérable. Il se trouve par ailleurs que certaines modalités d'exercice de ce type de mission se trouvent correspondre avec les orientations préconisées par les pouvoirs publics en matière de traitement de l'insécurité, à savoir une déclinaison ciblée du principe de l'ilotage (A).

Très opportunément, mais aussi pour combler un vide juridique devenant intenable au regard de certaines situations matérielles d'exercice concret, le législateur s'est attelé à la création d'un régime juridique ayant pour ambition de reconnaître les activités de sécurité susceptibles d'être exercées par des personnes privées. S'il s'agit enfin de les encadrer strictement, elles sont aussi censées s'opérer à la marge des activités exclusivement publiques de sécurité générale (B).

### **A) Contexte et genèse de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.**

L'avènement d'un régime juridique consacré aux activités privées de sécurité intervient très logiquement dans un contexte global de renouveau de l'activité dans sa dimension socio-économique (1°), en même temps que de redéfinition des moyens des pouvoirs publics en matière de maintien de l'ordre (2°).

#### *1°) L'émergence de nouveaux besoins et moyens de sécurité.*

Si l'immédiat après-guerre marque un relatif coup d'arrêt dans l'activité de gardiennage, on constate un redémarrage de celle-ci dans les années 1960. La forme a alors peu évolué depuis le siècle

précédent, et s'entend majoritairement comme une activité contractuelle de gardiennage et surveillance des biens immeubles, exercée par de très petites sociétés au fonctionnement artisanal et constituées d'anciens fonctionnaires de police et de militaires<sup>37</sup>.

L'activité connaît une importante transformation dans les années 1970, et commence à acquérir un poids économique et industriel qui ne cessera dès lors de croître et se consolider par la suite. Les causes de cette évolution, diverses mais concomitantes, tiennent notamment à l'apparition et à l'utilisation de moyens techniques modernes de télésurveillance (enregistrement vidéo, appareils de liaison, centres de surveillance connectés...), à l'augmentation considérable des délits de vol, aux nouveaux besoins de sécurité liés à la protection des intérêts et biens des sociétés commerciales (ceux des banques, bijouteries, devant faire face aux braquages...), mais aussi à la pénétration sur le marché français de sociétés étrangères mieux structurées que la plupart des PME françaises, ou encore à l'habilitation par le ministère de la Défense aux sociétés privées de sécurité pour la protection de certains sites militaro-industriels.

L'activité, plus spécifique, de recherche privée (c'est-à-dire la profession de détective privée, plus tard consacrée en tant qu'activité privée de sécurité) connaît quant à elle un déclin spectaculaire depuis la loi du 11 juillet 1975 dépénalisant l'adultère : les agences de détectives et de renseignement privés, lorsque leur est ôtée l'importante part de leur activité consistant au constat d'adultère, se recyclent dans la recherche de fraudeurs demandée par les compagnies d'assurance ou les organismes de crédit.

Dans ce même temps, de nouveaux événements tragiques, largement relayés par les médias, viennent de nouveau souligner la faiblesse, voire la quasi-inexistence d'une législation en matière de sécurité privée qui en paraît directement responsable. Il faut rappeler qu'à cette époque, il est possible de constater dans la rue la présence de vigiles vêtus d'uniformes rappelant ceux de forces de l'ordre (coupe droite, couleurs bleues, casquette, écusson...) voire munis d'un revolver apparent (dont on rapportait qu'il s'agit d'une arme bridée, insusceptible de tirer des balles réelles. Soit !). Une partie de la profession est consciente de ce fait en créant en 1977 la Fédération Française des Organismes de Prévention et de Sécurité (FFOPS). Puissante en son époque car regroupant alors la majeure partie des entreprises de ce secteur, celle-ci va proposer au législateur - sous l'impulsion de son président Jean Vaujour<sup>38</sup> - un ensemble de mesures réglementaires destinées à assainir le secteur d'activité. Elle

---

<sup>37</sup> Voir VAUJOUR Jean, « Genèse et développement de la sécurité privée : le point de vue de M. Jean Vaujour », in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, la Documentation Française, n°3, 1991, pp. 31-50.

<sup>38</sup> Ancien préfet, homme public et personnage politique influent, sa conception du rôle des activités privées de sécurité dans la société se légitime selon lui par l'affirmation suivante : « est-il concevable d'imposer au service public la mobilisation d'effectifs importants pour des missions de sauvegarde des biens privés alors que sa mission première, celle pour laquelle il est prévu, conçu, défini, est l'action au profit de la communauté ? » (VAUJOUR Jean, « les organismes privés dans le domaine de la sécurité », in *Administration*, 1981, p.88).

se dote de chambres syndicales, et élabore à son initiative un code déontologique pour la profession.

Car c'est à cette période que le secteur commence à connaître une croissance forte, en 1982 l'INSEE recense 95940 agents ou professionnels de la sécurité privée, ce qui représente à l'époque déjà, en comparaison, l'équivalent de 30% des effectifs publics de sécurité<sup>39</sup>.

De même, les logiques de libéralisation de l'économie qui conduisent notamment aux privatisations de secteur et d'entreprises (banques, transports, énergie, télécommunication) ne sont pas sans incidences sur le statut juridique de certains opérateurs. Les obligations liées à la sécurisation de leurs activités ne sont donc plus du ressort des pouvoirs publics qui les exploitaient, et les opérateurs désormais de droit privé doivent alors supporter et faire face à une vulnérabilité induite par le facteur de risque dans un marché concurrentiel.

## 2°) Une réflexion nouvelle des pouvoirs publics en matière de sécurité.

Les pouvoirs publics sont, à l'aube des années 1980, en pleine réflexion quant aux réponses à apporter aux nouveaux défis de l'insécurité urbaine. En 1977, le rapport Peyrefitte « Réponses à la violence »<sup>40</sup> constitue le premier jalon d'une série de rapports, commissions, recommandations ayant pour thème les solutions à apporter à la problématique de l'équilibre prévention-répression dans le nouveau débat sécuritaire. Ses développements (notamment « coordonner, diversifier, affiner et publier les statistiques ; développer la recherche dans les domaines de l'insécurité et de la violence ; prendre en compte l'environnement de la sécurité ; renforcer la coordination entre les institutions chargées de la prévention et de la délinquance »<sup>41</sup>), posent les prémisses des nouvelles méthodes qui devront être employées pour traiter des problèmes de l'insécurité au sein de la société civile.

Un plan quadriennal pour la police (1980-1983) complète ces recommandations par un effort particulier engagé en faveur de l'augmentation quantitative et qualitative des effectifs de police (recrutement et formation, équipement), et de leur spécialisation selon les missions (recherche et intervention, répression du trafic des stupéfiants, répression du banditisme, etc.).

---

<sup>39</sup> v. rapport INHES, *op. cit.* p.15. Rappelle aussi que « l'INSEE définit comme relevant de ce secteur « les salariés chargés pour le compte de leur employeur (entreprises, particuliers, administration) de la protection des biens et de personnes déterminées, contre les accidents techniques et les actes de malveillance. Ils contribuent à la sécurité ou à l'ordre public, sans appartenir à la gendarmerie, la police, l'administration pénitentiaire ou l'ONF » ».

<sup>40</sup> Commissionné par le premier ministre de l'époque, Raymond Barre, à son garde des sceaux Alain Peyrefitte : *Réponses à la violence : rapport à M. Le Président de la République, présenté par Alain PEYREFITTE*, Septembre 1977.

<sup>41</sup> BAUER Alain, SOULLEZ Christophe, *Les politiques publiques de sécurité*, PUF, 2011, p.27.

Le pré-rapport de la commission Belorgey<sup>42</sup> sur les réformes de police rendu en 1982, quand bien même toutes ses préconisations n'auront pas été suivies immédiatement d'effets, engage une réflexion moderniste de la police, en se penchant notamment sur la nécessité d'une réforme conceptuelle de cette dernière : en particulier en introduisant « dans le vocabulaire policier et les pratiques professionnelles les concepts de déontologie, de responsabilité et de contrôle, de manière à améliorer, dans un souci de transparence, les relations entre la Police et le public »<sup>43</sup>. Ainsi est introduite l'idée que la fonction d'ordre se doit d'être en adéquation non seulement avec les attentes mais aussi les modes de vie particuliers des citoyens, plus qu'être l'incarnation de la violence - certes légitime - d'une relation unilatérale et autoritaire des rapports entre pouvoirs publics et société civile. Concernant d'autre part les activités assurées par les groupes privés de sécurité dont les pouvoirs publics commencent à percevoir l'impact (et les bénéfiques !) tant économique que sécuritaire, le rapport pointe le fait que « le refus de [les] doter d'un statut a sans doute été une erreur. Il répondait à une préoccupation légitime, celle de ne faire aucune place en France à des polices parallèles. L'État n'en a pas moins, ainsi, partiellement renoncé à assurer le contrôle qui lui incombait ».

En effet, l'accroissement rapide des effectifs de la sécurité privée a entraîné une soudaine prise de conscience des acteurs publics pour qui « ce développement préoccupant nécessite l'élaboration d'une charte déontologique, assortie d'un contrôle étroit de leurs activités par les ministères de l'Intérieur et de la justice, et d'une stricte limitation des missions qui peuvent être confiées à ces organismes »<sup>44</sup>. Ce souhait s'accompagne dans le même temps d'une réflexion sur l'opportunité de distinguer en ce qui concerne la police, missions de souveraineté et mission de sécurité. Les missions de souveraineté seraient celles qui en principe ne peuvent être accomplies que par des agents de l'État, au titre des pouvoirs exécutif, législatif, ou judiciaire. Les missions de sécurité, *a contrario*, seraient toutes celles n'impliquant donc pas nécessairement l'intervention de la force publique.

Un rapport important rédigé par des élus locaux et rendu en février 1983<sup>45</sup>, en particulier, établit un diagnostic de l'état de la délinquance et des politiques de sécurité, dont les conclusions vont diriger les nouvelles orientations de traitement de l'insécurité.

Rappelant l'importance du diptyque prévention<sup>46</sup> (voire éducation)/ répression (police, justice... pour

---

<sup>42</sup> BELORGEY Jean-Michel, *Pré-rapport du parlementaire en mission sur les problèmes de police*, Paris, ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (inédit), 1982.

<sup>43</sup> DIEU François, *Politiques publiques de sécurité*, L'Harmattan, 1999, p.100.

<sup>44</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Avis "la sécurité des biens et des personnes"*, 5 juin 1981, p.383.

<sup>45</sup> COMMISSION DES MAIRES SUR LA SÉCURITÉ, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier Ministre*, présenté par Gilbert BONNEMAISON, février 1983.

<sup>46</sup> Dont le rapport estime qu'elle est « une obligation fondamentale de la société et de la préservation de la démocratie ».

lesquelles les seules augmentations de moyens ne sauraient être ni suffisantes ni adaptées), le rapport pointe le fait que « seules les collectivités locales peuvent être des lieux d'appréhension des insuffisances préventives »<sup>47</sup> : au sein d'un environnement urbain local varié (habitations, transports, lieux publics...) qui est le lieu où les besoins et les aspirations de la société civile s'expriment majoritairement, c'est bien par le ciblage, puis la partition de l'action entre des différents acteurs concernés avec leurs compétences propres, que le traitement de l'insécurité doit trouver son fondement.

C'est ainsi que le rapport introduit l'idée du développement de l'îlotage, ou encore la nécessité d'un redéploiement des forces policières sur la voie publique, avec comme volonté sous-jacente d'aboutir à un « véritable service public de la prévention de la délinquance »<sup>48</sup>.

Il convient de rappeler que ces conclusions sont issues de rapports, et qu'à ce titre, les recommandations ont été ensuite réellement mises en œuvre avec plus ou moins de succès ou de fidélité. Néanmoins, il est clair que, les pouvoirs publics appelant eux-mêmes à une « atténuation de la distinction entre services publics et privés »<sup>49</sup>, et dans le contexte des lois de décentralisation<sup>50</sup>, la question des transferts des compétences, et donc de la redéfinition et du redéploiement des moyens matériels et humains selon la nature des besoins et missions en cause, est posée. Il est révélateur (et capital pour la suite) que tous ces rapports préconisent parmi d'autres mesures, un retour à la méthode de l'îlotage, c'est-à-dire le redéploiement des forces de sécurité en fonction de réalités urbaines et de petite échelle territoriale (quartiers, grands ensembles, lieux de passage...), dans une logique de présence préventive.

À cet égard, la réflexion des pouvoirs publics en ce début des années 1980 est signe de recherche d'une nouvelle stratégie à engager dans le domaine de la sécurité et de l'ordre public, qui va se traduire dans un triple mouvement législatif, dont les logiques, distinctes a priori mais qui se révèlent *in fine* complémentaires, conditionnent encore aujourd'hui l'esprit global de la mise en œuvre des moyens de maintien de l'ordre public en France. Ce mouvement se déclinant comme suit :

---

*id.* p.145.

<sup>47</sup> *id.* p.11.

<sup>48</sup> *id.* p.87.

<sup>49</sup> *id.* p.106.

<sup>50</sup> Les lois « Defferre », la première loi de décentralisation étant celle du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; v. aussi *loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales* ; v. enfin *loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*.



- Les lois de décentralisation : parmi d'autres apports, elle confie aux élus locaux de véritables pouvoirs de police, notamment en faveur du maire qui se voit reconnaître une compétence générale pour prendre des mesures de police sur l'ensemble du territoire de la commune (voir ancien article L22-12-2 du CGCT) ; il revient par ailleurs au préfet en tant qu'autorité déconcentrée de veiller lui aussi au respect de l'ordre public.

- La loi du 2 février 1981 sur le renforcement de la sécurité et de la protection de la liberté des personnes<sup>51</sup> : elle constitue le pendant répressif et pénal de ces nouvelles politiques publiques de sécurité, parfaitement illustré par son article 1 qui dispose que « les atteintes par la violence aux personnes et aux biens sont poursuivies conformément aux dispositions ci-après, dont l'objet est à la fois de protéger la liberté de l'individu, de renforcer sa sécurité et de combattre la criminalité en assurant la célérité de la procédure et la certitude de la peine ». Ainsi, ce texte introduit ou élargit les notions de peines-plancher, d'aggravation de peine, ou encore de non-application de sursis en cas de récidive ; de même, il a pour objectif d'accélérer les procédures judiciaires notamment en correctionnelle.

- À l'inverse, cette période voit aussi l'introduction de la procédure de conciliation relative aux litiges entre particuliers et conflits de voisinage avec le décret du 20 mars 1978<sup>52</sup>. Si cette procédure ne concerne pas strictement le maintien de l'ordre public en lui-même entendu comme se rapportant à la sécurité des citoyens, elle a pour objectif de soulager la charge grandissante et l'encombrement des tribunaux. Par là, elle vise à circonscrire les procédures juridictionnelles aux matières intéressant sensiblement le domaine pénal ou correctionnel : ainsi sont introduits aussi bien l'idée que la pratique d'un mode de règlement des conflits civils qui ne nécessiterait pas la mise en branle de tout l'appareil de la force publique. Il s'agit donc là d'un véritable changement de perception quant au rôle, au degré d'implication, voire même à l'opportunité de l'intervention de la force publique, dorénavant modulables en fonction de l'intérêt protégé.

C'est dans cette optique de redéfinition générale des moyens de la force publique que la loi du 12 Juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité voit le jour, pensée dans une logique de prévention, ou plutôt de mode non-répressif de surveillance et de protection des personnes et des biens, et en tant qu'elle permet aux personnes privées d'organiser dans des limites a priori strictement encadrées de pouvoir à des prestations liées à la sécurité.

Cette loi s'entend donc à la fois comme la nécessité d'organiser et réglementer un secteur qui en avait

---

<sup>51</sup> Loi n°81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

<sup>52</sup> Décret n° 78-381 du 20 mars 1978 modifié par le décret n° 2010-1165 du 1<sup>er</sup> octobre 2010. V. aussi le décret n° 2012-66 du 20 janvier 2012 relatif à la résolution amiable des différends.

besoin, mais aussi comme une opportunité de solliciter à bon compte l'initiative privée dans la lutte contre l'insécurité : le choix des secteurs retenus en la matière (surveillance, gardiennage, transports de fonds...) n'intéressant à première vue que la protection de biens d'intérêts d'ordre privé, et dont la nature mais aussi le mode d'exécution ne semblent pas remettre en cause la compétence de la force publique dans l'exercice classique de ses missions.

On peut donc considérer que l'ensemble de ce mouvement législatif serait caractéristique du passage à une conception unitaire et centralisée du maintien de la sécurité publique à un partage, une fragmentation, des moyens et missions entre une multitude d'acteurs concernés, qu'ils soient publics ou privés. Et qu'il semble définitivement admis que la recherche de la rationalisation et de l'optimisation des moyens concourant au maintien de l'ordre public s'effectue dorénavant selon des critères différenciés (organiques, matériels, territoriaux...) dont la complémentarité doit aboutir à la maximalisation de l'état (ou du sentiment !) de sécurité et paix sociale. Dès lors, les activités privées de sécurité ont autant pour ambition que pour fonction d'être une de ses composantes, dans l'esprit du législateur qui les encadre<sup>53</sup> comme de ses opérateurs.

## **B) La loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.**

La consécration d'un régime juridique de la sécurité privée dans le droit positif français s'opère en deux temps, entre l'édiction de la loi proprement dite (1<sup>o</sup>) et son application réelle (2<sup>o</sup>). Car insuffisamment préparée en l'état, la loi du 12 juillet 1983 a nécessité certains développements qui permettront autant son applicabilité que l'identification embryonnaire de sa doctrine d'emploi.

### *1<sup>o</sup>) La loi proprement dite.*

La genèse de la loi du 12 juillet réglementant les activités privées de sécurité est marquée du

---

<sup>53</sup> Encore qu'à ce stade de réflexion d'une future loi sur la réglementation et l'encadrement des activités privées de sécurité, les pouvoirs publics ne font pas état d'une position unanime sur le sujet. Voir notamment CHAZAREIX Anne (*L'État et le secteur privé de la sécurité : vers la mise en cause du monopole de la fonction régaliennne de sécurité ?*, th., Nice, Université de Nice, 2002, p.242 et suiv.) : l'auteur rappelle notamment que deux lignes doctrinales s'affrontent, en une doctrine maximaliste et une doctrine minimaliste. La doctrine maximaliste réside en une conception large du champ d'application d'une telle loi, favorable à ce que toutes les manifestations liées à la sécurité des particuliers et n'intéressant pas la compétence de l'État relèvent de la sécurité privée. La doctrine minimaliste exprimée par le ministre de l'intérieur Deferre - et qui l'emportera -, soutient une définition circonscrite des activités privées de sécurité à certains domaines nommément identifiés.

sceau de la nécessité normative, mais aussi de l'inquiétude des pouvoirs publics quant à une potentielle remise en cause du monopole de la violence légitime devant le développement conséquent de la sécurité privée.

Cette double posture est d'ailleurs parfaitement illustrée dans les travaux préparatoires de la loi :

« Dans une société de droit, la protection des personnes et des biens, les missions de prévention, de surveillance et plus largement de sécurité, relèvent des tâches exclusives de la police. Mais du fait de l'extension de ces tâches de sécurité et de protection, la police n'est pas, en l'état actuel, en mesure d'assurer la totalité de ces missions et de répondre à la diversité des besoins. [...]. Depuis plusieurs années, de nombreuses sociétés de ce type se sont créées, sans qu'aucune réglementation précise de leur activité ne soit édictée. Sans perdre de vue l'objectif de voir à l'avenir la totalité des activités de surveillance et de sécurité assurée par la police, il convient de tenir compte aujourd'hui de l'existence de ces sociétés privées, d'en délimiter le champ d'activité et d'en réglementer l'activité. [...]. Dans un pays démocratique, l'existence de polices parallèles bafouant la loi ne saurait être tolérée. Le texte proposé précise donc, conformément à la tradition républicaine, que toute action de police autre que celle de gardiennage demeure de la compétence de l'État. Et, devant le vide juridique actuel, il propose de réglementer les activités de surveillance et de gardiennage »<sup>54</sup>.

Il convient de rappeler que jusqu'ici, la création et l'enregistrement de société de gardiennage obéissaient aux règles du droit commun, et qu'à ce titre, une inscription simple au registre du commerce et des sociétés suffisait. De même, dans le cas où l'exercice effectif de leurs activités étaient susceptibles de se confondre avec des missions relatives à l'ordre public dévolues à la seule autorité publique, il n'existait pas à cet égard d'autres dispositions prévues que celles générales du Code pénal sanctionnant les « manquements à l'autorité publique » (ce qui correspondrait aujourd'hui aux « atteintes à l'autorité de l'État » ...).

La loi du 12 juillet 1983 apparaît donc comme la réponse à ce vide juridique en établissant en son article 1er, la liste des missions liées à la sécurité des personnes et des biens susceptibles d'être exercées par des personnes privées : ainsi, la surveillance et le gardiennage, le transport de fonds et la protection des personnes<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> *Proposition de loi n°890, enregistrée le 5 mai 1982*. On notera avec une certaine surprise que dans ce passage, tout en reconnaissant non seulement l'insuffisance de moyens policiers mais aussi la nécessité absolue de légiférer en la matière, même les partisans d'une telle législation visant à autoriser l'exercice, aussi restreint soit-il, de missions de sécurité au bénéfice des personnes privées, semblent convaincus qu'il ne s'agit que d'une solution temporaire et que le sens des politiques publiques futures devra tendre vers une prise en charge totale des missions de sécurité par la force publique...

<sup>55</sup> Art. 1 de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage, et de

Si la définition des missions de transports de fonds (convoyage, transport de fond, de bijoux et métaux précieux) et de protection des personnes (gardes du corps) ne semblent pas présenter de difficultés d'appréhension, il en va autrement des fonctions de surveillance et de gardiennage que le législateur définit alors comme « des services ayant pour objet la sécurité des biens meubles ou immeubles ainsi que celle des personnes liées directement ou indirectement à la sécurité de ces biens (...) ».

On peut estimer à la lecture de cette définition qu'elle semble peu précise et donc difficilement satisfaisante en ce qui concerne l'identification de la véritable nature des missions afférentes à cette sécurité des biens et des personnes, n'étant pas accompagnée de plus d'indications sur ce que recouvre justement cette notion de sécurité. Et le fait est que passé le premier article de cette loi qui en compte 19, on n'y trouve aucune définition ni liste matérielle qui distingueraient des activités privées de sécurité des activités réservées à la force publique, sinon que les premières ne peuvent s'effectuer sur la voie publique (art. 3 de la loi). La plupart des autres articles sont consacrés aux dispositions par lesquelles les personnes privées sont autorisées à constituer puis exercer des activités privées de sécurité (condition de probité et bonne moralité, nécessité d'une autorisation administrative, principe de spécialité...).

Examinons particulièrement l'article 4 de la loi, symptomatique de l'attitude encore toute circonspecte du législateur de l'époque, disposant qu'« il est interdit aux entreprises (de sécurité privée) (...) de s'immiscer ou d'intervenir (...) dans le déroulement d'un conflit du travail (et) de se livrer à une surveillance relative aux opinions politiques, religieuses et syndicales. ». On sent bien là que les pouvoirs publics ont en mémoire certains événements encore récents, et que la consécration non seulement de ce régime juridique mais aussi de la posture idéologique qui l'accompagne semblent devoir leur imposer la rédaction d'un tel garde-fou pour rassurer ses détracteurs.

La rédaction de cette loi est révélatrice d'une posture classique du législateur « lorsqu'amené à réglementer le fonctionnement d'une activité professionnelle à visibilité sociale problématique, il précise assez peu ses missions, il l'oblige simplement à 'faire', mais surtout ici, à 'ne pas faire' »<sup>56</sup>. Et si les pouvoirs et missions dévolus aux personnes privées en matière de sécurité semblent en réalité si peu définis, c'est très sûrement autant du fait d'une méfiance résiduelle de la part des pouvoirs publics qui ne savent pas encore quelle place exacte ils comptent attribuer à la sécurité privée, que du fait d'une méconnaissance des réalités concrètes de la profession telle qu'elle s'exerce...

---

transport de fonds.

<sup>56</sup>OCQUETEAU Frédéric, *Gardiennage, surveillance et sécurité privée : commerce de la peur et/ou peur de commerce ?*, CESDIP, 1992, p.234.

Pour cette raison, l'autre apport significatif de la loi, outre les conditions effectives d'exercice, réside dans la consécration du principe de spécialité inhérent à ce type d'activités : en effet, les opérateurs privés exerçant des activités privées de sécurité ne sauraient cumuler d'autres activités ne rentrant pas dans cette catégorie (telles les activités de nettoyage, service de prévention incendie, par exemple). Pour éviter le mélange des genres, « les entreprises de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds ne doivent avoir que des activités définies (...) (à) l'article premier, toute autre prestation de service non liée à la sécurité étant exclue »<sup>57</sup>.

À noter que ce qui est valable pour les entreprises de gardiennage l'est aussi pour « les entreprises qui disposent d'un service interne chargé d'une activité de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes, qu'elles relèvent du secteur public ou du secteur privé » (art.11 de la loi) : la loi soumet donc aux mêmes dispositions tout prestataire d'activités privées de sécurité, quelle que soit donc son origine : privé indépendant, interne à une entreprise, personne publique.

La loi du 12 juillet 1983 constitue encore aujourd'hui le socle conceptuel législatif sur lequel repose le régime juridique des activités privées de sécurité. En l'état de la loi, en 1983, il apparaît à cette lecture que nous ne serions néanmoins pas, fondamentalement ici, dans une logique de privatisation de missions de sécurité au profit des personnes privées, et qu'il ne s'agit encore que d'encadrer une pratique commerciale (le gardiennage et la surveillance des immeubles notamment) depuis longtemps effective. Tout juste pourrait-on considérer que le convoyage de fonds, mission auparavant exercée par la police publique, constitue un premier pas dans le transfert d'une mission étatique au bénéfice des personnes privées. Pourtant, un examen des conditions par lesquelles la police nationale s'acquittait autrefois de cette mission révèle que ce type de prestation était devenue payante (les sommes afférentes étant reversée à un fonds de concours partie du budget général de la police), et que les établissements bancaires avaient fini par créer leur propre service de convoyage de fonds...

Ce nouveau régime juridique introduit par le législateur marque donc d'une part la reconnaissance formelle et matérielle des activités privées de sécurité. D'autre part, en limitant à quelques secteurs donnés ce type d'activité, et en prenant soin que ne puisse être établie de confusion entre sécurité publique et sécurité privée, les pouvoirs publics se donnent l'assurance de la maîtrise

---

<sup>57</sup>Article 3 de la loi du 12 juillet 1983. Principe cardinal de l'effectivité du régime des activités privées de sécurité, la question de son respect est parfois problématique, dans les faits comme dans son esprit : en témoigne la confusion des activités privées de sécurité avec d'autres types d'activités, telle la protection incendie notamment, sur laquelle nous reviendrons.

d'un développement contrôlé de ce secteur, et démontrent leur capacité à rationaliser le secteur en vue d'une potentielle instrumentalisation selon leur propre intérêt.

Existence et compétences matérielles reconnues, mais autonomie contrôlée et au besoin dirigée : les activités privées de sécurité sont bel et bien entrées dans l'ère de la normalisation.

## 2°) *La temps de la consolidation de la loi de 1983.*

Cette loi ne sera pourtant pas appliquée dans l'immédiat. Il faudra attendre que ses décrets d'application soient définitivement adoptés en 1986<sup>58</sup>, c'est-à-dire suite au changement de majorité gouvernementale et alors que la France est victime d'attentats terroristes. La sécurité privée est alors opportunément envisagée comme un moyen de mieux protéger les espaces privés ouverts au public, jugés particulièrement vulnérables car difficiles à surveiller sans une présence policière conséquente et permanente.

Les années suivant la mise en place de la loi vont voir consacrés plusieurs autres décrets, circulaires et aménagements de la loi afin de donner à celle-ci sa pleine efficacité, et concerneront principalement le système d'autorisation préalable sur la base de l'action des préfets<sup>59</sup> (lequel permettra une première vague d'assainissement du personnel en écartant les agents porteurs d'un casier judiciaire<sup>60</sup>). Dans le même temps, sont établis les conditions de création et valorisation d'un certificat d'aptitude professionnelle, l'encadrement de l'utilisation du matériel susceptible d'être utilisé par les agents privés de sécurité dans l'exercice de leurs prestations (véhicules, chiens, le cas échéant et selon autorisation et nature de la mission - convoyage de fonds notamment - certaines armes de catégorie B ou C), le port de tenue particulière, et surtout l'obligation de détenir une carte professionnelle.

Citons par ailleurs la création de la première convention collective des agents de surveillance et de sécurité (1985)<sup>61</sup>, ainsi qu'entre 1987 et 1991 la formation de divers accords en matière de formation

---

<sup>58</sup> 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, de transport de fonds et de protection des personnes.

<sup>59</sup> 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 et de protection des personnes.

<sup>60</sup> Même si l'objectif est difficilement atteint. Périodiquement, et souvent d'ailleurs à la suite d'une modification de la loi dans le sens d'un meilleur contrôle des activités privées de sécurité, les pouvoirs publics ont à cœur de se livrer à de véritables sessions d'assainissement administratif du secteur, puisque les modifications en question ont souvent aussi pour objet d'élargir la matérialité des activités privées de sécurité.

<sup>61</sup> Convention collective nationale des entreprises de prévention et de sécurité du 15 février 1985. JO du 30 juillet 1985 (toujours en vigueur).

et de revalorisation des bas salaires.

Dans le même temps, il convient de prêter attention à la diffusion d'une circulaire n°86-343 du 24 novembre 1986 qui clarifie certaines modalités d'exercice des activités privées de sécurité, et qui surtout juge nécessaire de mentionner au passage que « les activités des entreprises régies par la loi sont donc absolument distinctes de celles des services de police et de gendarmerie. Leurs personnels ne disposent d'aucune prérogative de puissance publique dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>62</sup>.

Elle rappelle donc à cet effet que les seules autorités responsables en matière d'ordre public sont le maire et le commissaire de police, et que les agents de sécurité privée ne sont ni susceptibles d'exercer sur la voie publique et d'atteindre à la liberté de circulation des personnes (sous forme d'interpellation, fouille, contrôle d'identité, palpation...), ni d'être sollicités par les pouvoirs publics (mairies notamment) en vue de remplir des missions dévolues à la police municipale.

Finalement, l'ensemble de ces dispositions concourt à affirmer une interdiction générale d'exercer sur la voie publique, *a fortiori* à l'aide de pouvoirs normalement dévolus aux forces publiques de sécurité<sup>63</sup>.

Frédéric Ocqueteau note que « la préoccupation politique du texte a varié entre 1983 et 1986 : on ne peut certes pas parler de dénaturation politique du texte initial, mais de réorientation de sa philosophie dans un sens maximaliste, où tout ce qui n'est pas interdit est explicitement décrit et autorisé ». On peut donc considérer que cette période voit la consécration d'un premier véritable dispositif de normalisation des activités privées de sécurité, dotant ce régime - hors la détermination des quelques missions matérielles qui y sont prévues - d'une philosophie d'exercice restrictive qui marque la spécificité française de celui-ci, laquelle est centrée sur :

- La consécration d'un principe de spécialité par lequel les sociétés dont le domaine d'activité tombe sous le coup de la loi de 1983 ne peuvent pratiquer sous la même dénomination sociale d'autres activités.
- L'interdiction d'emploi de moyens relatifs à la protection de l'ordre public (assimilés à des pouvoirs

---

<sup>62</sup> Circulaire N°86-343 du 24 novembre 1986 concernant les activités privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes (5.1 Principes généraux).

<sup>63</sup> Alors que l'article 3 de la loi du 12 juillet 1983 semblait admettre, dans des circonstances exceptionnelles, la possibilité d'une « mission itinérante ou statique de surveillance sur la voie publique contre les vols, dégradations, déprédations, et effractions », tout en étant exclusivement limitée « aux biens meubles et immeubles dont la garde leur est confiée par les clients des entreprises de surveillance et de gardiennage ». Cette contradiction apparente constitue en elle-même une des problématiques majeures concernant non seulement le rôle, mais aussi la nature des pouvoirs dont sont investis les agents de sécurité privée, et leur utilisation effective sur le terrain.

de pouvoirs de police) dans la réalisation de leur mission, et l'évitement de situations pouvant provoquer la confusion entre forces publiques et agents privés, pour les tiers.

- L'encadrement de l'activité par le biais d'un régime d'autorisation préalable dérogatoire au régime commun des sociétés, et sous le contrôle des pouvoirs publics, en particulier les préfets.

Ainsi, par la consécration de la participation des personnes privées à des dispositifs de protection des personnes et des biens dans un contexte de redéploiement des moyens et nature des missions dévolues aux forces publiques de sécurité, l'on peut effectivement considérer « avec certitude que les années 80 marqueront l'histoire policière »<sup>64</sup>.

## **II°) Légitimation et extension des activités privées de sécurité au sein des dispositifs de sécurité publique.**

La prégnance des débats publics sur la question de l'insécurité va notamment conduire le législateur issu de l'alternance politique de 1995 (mais déjà avec le changement de majorité vers la droite en 1993) à se saisir de la question de la sécurité publique de façon marquée, en redéfinissant les priorités des politiques publiques en la matière autour de la lutte contre les violences urbaines et la petite et moyenne délinquance. Concernant les activités privées de sécurité, cette période constitue un véritable changement de paradigme dont les termes fixeront définitivement la nature actuelle de leur rôle de celles-ci dans l'ordre social.

Ainsi, depuis la loi LOPS<sup>65</sup> de 1995 jusqu'aux autres grands textes de lois de sécurité des années 2000, l'extension des domaines d'activité susceptibles d'être pris en charge par des opérateurs privés ainsi que, et surtout, la volonté du législateur d'inscrire la sécurité privée au sein des politiques publiques de sécurité entérinent la reconnaissance institutionnelle des activités privées de sécurité. Une reconnaissance dont la nature acte la privatisation, la marchandisation, de certaines activités concourant à la sécurité générale (A).

Il s'agira dès lors pour les pouvoirs publics de tenter de concilier cette logique marchande d'une partie de la sécurité générale avec la justification de la légitimité des personnes privées à en être partenaires. Une grande partie des efforts des pouvoirs publics consistera dans les années suivantes à

---

<sup>64</sup> GLEIZAL Jean-Jacques, *La police en France*, PUF, 1993, p.68.

<sup>65</sup> *Loi n°2001-1062 d'orientation relative à la sécurité du 21 janvier 1995.*



renforcer les procédures de contrôle et d'encadrement pour parachever l'avènement de la sécurité privée comme véritable dispositif de sécurité intérieure, au moyen d'une production législative et réglementaire évolutive et fournie (B).

## **A) Légitimation et institutionnalisation des activités privées de sécurité.**

Une première étape est franchie en 1995, à la suite de l'alternance politique qui a fait des questions de sécurité publique un de ses chantiers majeurs. Les politiques publiques de sécurité vont alors connaître une nouvelle impulsion marquée par la redéfinition ou le renforcement des moyens de sécurité existants, mais aussi par l'identification de nouveaux acteurs de la sécurité (1).

Si la place des personnes privées en matière de sécurité générale est reconnue, elle n'est pour autant pas encore totalement identifiable conceptuellement. Matériellement, les missions relatives aux activités privées de sécurité sont effectivement énumérées par la loi de 1983, mais elles sont censées s'exercer dans un cadre strictement privé : la question peut encore se poser de savoir si ces activités cohabitent seulement, ou s'incluent totalement dans les dispositifs de sécurité publique générale. Si l'on s'interroge encore sur la véritable nature et portée de leur participation du fait du caractère certes reconnu mais très abstrait de leur rôle en la matière, leur rôle va commencer à se clarifier suite à l'introduction du concept et modèle de « coproduction de la sécurité » (2).

### *1°) La loi LOPS de 1995 : une logique d'institutionnalisation.*

La loi LOPS du 21 janvier 1995<sup>66</sup> constitue le premier grand texte de loi sur la sécurité des années 1990. « Loi novatrice (qui) introduit et développe une nouvelle approche globale et universelle de la sécurité, appréhendée comme un droit... »<sup>67</sup>, elle « s'articule autour de 3 objectifs : la clarification et l'harmonisation des responsabilités des différents acteurs de la sécurité ; la mise en place de moyens juridiques permettant efficacité des forces de l'ordre ; la réorganisation de la Police nationale et la définition de nouvelles conditions de travail pour les policiers »<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

<sup>67</sup> DIEU François, *Politiques publiques de sécurité*, p.118. En effet, l'article 1 de la loi dispose que « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ».

<sup>68</sup> *id.* p.117.

Cette loi peut s'entendre comme la consécration de la nouvelle stratégie sécuritaire du gouvernement de l'époque, une stratégie tous azimuts, sans autre fil conducteur que la volonté du politique d'intervenir massivement dans divers domaines de la sécurité afin de lutter contre toute forme de délinquance<sup>69</sup>. Elle contient notamment des mesures de renforcement des pouvoirs du préfet à l'égard de l'ensemble des services de l'État, mais aussi de ceux du maire (quoique plutôt pour associer ou coordonner son action avec celle des autres intervenants, la loi rappelant que « le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique » et que « le préfet de police associe la maire à la définition du programme de prévention de la délinquance et de l'insécurité »<sup>70</sup>). Ces dispositions vont logiquement dans le sens de la déconcentration et décentralisation des politiques publiques de sécurité entamées depuis les années 1980.

Est introduit aussi le régime juridique de la vidéosurveillance consistant en « la transmission et l'enregistrement d'images prises sur la voie publique, voire dans les lieux et établissements ouverts au public particulièrement exposés à des risques d'agression et de vol (art.10). En effet, s'inspirant de pratiques mises en œuvre dans d'autres pays telle la Grande-Bretagne qui a misé sur l'effet réputé dissuasif de la vidéosurveillance afin de prévenir les atteintes aux biens et aux personnes sur la voie publique, le législateur prend acte du fait que de plus en plus de ces atteintes (les vols notamment) ont désormais lieu dans et autour des commerces (grandes surfaces comme de proximité) et lieux de passage (gares, centres commerciaux, stades).

En l'état, ce dispositif de visionnage pour autant qu'il soit effectué sur la voie publique ou des lieux ouverts au public uniquement (qu'ils soient privés ou publics), n'est alors mis en œuvre et exploitable que par les seules autorités publiques (seulement après autorisation préfectorale et avis de la commission départementale). Le régime relatif à l'installation d'un système de vidéosurveillance dans un lieu privé (habitation, commerce, lieu de travail) ou public n'est lui pas remis en cause et continue de relever en grande pour sa majeure partie de la compétence de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> À ce titre, il est intéressant de relever au sein du texte de loi le nombre d'occurrences des termes « sécurité » (62) et « ordre public » (11). L'on observe à cette occasion une sorte de renversement sémantique, où la notion d'ordre public, autrefois suffisante à définir pratiquement à elle seule l'ensemble des actions des pouvoirs publics ayant pour but la protection des personnes et des biens et la paix sociale, en particulier sur le territoire de la commune, se retrouve finalement devenir une composante de la « sécurité » telle qu'invoquée depuis lors par le législateur. La sécurité, nouvelle notion cardinale qui engloberait donc aussi bien et également - selon l'article 1 de la loi - l'ordre public donc, mais aussi le respect des lois, le maintien de la paix, et la protection des personnes et des biens.

<sup>70</sup> Art. 7 de la loi, *op. cit.*

<sup>71</sup> Selon le champ d'application prévu par la loi n°78-17 du 6 janvier 1978, relative à l'Informatique, aux Fichiers et aux Libertés ; il avait bien été évoqué une possible compétence générale de la CNIL en matière d'autorisation préalable à l'installation d'un système de vidéosurveillance, mais cette idée n'a pas été consacrée par le législateur de 1995. Il en résulte une dualité de régime selon que le lieu soit public ou ouvert au public, auquel cas le régime d'autorisation relève du préfet et/ou d'une commission départementale. Ou bien que le lieu ne soit pas ouvert au public et que la nature de la surveillance induise l'enregistrement d'images numériques ou de façon plus générale le traitement

Mais surtout, le législateur consacre explicitement et définitivement le fait que les activités de sécurité de nature privée telles que « les entreprises de gardiennage, 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 » (Annexe I-I-3).

Ce qu'illustre par exemple une disposition prévue à l'article 12 de la loi introduisant dans le code de la construction et de l'habitation l'obligation pour « les propriétaires, exploitants ou affectataires, selon le cas, d'immeubles à usage d'habitation et de locaux administratifs, professionnels ou commerciaux, (...) lorsque l'importance de ces immeubles ou de ces locaux ou leur situation le justifient, (d) assurer le gardiennage ou la surveillance de ceux-ci »<sup>72</sup>.

En d'autres termes, cette disposition se traduit par l'obligation, pour certains établissements ou commerces, de soumettre leurs locaux à des dispositifs de surveillance particuliers, et à leur charge. Il s'agit en premier lieu d'une mesure à destination des grandes surfaces établies dans certaines zones où la criminalité dépasse la moyenne nationale, les établissements présentant un risque particulier d'attaque (banques, bureaux de change, bijouteries, par exemple), les zones industrielles à l'écart de l'agglomération, ou autres, en raison de taille ou d'accueil du public (grands magasins, supermarchés, stades, banques, palais de justice, etc.)<sup>73</sup>.

Dans une logique semblable, la loi insère également un article L.111-3 au Code de l'urbanisme enjoignant aux promoteurs d'effectuer une étude de sécurité afin de déterminer l'impact que pourrait engendrer leur projet<sup>74</sup> ainsi que les moyens de prévenir la délinquance dans la future zone construite, dans le but de faciliter une intervention des forces de l'ordre et de réduire les risques de comportements potentiellement délinquants. Cette procédure rejoint dans son esprit ce qui se fait déjà en matière d'étude d'impact environnemental, ou de prévention incendie et risque de panique.

Enfin, le texte introduit pour les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou

---

d'informations nominatives, auquel cas le régime d'autorisation relève de la CNIL. Cette distinction est susceptible de poser alors un problème significatif de compétences selon que dans certains cas, un même lieu peut relever des deux régimes, sur lequel nous reviendrons.

<sup>72</sup> Art. L127-1 du Code de la construction et de l'habitation.

<sup>73</sup> V. décret n°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, précisant la nature des locaux visés, les zones dans lesquelles l'obligation s'applique et les mesures de gardiennage et de surveillance à prendre ; l'observation de cette obligation étant passible d'une peine d'amende. Obligation étendue par la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, par laquelle est prévu que le préfet peut obliger les exploitants d'installations classées ou d'importance vitale pour la Défense à se doter d'un mécanisme de vidéosurveillance.

<sup>74</sup> En zone d'aménagement concerté, locaux de plus de 5000m<sup>2</sup>, règles spéciales pour l'urbanisme commercial. (v. art L.451 et suiv. du C. urb.).

culturelles à but lucratif, l'obligation d'assurer un service d'ordre événementiel lorsque leur objet ou leur importance le justifie, c'est-à-dire lorsque celles-ci « dont le public et le personnel qui concourt à la réalisation de la manifestation peuvent atteindre plus de 1 500 personnes »<sup>75</sup>.

De nouvelles et nombreuses obligations de sécurité incombent dorénavant à un service d'ordre, qui doit être doté d'un signe distinctif et être en capacité de communication immédiate avec les forces de police, et être susceptible de prévenir les risques de confrontation ou différend entre les participants, porter assistance et secours aux personnes tout en prévenant les services de police ou de secours, ou encore assurer la bonne circulation et les flux de personnes, l'accès aux sorties de secours et dans le respect des réglementations relatives à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public<sup>76</sup>.

La volonté sous-jacente du législateur vise avec ce texte à « convaincre les personnes privées, qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises, de la nécessité de mettre en œuvre une sorte de partenariat en matière de sécurité, à l'instar de celui qui existe déjà dans ce domaine entre l'État et les collectivités locales »<sup>77</sup>.

Or, il apparaît que plus que le simple cadre de l'habilitation législative et de la clarification des compétences, il existe bien désormais sinon une quasi-délégation de prérogatives en matière de protection des personnes et des biens à la charge des personnes privées, en tous les cas une obligation pour ces dernières de participer à leur niveau à la sécurité publique.

Lors de la discussion du projet de loi, il fut estimé « qu'obliger les propriétaires à assurer eux-mêmes la sécurité représentait une atteinte au droit à la sécurité des citoyens, une remise en cause de la responsabilité essentielle de la police nationale en matière de sécurité des personnes et des biens »<sup>78</sup>. Or, lors de la saisine du Conseil constitutionnel (du 18 janvier 1995<sup>79</sup>) par le biais d'une question préalable, cet argument n'a pas été soulevé par les parlementaires. Étant invité à délibérer sur les conditions du régime d'autorisation et d'utilisation des systèmes de vidéosurveillance et sur les mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public lors des manifestations, le Conseil constitutionnel semble donc par son silence admettre effectivement l'association des acteurs privés

---

<sup>75</sup> Art. 23 de la loi ; puis art.1 du décret n°97-646 du 31 mai 1997 *relatif à la mise en place de services d'ordre par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif*. V. dorénavant art. R211-22 du CSI.

<sup>76</sup> Art. R211-23 et R211-25 du CSI.

<sup>77</sup> RICHARD Evence, « La loi du 21 janvier 1995 : les conséquences pour l'entreprise », in *Cahiers de la Sécurité*, n°24, 1996, p.14.

<sup>78</sup> MEYER Christian, « gardiennage et surveillance des locaux commerciaux et des parcs de stationnement », *AJPI*, 1997, p.933 ; citant les propos des sénateurs socialistes : JO débats, Sénat, 8 juillet 1994, p. 3669 et s.

<sup>79</sup> Décision n°94-352 DC, loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

de la sécurité aux « objectifs de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public ».

« Avec la loi du 21 janvier 1995, le législateur a doté le dispositif juridique français d'un texte propre à préciser et redéfinir les compétences de tout un chacun en matière de sécurité »<sup>80</sup>. Mais surtout, concernant les activités privées de sécurité, la loi LOPS opère leur évolution, à partir d'un régime juridique autonome nécessitant certes un encadrement spécial de la part des pouvoirs publics, vers un intéressement direct et légitime aux différentes politiques publiques de sécurité intérieure. Ce que le législateur assume en soutenant que « si l'État a, dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens contre les menaces de toute nature, la responsabilité principale (...), il lui appartient aussi de veiller à ce que les autres acteurs de la sécurité que sont les maires et leurs services, d'une part, et, d'autre part, les professions de sécurité exercent leurs fonctions ou leurs activités dans un cadre clair qui organise les complémentarités »<sup>81</sup>.

La question - passée sous silence par le législateur - est dorénavant de savoir si les « missions de sécurité et de paix publique » peuvent se substituer aux classiques missions de la police administrative, lorsqu'on constate que nombre des premières peuvent être remplies aussi bien par des acteurs privés que des personnes publiques. En ce sens, est-il suffisant de simplement considérer que « le principe selon lequel l'État demeure responsable de la sécurité (fonction régaliennne par excellence) ne saurait certes être discuté ; il n'est pas incompatible avec une « privatisation contrôlée », réglementée, de certains moyens lato sensu de lutte contre la délinquance »<sup>82</sup> ?

## 2°) L'âge de la coproduction de sécurité.

C'est avec les notions de *proximité* et de *coproduction* de la sécurité que la nouvelle doctrine du gouvernement socialiste issu de la dissolution de l'Assemblée nationale en 1997<sup>83</sup> s'empare des

---

<sup>80</sup> RICHARD Evence, « la loi du 21 janvier 1995 : les conséquences pour l'entreprise », in *Cahiers de la sécurité intérieure*, n°24, 1996, p.13.

<sup>81</sup> *Rapport sur les orientations de la politique de sécurité*, (point I) : « clarifier et harmoniser les responsabilités en matière de police », annexe à la loi du 21 janvier 1995.

<sup>82</sup> DECOCQ André, MONTREUIL Jean, BUISSON Jacques, *Le droit de la police*, Litec, 1998, p.16.

<sup>83</sup> L'on constatera à ce stade que les deux textes législatifs peut-être les plus significatifs en matière de doctrine de la sécurité privée (loi du 12 juillet 1983 et loi du 21 janvier 1995), sont issus aussi bien de gouvernements de gauche que de droite : preuve que la question de la sécurité privée, corollaire des questions de sécurité publique, fait de plus en plus l'objet d'un consensus politique entre les formations politiques majoritaires... Le retour de la gauche au gouvernement en 1997 prend acte de cette continuité, comme en témoignent le thème et le titre du colloque de Villepinte le 24 et 25 octobre 1997, « Des villes sûres pour des citoyens libres ». Ainsi est assimilée, voire revendiquée la correspondance entre liberté, citoyenneté et sécurité. Un environnement où la sécurité matérielle des citoyens est

questions de l'insécurité urbaine et des moyens de maintien de l'ordre public.

La notion de coproduction y est exprimée et organisée autour des Contrats Locaux de Sécurité (CLS) par lesquels « l'État associe, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, qui participent également à la politique de sécurité. D'autres personnes, morales et privées, et notamment les associations, les bailleurs sociaux et les entreprises de transport, peuvent concourir à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces contrats »<sup>84</sup>. Ainsi, le concept de coproduction de la sécurité fait bouger les lignes de force des politiques publiques de sécurité, dépassant les clivages partisans en matière de traitement de l'insécurité. Il consacre définitivement le fait que la sécurité publique ne peut plus être la seule affaire de la police, et pose la nécessité d'y inclure d'autres éléments tels les pouvoirs publics locaux, ou des éléments de la société civile. Si l'idée n'est pas nouvelle, les modalités de type conventionnel concernant les politiques de prévention locale ayant déjà été évoquées dans le rapport Bonnemaïson<sup>85</sup>, son application est désormais actée.

La circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des CLS indique que « la pratique des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) a permis l'émergence de nouvelles pratiques fondées sur une action concertée entre l'État, les élus, le secteur associatif et le secteur privé ». Néanmoins, l'appel au secteur privé n'est pas si prégnant dans les textes cadrant les CLS, quand bien même il constitue un réservoir important d'emplois à pourvoir dans le cadre d'une autre mesure phare du gouvernement de l'époque, à savoir les emplois-jeunes. Ou comment finalement l'on constate que les politiques publiques en matière de sécurité, d'emploi et de politiques locales se trouvent de plus en plus imbriquées ; soit pour des motifs réels d'efficacité et d'optimisation, soit pour des motifs politiques ponctuels d'opportunité, dont l'efficacité a bien du mal à être appréhendée sur le long terme (d'autant plus si les dispositifs issus de ces politiques viennent à être modifiés en fonction des priorités des moments).

De même, la terminologie employée (ici par exemple, le terme de contrat, qui est juridiquement inopérant) est révélatrice d'une manière de penser et de procéder de la part du législateur qui relève plus d'une idéologie (sécuritaire en l'espèce) soumise à un temps politique qu'à une véritable

---

assurée doit permettre la réalisation et l'expression de la complétude de la citoyenneté : « il n'y a pas de choix entre la liberté et la sécurité. Il n'y a pas de liberté possible sans sécurité » (discours de Lionel Jospin, alors premier ministre, lors du colloque).

<sup>84</sup> Art. 1 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

<sup>85</sup> *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport, op. cit.* p.107 : « le travail par objectif repose sur la notion de contrat. C'est par la passation d'un contrat entre tous les acteurs concernés par une même finalité qu'on réintroduit la souplesse mais aussi qu'on utilise les moyens de chacun. La convention implique donc la mise à disposition des personnels ».

efficience et cohérence juridiques.

Les CLS auront vocation à s'inscrire dans le champ d'action des Conseils Locaux (ou Intercommunaux) de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD/CISPD) qui constituent l'instance de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité<sup>86</sup>, et qui remplacent les anciens Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD) lancés en 1983. Ils sont présidés par le maire (ou le président d'une intercommunalité) et composés d'un collège de représentants publics et de professionnels - pouvant être issus de la société civile - directement confrontés aux problématiques locales de sécurité (associations, bailleurs d'immeubles, commerçants...) C'est enfin par l'intermédiaire de l'expertise de sécurité que va se développer un véritable marché du Diagnostic Local de Sécurité (DLS), même si la circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité soulignera plus tard que « certains contrats ont cependant reposé sur des diagnostics peu satisfaisants car élaborés d'une manière trop hâtive. Le recours aux cabinets privés n'a pas toujours donné satisfaction au point que certains diagnostics ont été récusés ».

De fait, la participation de la société civile à l'identification des problématiques d'insécurité, ainsi que sa participation directe à leur règlement, n'a pas été significativement sollicitée<sup>87</sup>. Mais elle est dorénavant prévue, encadrée, et son effectivité ne tient qu'à la volonté des pouvoirs publics locaux. Il est vrai que le domaine des CLS n'intéresse pas directement les activités privées de sécurité au sens propre, en regard du champ prévu par la loi du 12 juillet 1983. Mais il prévoit explicitement et comme gage de son efficacité la participation des personnes privées dans leur élaboration, comme étant des acteurs légitimes de la sécurité publique.

Ainsi, au travers de ce concept de coproduction de la sécurité, c'est toute une nouvelle philosophie du traitement de l'insécurité qui émerge, contenue dans la médiation sociale, et consistant d'une part dans la consécration de la légitimité de l'intervention du secteur privé aux côtés du secteur public dans la recherche du traitement de l'insécurité, et d'autre part par la recherche autant que faire se peut d'un mode de règlement préventif, non-judiciaire, des litiges entre personnes.

---

<sup>86</sup> Décret 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance

<sup>87</sup> V. l'étude de SINA Franck, « La montée en puissance de la prévention situationnelle », in *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 50, 2002, pp. 73-99. L'auteur juge que de façon générale, « l'absence de liens effectifs et efficaces de plus en plus prononcés entre les Contrats locaux de sécurité et la matrice plus large qu'est la politique de la ville ne fait que renforcer les approches fondées sur une opposition artificielle entre prévention et sécurité » (p.98).

En d'autres termes, la nature des moyens mis en œuvre de par ce dispositif, qui relève en grande partie de la prévention et de la médiation, ne semble pas pouvoir s'accorder avec les impératifs du traitement effectif de la délinquance avérée...

## **B) Extension du domaine des activités privées de sécurité, et renforcement des procédures de contrôle et de régulation.**

Les lois et textes de sécurité des années 1990 ayant formellement inscrit la participation, à tout le moins l'implication, des personnes privées dans les moyens permettant le maintien de la sécurité publique au sein de l'ordre normatif sécuritaire, ne se sont pas pour autant situés matériellement tellement au-delà du cadre originel du régime des activités privées de sécurité issu de la loi de 1983.

Ce processus d'intégration consolidé, les années 2000 vont-elles marquer une accélération certaine dans le mouvement de transfert de plusieurs compétences relatives à la sécurité publique au bénéfice des personnes privées (1).

Conséquemment à ces extensions de prérogatives, apparaissent les premières manifestations de contradiction entre celles-ci telles que le législateur les prévoyait, et le principe de droit public de non-délégation des missions de police administrative : le Conseil constitutionnel veillera à en parer ses atteintes les plus manifestes en censurant les dispositions dont il estime qu'elles portent atteinte aux libertés publiques. Conscients du caractère sensible d'une coproduction de sécurité toujours plus soutenue entre personnes publiques et privées en matière de sécurité, au risque d'une perte de maîtrise dans le contrôle des missions et moyens exercés par ces dernières, les pouvoirs publics auront le souci de toujours plus et mieux encadrer les modalités d'exercice des activités de sécurité des opérateurs privés (2).

Enfin, la multitude et l'empilement de textes disparates relatifs au régime de la sécurité privée ont progressivement conduit au manque de lisibilité de ce dernier : L'entrée en vigueur du Code de la sécurité intérieure le 1er mai 2012 aura pour ambition de se présenter comme la synthèse et le texte de référence définitif relatif au régime juridique des activités privées de sécurité, 30 ans après sa création (3).

*1°) Le dépassement de la loi du 12 juillet 1983 et les nouveaux territoires de la sécurité privée.*

La loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne est à cet égard révélatrice de la continuité du processus d'intégration des moyens de sécurité privée à l'action



publique entamé notamment avec la loi LOPS de 1995, et de son extension matérielle à venir.

Plusieurs domaines d'activités privées de sécurité sont ici visés, en particulier dans le sens d'une plus grande ouverture des possibilités de contrôles des personnes. L'une des nouveautés notables de cette loi concernant le régime général d'exercice de la sécurité privée consiste en l'insertion d'un article 3-1 à la loi du 12 juillet 1983, prévoyant dorénavant que les agents privés de sécurité en exercice lors de la surveillance des biens dont ils ont la charge « peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages à main et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille ».

Concernant le gardiennage proprement dit : les propriétaires, exploitants d'immeubles à usage d'habitation et de locaux administratifs, professionnels ou commerciaux doivent, lorsque l'importance de ces derniers le justifient, non seulement assurer un gardiennage mais aussi « prendre les mesures permettant d'éviter les risques manifestes pour la sécurité et la tranquillité des locaux »<sup>88</sup>. Une disposition ultérieurement complétée par la faculté accordée aux propriétaires, exploitants, affectataires d'immeubles ou groupes d'immeubles collectifs à usage d'habitation, de constituer une personne morale dans le but d'embaucher des agents spécialement chargés de sécuriser leur patrimoine<sup>89</sup>.

La loi interdit par ailleurs que les entreprises contrôlant des locaux placés sous télésurveillance appellent les forces de l'ordre, sauf pour une éventuelle « levée de doute » permettant de s'assurer de la présomption de commission d'un délit ou d'un crime, dans les locaux surveillés. En effet, selon l'article 61, « est injustifié tout appel des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale par les personnes physiques ou morales exerçant des activités de surveillance à distance des biens meubles ou immeubles qui entraîne l'intervention induite de ces services, faute d'avoir été précédé d'une levée de doute consistant en un ensemble de vérifications, par ces personnes physiques ou morales, de la matérialité et de la concordance des indices laissant présumer la commission d'un crime ou délit flagrant dans les locaux surveillés ».

Cette procédure peut sembler particulièrement discutable et porteuse de dérives potentielles en ce

---

<sup>88</sup> Art. 52 de la loi introduisant un article L127-1 du code de la construction et de l'habitation. Modifié, sans vraiment de modification, par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, dans les dispositions « tendant à limiter les atteintes aux biens et à prévenir les troubles de voisinage » (Chapitre III) (on constate à ce point que ce genre d'intitulé peut s'interpréter comme révélateur d'une précision et d'une spécialisation matérielles concernant les diverses situations ayant trait à la sécurité des biens et personnes que le législateur entend particulièrement protéger).

Il est dorénavant codifié à l'art. L271-1 du CSI, qui prévoit que les pouvoirs publics locaux sont susceptibles d'influer directement sur la nature des dispositions devant être prises par les propriétaires et bailleurs concernant la prévention des risques manifestes pour la sécurité et la tranquillité des locaux, par le biais notamment des contrats locaux de sécurité.

<sup>89</sup> *Loi n°2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.*

sens que « la loi pousse ainsi à l'extrême la logique de privatisation en faisant des entreprises privées et des agents privés de sécurité les acteurs privilégiés et parfois uniques en matière de prévention des infractions »<sup>90</sup>.

Cette loi contient aussi de nouvelles et importantes dispositions relatives à la sécurité portuaire et aéroportuaire, modifiant le code de l'aviation civile ainsi que celui des transports de telle sorte que les agents de sécurité privée (faisant partie du service interne de l'installation portuaire ou aéroportuaire, ou liés par contrat de louage de service) puissent dorénavant « procéder à l'inspection visuelle des bagages à main et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille » ; voire « en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité »<sup>91</sup> (sous couvert d'une double habilitation : préfectorale, et celle du procureur de la république). Ces dispositions constituent des élargissements de prérogatives existantes au bénéfice des opérateurs privés puisque l'on passe alors de la possibilité de contrôle des biens (bagages, fret, colis postaux, véhicules, notamment dans les zones non librement accessibles au public) à celui des personnes (en particulier aux endroits stratégiques de passage et de filtrage du public).

Car rappelons que jusqu'en 1989, la sécurité aéroportuaire relevait du seul domaine de compétence de l'État. Le recours de plus en plus systématique à des agents privés pour participer à la sécurité des aérodromes résulte de la loi du 10 juillet 1989<sup>92</sup> par laquelle les agents privés sont devenus des acteurs à part entière de la sécurité dans les aéroports puisqu'ils pouvaient « procéder à la visite des bagages, du fret, des colis postaux et des véhicules ». Ils ont été ensuite admis à opérer des contrôles vis-à-vis des personnes (avec l'agrément de ces dernières)<sup>93</sup>. Pour autant, ces dispositions étaient en principe subordonnées à des circonstances liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité, constatées par un arrêté préfectoral qui devait en fixer les limites temporelles et spatiales.

Cette faculté accordée de procéder à des fouilles des bagages et des personnes conduirait donc à reconnaître, aux côtés et sous le contrôle des forces publiques, une forme de pouvoir généraliste relatif

---

<sup>90</sup> NICOUD Florence, « La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualité et perspectives », *RDP*, n°5, 2006, p.5.

<sup>91</sup> Rappelons que nous nous situons alors deux mois après les attentats du 11 septembre 2001 et que dans nombre de pays, les règles de sécurité aéroportuaire ont été drastiquement durcies en réaction. Ces dispositions sont désormais codifiées à l'art. L613-2 du CSI.

<sup>92</sup> *Loi n°89-467 du 10 juillet 1989 tendant à renforcer la sécurité des aérodromes et du transport aérien et modifiant diverses dispositions du code de l'aviation civile.*

<sup>93</sup> *Loi n°96-151 du 26 février 1996 relative aux transports.*

au contrôle des biens comme des personnes à des agents privés placés sous la direction des aéroports. A ce titre, le cas d'Aéroport de Paris est particulièrement sensible, étant à l'époque un EPIC, mais dorénavant une société privée... ce qui n'est pas sans poser problème quant à la véritable nature des pouvoirs de agents de sécurité privée y opérant, alors que la société Aéroports de Paris est réputée explicitement exercer des missions de police administrative<sup>94</sup> : situation emblématique du démantèlement des pouvoirs de la puissance publique, en une substitution certaine du privé au public en matière de sûreté aéroportuaire.

Enfin, dans la même idée, les agents privés de sécurité ayant reçu un agrément préfectoral et se trouvant à l'entrée de lieux ouverts au public ont obtenu la faculté de fouiller les bagages à main de visiteurs, voire de réaliser des palpations de sécurité (avec accord) lors d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 1500 spectateurs<sup>95</sup> (seuil finalement abaissé à 300 à l'occasion de la parution de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure<sup>96</sup>).

Il convient de rappeler que nous sommes au moment de la promulgation de cette loi seulement deux mois après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 qui ont frappé les États-Unis : ces mesures intéressant les nouvelles prérogatives en matière de fouille, au sein de telles manifestations ou des aéroports, et qui n'étaient pas prévus dans les premières moutures de la proposition de loi, sont le fruit d'amendements tardifs déposés par le gouvernement et destinés selon lui à lutter contre le terrorisme<sup>97</sup>. De même, l'intégration des services internes de sécurité de la SNCF (SUGE) et de la RATP (GPSR) au sein la loi du 12 juillet 1983 et donc au régime des activités privées de sécurité, a obéi à cette même préoccupation (bien qu'ils soient cependant ressortis du périmètre des activités de sécurité privée lors de la codification de la loi de 1983 intervenue en 2012 avec le CSI).

Dans la lignée des grandes lois de sécurité de 1995 et 2001, la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003<sup>98</sup> entend continuer à élargir le champ pénal des comportements délictueux en

---

<sup>94</sup> Ce dont nous traiterons un peu plus loin.

<sup>95</sup> Art. 96 de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure.

<sup>96</sup> Art. 95 modifiant les articles 3-2 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et L332-2 du Code du sport. V. dorénavant art. L613-3 du CSI.

<sup>97</sup> Les conclusions de la commission des lois déposées le 10 octobre 2001 mentionnent d'ailleurs que « ces amendements étaient déposés à un stade de la procédure législative où l'adoption de dispositions nouvelles est limitée aux quelques cas énumérés par le Conseil constitutionnel. Il a néanmoins estimé que la gravité de la situation actuelle et la modification du contexte dans lequel se déroulait la discussion du projet de loi justifiait le recours à des procédés exceptionnels ».

<sup>98</sup> *Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure* (dite loi LSI, ou encore Sarkozy II), elle-même le prolongement opérationnel de la *loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002* (dite loi LOPSI).

consacrant à la fois de nouvelles incriminations et de nouveaux pouvoirs aux forces de l'ordre afin de « mieux réprimer des comportements qui affectent particulièrement la vie quotidienne de nos concitoyens et se sont multipliés au cours des dernières années »<sup>99</sup>, et de citer pêle-mêle : violation de propriété, rassemblements menaçants ou hostiles dans les parties communes des immeubles, vols, mendicité... des réponses à ce que le législateur entend par « faire de la sécurité une réalité concrète et quotidienne »<sup>100</sup>.

Cette sécurité concrète et quotidienne passe aussi par le renforcement de la professionnalisation des activités de sécurité privée, sans donc nécessairement leur octroyer de nouvelles prérogatives (en soi déjà suffisantes pour participer efficacement à la lutte contre ces petits délits et incivilités) mais en organisant une plus grande transparence de leur exercice et encourageant leur usage.

Réaffirmation du principe de spécialité, condition de nationalité européenne et de non-condamnation pénale (au minimum correctionnelle) antérieure, probité, justification d'aptitude professionnelle sont, entre autres<sup>101</sup>, autant d'éléments participant de la défense de cette nouvelle conception. Elle est néanmoins élaborée de telle sorte que l'introduction de contraintes d'établissement des activités ne constitue pas un frein à leur développement, mais au contraire favorise la qualité de leur action et dès lors leur légitimité.

Enfin, la loi LOPPSI 2<sup>102</sup> du 14 mars 2011 pose la dernière grande pierre à l'édifice législatif des activités privées de sécurité avant la consécration du corpus normatif qui lui sera définitivement dédié sous la forme et au sein du Code de la sécurité intérieure (dont la création est prévue et programmée à l'article 102 de cette loi).

Texte de loi au contenu très riche et diversifié (selon l'habitude prise par le législateur en la matière, toujours marquée, comme le remarquait déjà Vincent Tchen à propos de la loi précédente de 2003, par « la volonté d'embrasser toutes les formes d'insécurité (et) trouve sa traduction dans une impressionnante inflation du droit »<sup>103</sup>), il est aussi symptomatique des préoccupations sécuritaires du moment : c'est ici l'occasion de constater que jusque-là, aucune des grandes évolutions législatives en matière de régime juridique des activités privées de sécurité ne s'est faite par la voie d'une loi qui lui serait entièrement et exclusivement consacrée, et qu'hormis les nombreux décrets d'application qui ont jalonné son enrichissement, elles ont toutes été incorporées au sein d'autres dispositifs

---

<sup>99</sup> Communiqué du Conseil des ministres du 23 octobre 2003.

<sup>100</sup> *id.*

<sup>101</sup> Titre IV de la loi précitée, dispositions relatives aux activités de sécurité privée, articles 94 à 102.

<sup>102</sup> Loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

<sup>103</sup> TCHEN Vincent, « La loi sur la sécurité intérieure : aspects de droit administratifs », *Droit administratif*, n°6, 2003, p.10.

intéressant la sécurité publique générale.

Parmi les strictes dispositions de police (tels que le renforcement des pouvoirs du premier ministre et du préfet notamment en matière de cybercriminalité, de moyens d'enquête judiciaire et de renseignement, de lutte contre les fraudes en matière sociale, répression de la vente à la sauvette, de délinquance routière, de couvre-feu pour les mineurs, d'interdiction administrative de stade et restrictions à la liberté d'aller et venir des supporters, etc.), c'est véritablement la question de la collecte des données personnelles qui va focaliser l'attention sur la mise en œuvre de cette loi. Outre les critiques formulées à l'encontre des nouvelles modalités de surveillance électronique des citoyens, c'est bien la vidéoprotection<sup>104</sup> et la volonté originelle du gouvernement de donner la faculté aux personnes privées de procéder à la télésurveillance sur la voie publique qui vont donner l'occasion de matérialiser un point juridique important sur la nature des activités privées de sécurité.

La loi ayant été déférée devant le Conseil constitutionnel par une commission mixte paritaire qui en contestait de nombreux points, elle donne l'occasion à celui-ci de se prononcer « sur l'assouplissement des conditions dans lesquelles les personnes privées peuvent mettre en œuvre un dispositif de vidéosurveillance sur la voie publique pour leur propre compte et celles qui permettraient la délégation, à des personnes privées, de l'exploitation et du visionnage de la vidéosurveillance pour le compte de personnes publiques. Pour les requérants, il s'agissait d'une privatisation de missions inhérentes à l'exercice, par l'État, de ses missions de souveraineté »<sup>105</sup>.

Le Conseil constitutionnel répond positivement à cette inquiétude dans sa décision du 10 mars 2011<sup>106</sup> : s'appuyant sur les dispositions de l'article 12 de la Déclaration de 1789, selon lesquelles « La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique » qui est « donc instituée pour l'avantage de tous », il juge qu'une disposition qui rend « possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale » est contraire à la Constitution<sup>107</sup>.

Amputée de la possibilité de déléguer à du personnel privé le traitement des images enregistrées, ce qui posait légitimement des interrogations sur la façon dont ces opérateurs donneraient suite à des

---

<sup>104</sup> Terme que le législateur introduit en lieu et place de « vidéosurveillance » dans tous les textes législatifs et réglementaires (art.17 de la loi), censé avoir une connotation moins péjorative.

<sup>105</sup> Commentaire aux cahiers, de la décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011, p.9.

<sup>106</sup> Cons. const., 10 mars 2011, décision n°2011-625 DC.

<sup>107</sup> L'on peut noter qu'une année plus tôt, le Conseil Constitutionnel avait été saisi d'une question similaire portant sur l'utilisation de la vidéosurveillance par les propriétaires et bailleurs d'immeubles : l'article 5 de la loi du 2 mars 2010 prévoyait en effet que ceux-ci pouvaient rendre les images des systèmes de vidéosurveillance dans les parties communes de leurs immeubles directement transmissibles aux services de police. Cet article a été censuré au motif que les garanties constitutionnelles nécessaires à la protection de la vie privée des personnes qui résident ou se rendent dans ces immeubles étaient insuffisamment protégées de par leur conciliation avec l'exigence elle aussi constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

situations d'atteinte à l'ordre public (méthodes et choix de traitement des images, pouvoir d'appréciation, sollicitation ou non des forces publiques de sécurité...), la loi ne retient finalement qu'un aspect en matière de vidéoprotection : les personnes privées ne peuvent filmer que les abords immédiats de leur propriété, ou bâtiments et installations susceptibles d'être exposés à des risques de terrorisme, vol, ou agression.

En outre, l'article 97 de la loi LOPPSI 2 pérennise le dispositif de l'article L. 821-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, jusqu'ici expérimental, qui autorise l'État à confier le transport des personnes retenues dans un centre de rétention administrative ou maintenues en zone d'attente, à un prestataire privé agréé en application de la loi du 12 juillet 1983.

Concernant la sécurité aéroportuaire, le texte à son article 25 étend encore et fixe définitivement le régime général des agents privés de sécurité en la matière, consacrant ainsi que « sont également habilités à procéder à ces fouilles et visites -personnes, bagages, fret, colis, aéronefs et véhicules se trouvant dans les zones non librement accessibles au public des aérodromes- sous le contrôle des officiers de police (...) ou des douanes, les agents (...) désignés par les entreprises de transport aérien, les exploitants d'aérodromes ou les entreprises qui leur sont liés par contrat. Ces agents sont préalablement agréés par le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République. Ils ne procèdent à la fouille des bagages à main qu'avec le consentement de leur propriétaire et à des palpations de sécurité qu'avec le consentement de la personne ».

Enfin, c'est par cette loi que l'encadrement des activités privées de sécurité trouve sa véritable forme institutionnelle, en prévoyant à son article 31 la création d'un futur Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), organe administratif entièrement consacré à la gestion administrative des modalités d'accès et d'exercice de celles-ci.

## *2°) Le nécessaire renforcement des procédures de contrôle et régulation des activités privées de sécurité.*

Malgré le renforcement des prérogatives liées à l'exercice opérationnel des activités privées de sécurité, l'État entend toujours garder la haute main sur le contrôle, la régulation de l'activité, la définition des missions et la déontologie de la profession.

La période du gouvernement Jospin a aussi concordé avec la volonté naissante de rendre plus transparente l'action des services de sécurité. C'est à partir de cette préoccupation que la loi 2000-

494 du 6 juin 2000 a créé la Commission nationale de déontologie de la sécurité. De plus, étant admis depuis la loi de 1995 que la sécurité privée concourt à la sécurité générale, il devenait dès lors nécessaire d'organiser les conditions de son existence et une réflexion de fond quant à la délimitation de son champ d'action, relative à une meilleure professionnalisation et à sa complémentarité avec les forces publiques de sécurité.

Il est apparu logique à cette époque que le contrôle des activités privées de sécurité s'inscrive dans un contrôle général des activités liées à la sécurité publique, au même niveau que les activités publiques : la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS) avait alors pour vocation de contrôler toutes les pratiques relatives à l'exercice de la sécurité générale et d'infliger les sanctions relatives à tous type d'activités en la matière, tout comme le Défenseur des Droits à sa suite. Ce genre d'institution constitue l'une des premières manifestations d'un contrôle hors chaîne administrative et hiérarchique des pouvoirs publics, sur l'éthique des activités de sécurité. En ce sens, ce type de contrôle opère une rupture avec la conception discrétionnaire de l'exercice des phénomènes policiers, qui ne pouvaient être mis en cause seulement par voie de procédure juridictionnelle.

Cependant, le législateur a rapidement été amené à développer une réponse plus circonstanciée compte tenu de la spécificité du secteur privé de sécurité, qui pour la réalisation de ses missions de nature quasi-régaliennne combine exigences particulières et réalité du marché.

C'est en partie dans cette logique qu'en 2011 est institué le Défenseur des droits englobant l'ancienne CNDS, et ayant pour mission de veiller aux comportements éthiques des professionnels publics et privés de la sécurité. Saisissable par tout justiciable, il continue d'être une voie privilégiée de contestation des agissements des professionnels de la sécurité privée (en particulier des agents exerçant sur le terrain) vis-à-vis des citoyens, même s'il n'occupe plus aujourd'hui qu'une place marginale en volume pour ce type de plaintes adressées au défenseur des droits, (moins de 5%). Le nombre de plaintes est lui en augmentation continue, et concerne surtout des contestations relatives aux agissements des agents privés de sécurité, à propos par exemple des entrées refusées dans des lieux largement ouverts au public tels que les centres commerciaux, des fouilles de sac, les retenues de personne suspectée de vol, les contrôles de bagages...).

Disposant vis-à-vis des opérateurs privés d'un pouvoir de demande de communication de pièces administratives et judiciaires, d'un pouvoir d'audition et de vérification sur place, en enfin d'un pouvoir de recommandation et d'injonction, le Défenseur n'a cependant pas de pouvoir de sanction et doit agir selon un mode non-disciplinaire et non-judiciaire de règlement des litiges (qui s'apparente à une sorte de rappel à l'ordre dont le terme de « décision » ne vaut que pour son caractère informatif, mais qui cependant peut être repris dans l'intérêt d'une enquête du CNAPS).

Correspondant à ces préoccupations et nécessités des pouvoirs publics de mieux garder un œil sur le secteur, mais aussi dans le même temps de lui envoyer un signal de sa considération, on note la création d'un poste de délégué interministériel à la sécurité privée, placé auprès du ministre de l'Intérieur<sup>108</sup>. Investi d'un rôle de dialogue, d'animation et de coordination entre les opérateurs de sécurité privée et les pouvoirs publics (réflexion, conseil, bonnes pratiques...), il a pour mission « de veiller à la transparence et au respect des règles qui s'imposent au monde de la sécurité privée et de s'attacher plus particulièrement à la professionnalisation des métiers de la sécurité ».

Ainsi « placé auprès du ministre de l'intérieur, le délégué interministériel à la sécurité privée est chargé de coordonner l'ensemble de ces activités privées de sécurité. Il veille à ce que ces activités s'exercent dans la transparence et le respect des règles applicables et contribue à la professionnalisation de ces métiers. Il favorise la complémentarité de ces activités avec l'action des pouvoirs publics. Interlocuteur des représentants du secteur de la sécurité privée, il assure la coordination de l'action des services de l'État à l'égard de ce secteur. Il émet en liaison avec les ministères intéressés toute proposition utile en vue de faire évoluer la réglementation en vigueur. Le délégué interministériel à la sécurité privée assure aussi, en liaison notamment avec le ministère chargé de l'éducation nationale, le ministère chargé de l'emploi, le ministère chargé du travail, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et le délégué à l'information et à l'orientation, la promotion des formations professionnelles correspondant aux filières de la sécurité privée. Enfin, il facilite, en coopération avec les entreprises du secteur, l'insertion professionnelle des adjoints de sécurité et des gendarmes adjoints volontaires en fin de contrat »<sup>109</sup>.

Établi à l'origine pour une durée de 3 ans, son rôle s'est trouvé fragilisé par la création du Conseil national des activités privées de sécurité, et la perspective d'une fonction redondante voire illégitime au vu des prérogatives de ce dernier : il a donc été remplacé par un « délégué aux coopérations de sécurité au ministère de l'Intérieur »<sup>110</sup>, aliéné de ses pouvoirs disciplinaires, mais disposant d'un périmètre d'intervention élargi, puisqu'il est désormais en charge du dialogue « entre les services concernés du ministère de l'Intérieur et les acteurs concourant à la sécurité publique, notamment les représentants des polices municipales et du secteur de la sécurité privée. Il conduit également le dialogue avec les professions et secteurs d'activité particulièrement exposés à la délinquance » et « a un rôle d'impulsion et de coordination des actions visant à développer les

---

<sup>108</sup> Décret n°2010-1073 du 10 septembre 2010.

<sup>109</sup> Question publiée au JO le 05/10/2010, p.10735.

<sup>110</sup> Décret 2014-278 du 28 février 2014 instituant, auprès du ministère de l'intérieur, un délégué aux coopérations de sécurité.



coopérations administratives, techniques et opérationnelles avec ces partenaires »<sup>111</sup>.

En ce sens, en absorbant au sein de l'appellation « coopérations de sécurité » le volet auparavant spécifique à la sécurité privée, ce décret prend acte de l'éclatement et de la diversification des missions de sécurité - qu'elles soient donc publiques ou privées, car concernant au sens large « les acteurs concourant à la sécurité publique » - et de la nécessité, sinon d'une coordination, d'une interlocution publique centralisée.

La régulation de l'activité consiste aussi à renforcer des habilitations nécessaires en les reliant à des impératifs de qualification professionnelle et de professionnalisation du secteur : deux décrets du 6 septembre 2005 abordent la question de 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, ainsi que celle de la qualification professionnelle des dirigeants et l'aptitude professionnelle des salariés des agences de recherches privées<sup>112</sup>.

Tous ces textes seront complétés par une production réglementaire fournie mais disparate qui vient en préciser le contenu et les modalités de mise en œuvre<sup>113</sup>, mais n'aidant en rien à la lisibilité générale

---

<sup>111</sup> Art.2 du décret 2014-278 du 28 février 2014.

<sup>112</sup> Décrets n°2005-1122 et n°2005-1123 du 6 septembre 2005.

<sup>113</sup> V. notamment :

- *Circulaire du 24 mars 2004 relative à l'application des articles 5, 6 et 7 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité*, laquelle revient sur la procédure d'agrément des dirigeants des sociétés privées de sécurité, sur les conditions de recrutement des agents des sociétés privées de sécurité, ainsi que sur la soumission à autorisation de l'établissement principal et de chaque établissement secondaire, en vertu des dispositions de l'article 94 de la LSI de 2003.

- *Circulaire du 13 janvier 2006 relative à l'application des articles 5 (8°), 6 (5°), 22 (7°) et 23 (5°) de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité* (: sur la vérification de l'aptitude professionnelle des dirigeants et salariés).

- *Décret n° 2006-1120 du 7 septembre 2006 modifiant le décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 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 le décret n° 2005-1123 du 6 septembre 2005 relatif à la qualification professionnelle des dirigeants et à l'aptitude professionnelle des salariés des agences de recherches privées.

- *Arrêté du 19 juillet 2007 relatif à la reconnaissance aux militaires et fonctionnaires du ministère de la défense de la qualification et de l'aptitude professionnelles à exercer dans des agences de recherches privées*.

- *Arrêté du 19 juillet 2007 relatif à la reconnaissance aux militaires et fonctionnaires du ministère de la défense de l'aptitude professionnelle à exercer des activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes*.

- *Décret n°2007-1181 du 3 août 2007 modifiant le décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 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 le décret n° 2005-1123 du 6 septembre 2005 relatif à la qualification professionnelle des dirigeants et à l'aptitude professionnelle des salariés des agences de recherches privées.

- *Arrêté du 3 août 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 1er du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 modifié 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 et de protection physique des personnes* (contient notamment les éléments d'évaluation des compétences et de formation théorique nécessaire au certificat d'aptitude professionnelle...). Modifié par l'arrêté du 10 juillet 2012 modifiant l'arrêté du 3 août 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 1er du décret n°

du régime, et d'une prolixité qui forcera l'administration à communiquer via ses services préfectoraux qui eux-mêmes ont bien du mal à s'y retrouver aussi<sup>114</sup> (dont l'intérêt du futur Code de la sécurité intérieure sera justement d'en rationaliser l'accès et la compréhension).

En effet, le constat opéré en 2011 et motivant la création d'un établissement public dédié aux activités privées de sécurité tient notamment à la question de la compréhension et du respect de la norme issue de la loi de 1983, en particulier sur le terrain, de la part de la profession qui connaît alors à cause du manque flagrant de régulation effective de graves inégalités concurrentielles liées à la diversité des pratiques.

Les besoins en rapport à l'exercice de la profession font apparaître plusieurs nécessités quant à la spécificité du contrôle devant leur être appliqué :

- La centralisation des procédures auprès d'un organisme spécialisé dans le traitement des formalités administratives qui nécessitent une réponse rapide (car nous en sommes en présence d'une activité commerciale), plutôt qu'auprès des préfetures, déjà très encombrées.
- La diversité des pratiques plus ou moins respectueuses de la loi doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle sur le terrain, effectif et efficace.
- Ce contrôle pour être optimal doit s'accompagner d'un dispositif de sanction disciplinaire, compte tenu de la nature particulière de l'activité, lequel permettrait de faire l'économie d'une véritable procédure judiciaire, longue et complexe.

Un organisme traitant du contrôle des activités privées de sécurité doit se présenter ainsi comme un interlocuteur unique et dédié, réactif et efficace.

Établissement public de droit administratif sous la tutelle du ministère de l'intérieur, qualifié

---

*2005-1122 du 6 septembre 2005 modifié 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 et de protection physique des personnes et de vidéoprotection.*

*- Arrêté du 23 août 2007 relatif à l'agrément, prévu à l'article 1er du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005, des certificats de qualification professionnelle relatifs aux activités de sûreté aéroportuaire. Modifié par l'arrêté du 19 juin 2008, puis du 4 février 2013 portant agrément d'un certificat de qualification professionnelle, en application de l'article 1er du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005, relatif aux activités de sûreté aéroportuaire.*

*- Loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux (v. notamment l'art. 9 relatif à l'obligation pour les agents de surveillance et de gardiennage utilisant un chien et non détenteurs d'un certificat de capacité d'obtenir une attestation d'aptitude délivrée à l'issue d'une formation spécifique).*

*- etc. L'énumération de ces seulement quelques réglementations en matière d'activités privées de sécurité, et sur une temporalité réduite, vise à rendre compte de la confusion, voire de l'insécurité juridique produite et susceptible d'assaillir les destinataires de ces mesures.*

<sup>114</sup> *Circulaire NOR : INT/A/09/00044/C du 24 février 2009.*

de « personne morale de droit public », et instauré par le décret n°2011-1919<sup>115</sup> relatif au Conseil national des activités privées de sécurité publié le 23 décembre 2011, le CNAPS est ainsi chargé d'une triple mission concernant la régulation de l'exercice par les personnes privées d'activités de sécurité : En premier lieu, il est investi d'une mission de police administrative consistant notamment à délivrer et gérer les divers agréments, autorisations et cartes professionnelles nécessaires pour exercer une activité privée de sécurité au regard de la loi de 1983, dorénavant en lieu et place du préfet depuis janvier 2012 (ce dernier reste toutefois compétent pour en prononcer le retrait ou la suspension).

Il exerce en second lieu le rôle d'autorité disciplinaire pour la profession (et donc d'autorité administrative, alors même que ses statuts de création ne prévoient pas sa qualification en tant qu'autorité administrative ! ... ). Il veille au respect, par les professionnels du secteur, des lois et règlements en vigueur notamment par le biais d'un véritable pouvoir de contrôle (accès complet aux documents et sites des entreprises) et d'un pouvoir de sanction disciplinaire détenu par les commissions déconcentrées du Conseil.

Enfin, le CNAPS est doté d'une mission de conseil et d'assistance, étant entendus les besoins réels et toujours actuels de moralisation et de professionnalisation de la profession : cette mission est censée contribuer à instaurer un climat de confiance et de crédibilité entre le secteur de la sécurité privée, ses prestataires, et le grand public. Il a d'ailleurs été missionné dès sa création pour la préparation d'un code de la déontologie<sup>116</sup>.

Cette mission de conseil est, des trois grandes missions du CNAPS, celle qui a été la moins développée et explicitée dans les objectifs de création de l'organisme (elle a d'ailleurs été ajoutée dans les derniers moments de la rédaction de la loi). Elle s'est pourtant révélée, dans la pratique, fondamentale dans le dialogue entre pouvoirs publics et entreprises du secteur : exercée dans le cadre des missions de contrôle, elle s'entend comme une sorte de pédagogie appliquée concernant la diffusion et le respect des bonnes pratiques.

Le CNAPS se définit donc véritablement comme l'instance de régulation et contrôle des activités privées de sécurité, et comme l'organe de liaison entre le secteur professionnel privé, les

---

<sup>115</sup> Modifié par le décret 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité, qui n'a en lui-même opéré aucune modification substantielle de régime de fonctionnement et des missions du CNAPS : il prend acte de la disparition du délégué interministériel à la sécurité privée au profit du délégué aux coopérations de sécurité, et clarifie ou remplace certaines règles de fonctionnement et procédures de l'institution.

<sup>116</sup> Un collège étant chargé de le préparer aux termes de l'art. 31 de la loi du 14 mars 2011 LOPPSI 2 et de l'art.4 du décret 2011-1919 du 22 décembre 2011. Dans les faits, il s'avère que le code de déontologie en question était préparé dans ses grandes lignes par le ministère de l'Intérieur, voire accessible à tous bien avant la nomination des membres du collège chargé de le mettre en œuvre (c'est-à-dire dès 2011, alors que la nomination n'est intervenue que par arrêté en date du 8 février 2012) : le code n'était pas élaboré qu'il faisait déjà l'objet de nombreuses critiques, à l'instar de celles s'abattant sur le Conseil lui-même, dont de nombreux parlementaires de l'opposition estimaient ses prérogatives comme trop complaisantes vis-à-vis de la profession.

pouvoirs publics, et les citoyens. Son financement est assuré par une taxe correspondant à un prélèvement annuel d'une part fixe du chiffre d'affaires des entreprises relevant de sa compétence, reversé au budget général de l'État, le ministère de l'Intérieur se chargeant ensuite de la dotation au profit du CNAPS (la collecte de la taxe atteint d'ailleurs un montant bien supérieur à ce qui est réellement reversé à l'organisme...).

L'une des véritables originalités du CNAPS consiste dans le fait qu'il associe des représentants de l'État à des représentants de la sécurité privée selon le principe d'une corégulation assurée par un système de représentation collégiale qui associe représentants de l'État et représentants du secteur professionnel de la sécurité publique.

Pour cette raison et toutes celles évoquées plus haut, le CNAPS n'est pas en soi classiquement catégorisable en tant qu'établissement public administratif : il se rapproche plus d'une autorité administrative indépendante (AAI), mais son statut reste relativement unique en la matière, du fait de son rôle particulier en tant que régulateur public et que d'un point de vue contentieux, en cas de contestation des décisions prises par les commissions régionales du CNAPS, il est institué un recours administratif préalable obligatoire devant le Conseil national, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux.

Sur le plan comptable et opérationnel, l'instauration du CNAPS est un succès : fin 2014 et donc en à peine 3 années d'existence, plus de 3500 contrôles ont été effectués, 1000 sanctions prononcées, et des millions d'euros de pénalités recouvrés par l'État<sup>117</sup>. Sa légitimité est solidement établie autant auprès des pouvoirs publics que des professionnels du secteur, nonobstant sa jeunesse. Il renvoie une image fonctionnelle et dynamique, symbole d'une communication apaisée et constructive entre secteur public et privé, mais n'échappe pourtant pas aux critiques lui reprochant à juste titre une trop grande connexité avec une certaine partie du secteur, étant étendu son mode de représentation collégial, potentiellement favorable aux « poids lourds » de la profession (voire propice au favoritisme ou à la corruption, comme en a attesté la mise en examen d'un ancien directeur du CNAPS, le préfet Alain Gardère, pour prise illégale d'intérêt<sup>118</sup>).

---

<sup>117</sup> Les chiffres se valent pour 2016, pour certains en progression : notamment 1881 contrôles réalisés, 12431 manquements relevés lors des contrôles, 1521 sanctions prononcées, 1,5 millions d'euros de pénalités financières (rapport annuel 2016 du CNAPS, consultable sur son site internet).

<sup>118</sup> Des échanges mutuels d'avantages entre le directeur du CNAPS et des chefs d'entreprise du secteur de la sécurité privée ont amené le premier à être limogé par le ministre de l'Intérieur dès sa mise en examen pour abus de biens sociaux, trafic d'influence, corruption et prise illégale d'intérêts par une personne dépositaires de l'autorité publique. Voir article du journal *Le Monde*, « les troubles affaires du préfet Gardère », 24 février 2016, p.8.

### 3) Synthèse et accomplissement : le Code de la sécurité intérieure.

L'avènement du Code de la sécurité intérieure (CSI) est symptomatique du fait que les processus normatifs contemporains relatifs à la sécurité intérieure sont d'autant plus particuliers que s'ils obéissent à des dynamiques (sociales et politiques) identifiées, ils connaissent une traduction effective juridique variée du seul fait qu'il s'agit autant de préserver l'*ordre public* (qui a une signification juridique) que de *lutter contre l'insécurité* (qui serait un concept plus abstrait, relevant presque de la sociologie politique...).

Pour autant, il semble bien que le CSI constitue l'amorce d'un véritable droit et régime de la sécurité intérieure, en tant que sur-catégorie de la sécurité publique.

À ce titre, l'inclusion de la sécurité privée au sein des moyens de défense et de protection de la sécurité intérieure semble être le prolongement logique et terminal du fait que comme nous l'avons constaté, les dispositifs intéressant les activités privées de sécurité établis par les législations antérieures ont été inclus parmi, et au même niveau normatif que la plupart des autres dispositifs publics de sécurité générale. La motivation à l'œuvre dans la rédaction du code, ainsi que son contenu matériel, ne consacrent aucune véritable nouveauté par rapport aux dispositions préalablement existantes. Sa raison d'être tient plus à la volonté née de la nécessité de disposer d'un outil et d'un cadre institutionnel et formel totalisant<sup>119</sup>.

Ainsi la sécurité intérieure doit désormais s'entendre comme se composant de la sécurité publique, de la sécurité civile, et enfin de la sécurité privée.

Concernant les activités privées de sécurité, elles sont traitées dans le livre VI du Code (à noter que le code semble en fixer définitivement l'appellation en ces termes), et sont formalisées et structurées quasiment de la même façon que la loi de 1983 dont le code réaffirme le caractère de socle législatif fonctionnel et matériel. Pour Xavier Latour, il n'en reste pas moins que l'inclusion du domaine de la sécurité privée au sein du CSI n'allait pas forcément de soi, du fait de la conception matérielle de la notion de sécurité publique dans laquelle on ne sait finalement pas exactement quelle place est dévolue à la notion de sécurité privée. Néanmoins « l'approche retenue par la commission [supérieure

---

<sup>119</sup> La préface du Code de la sécurité intérieure publié par LexisNexis, rédigée par Olivier Gohin, livre certaines réflexions notables, concernant l'inclusion des activités privées de sécurité au sein du code justifiée par « leur place et leur rôle dans une production globale de sécurité : on pourrait dire, avec un brin de provocation, qu'elles permettent l'État autrement, tant en sécurité publique qu'en sécurité civile » (p. IX). L'auteur pointe par ailleurs avec pertinence le fait que « ce droit de la défense et de la sécurité, l'Université française, généralement insensible ou indifférente, l'aura si souvent et trop longtemps délaissé, à supposer même qu'elle l'ait encore identifiée... » (p. XI).

de codification] est conforme aux objectifs du Code. Elle dépasse la conception étroite de la sécurité publique pour se placer, à juste titre, sur le terrain de la sécurité intérieure. Ce faisant, le Code confirme l'importance de la sécurité privée »<sup>120</sup>.

La forme autant que le fond du livre VI semble pourtant encore prêter le flanc à certaines critiques : en effet, suite à l'inflation des dispositions législatives et réglementaires relatives au régime des activités privées de sécurité depuis 1983, il aurait été nécessaire que le Code se fasse non pas sous l'aspect d'un simple compendium mais d'un véritable traité du régime juridique des activités privées de sécurité.

Tel n'est pas entièrement le cas : en effet, sur la forme « le code donne l'impression de juxtaposer les matières sans mettre en évidence leur cohérence (...) »<sup>121</sup>. Si un travail de lisibilité et d'organisation thématique a bien été opéré (conditions d'exercice, modalités d'exercice, sanctions pénales...), il n'en reste pas moins que sur le fond, en termes de logique matérielle et pour une cohérence systémique, il est dommageable que certaines dispositions relatives à la sécurité portuaire et aéroportuaire ou encore aux services de sécurité de la SNCF et de la RATP - qui sont des services de sécurité interne - restent plus ou moins en dehors du Code. Ce sont pourtant des activités susceptibles de poser le plus question quant à leur véritable nature, de par leur possible confusion avec des missions de police administrative identifiées comme telles.

La consécration du CSI dans le même temps que le CNAPS ne relève pas d'un hasard : elle marque la phase « mature » d'un dispositif normatif pris dans son ensemble qui entraîne le fait que dorénavant, toute nouvelle législation et réglementation intéressant les activités privées de sécurité, notamment celles relevant du champ d'application de la loi du 12 juillet 1983<sup>122</sup>, trouveront à s'inscrire au sein de ce code de la sécurité intérieure.

Cela a été le cas par exemple de la loi relative aux activités privées de protection des navires du 1er juillet 2014 modifiant substantiellement l'article L. 611-1 du CSI en le complétant par un 4°) qui permet l'exercice par les sociétés privées de sécurité de missions de protection contre les menaces extérieures des navires français (là où auparavant la sécurité des bateaux était assurée par des sociétés étrangères, ou en mobilisant du personnel militaire de la marine nationale. L'hypothèse de garde

---

<sup>120</sup> LATOUR Xavier, « Autour de la sécurité intérieure », in MBONGO Pascal (dir.), LATOUR Xavier (dir.), *Sécurité, libertés et légistique*. L'Harmattan, 2012, p.196.

<sup>121</sup> *Id.* p.197. C'est semble-t-il un reproche que l'on peut faire à l'ensemble des grands textes de loi relatifs à la sécurité depuis les années 1990.

<sup>122</sup> Abrogé depuis par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

privée peut se poser à l'avenir pour les plates-formes pétrolières, mais aussi les mines, ou tous les sites industriels sensibles exploités par des entreprises françaises hors du territoire national et à des endroits du globe nécessitant une protection et une sécurité)<sup>123</sup>.

À cet égard on constate que finalement le CSI n'apporte toujours pas de réponse décisive au problème de l'identification d'une doctrine d'emploi globale des forces privées de sécurité. Et que dans ce cas précis, force est de constater l'existence d'une externalisation nouvelle de la sécurité des biens et personnes, sous la responsabilité d'opérateurs privés, mais à des endroits hors du territoire national<sup>124</sup>. Là réside toute la faiblesse de la vision politique et législative relative aux activités privées de sécurité : elle ne semble se développer que dans le but de s'ajuster à un principe de réalité mouvant, de correspondre à une demande de sécurité accrue sous la pression d'un contexte social et géopolitique qui, dans une sorte de grand écart conceptuel, interpelle aussi bien sur la question de l'ordre public, que celle du voisinage, ou sur la prise en compte de la menace terroriste<sup>125</sup>.

On constate alors le développement consubstantiel de l'activité et de prérogatives liées à son exercice sur la définition d'un champ d'application en mutation constante. Lequel est originairement et fondamentalement issu de la surveillance de l'espace privé, mais s'ouvrant de plus en plus sur l'espace public ou assimilé, issu d'une complémentarité initiale avec les moyens de sécurité publique, mais se dirigeant vers une substitution matérielle et physique dans des cas toujours plus divers et nombreux.

Enfin, il faut garder à l'esprit que la sécurité privée reste une matière certes prévue comme une activité de type commercial, libéral et emblématique de la libéralisation des activités humaines, mais qu'elle demeure fortement réglementée à toutes les étapes de son exercice...

A ce titre, on estime que le choix de retenir la formule « activités privées de sécurité », en une stricte

---

<sup>123</sup> Modifié depuis par la loi n°2016-339 du 22 mars 2016 (dite Loi pour l'économie bleue), et qui remplace la notion générale de « menaces extérieures » (déjà initialement envisagée comme un dispositif de lutte contre la piraterie) par les « menaces d'actes définis aux articles 224-6 à 224-8 du code pénal ou d'actes de terrorisme définis au titre II du livre IV du même code ».

<sup>124</sup> La création d'un nouveau type d'activité privée de sécurité, relatif ici à la protection des navires et inclus directement dans le CSI, obéit aux mêmes logiques de conception législative que nous avons déjà constatées en matière de développement des activités privées de sécurité, à savoir que l'extension du régime de protection des navires pour nommément faire face à des actes de terrorisme - en plus des actes de piraterie - s'est créée « à l'image du dispositif de recours aux sociétés privées de protection des navires dans les zones dans lesquelles existent des menaces de piraterie, un dispositif adapté aux menaces terroristes. Les derniers attentats tragiques perpétrés à Paris nous imposent de trouver rapidement une solution à cette menace réelle s'agissant du monde maritime » (voir rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi pour l'économie bleue (n° 2964).

La France a été l'un des derniers pays de l'Union européenne à ne pas s'être doté d'une législation permettant le recours à des forces privées de sécurité pour protéger ses navires.

<sup>125</sup> Le législateur pense dans cette optique de plus en plus à confier « plus largement » (dans quelle mesure, il ne le dit pas encore) la surveillance de certains lieux aux entreprises de sécurité privée : voir la proposition n°31 de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, du 5 juillet 2016.

dénomination juridique de ce type d'activité, plutôt que celle simple de « sécurité privée » toujours employée comme une facilité de langage, est significative en ce sens que la *sécurité privée* s'entendrait de façon non seulement autonome mais donc aussi exclusive de la fonction de *sécurité publique*. En retenant plutôt la formulation « activités privées de sécurité » notamment au sein même du CSI, on sous-entend que ces activités ont à s'exercer au sein d'une activité plus globale de sécurité, au sein de celle de la sécurité intérieure, et dans une légitimité équivalente à celles des activités de sécurité exercées par les personnes publiques.

Le même constat vaut pour toute la production normative entre la loi originelle de 1983 et l'avènement du CSI : tous les textes de lois relatifs à la sécurité privée ont été consacrés par des textes plus généraux redéfinissant les politiques publiques de sécurité générale. La constante se vérifie dans la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique<sup>126</sup>, où parmi des dispositions intéressant le renforcement de la sécurité juridique des interventions des forces de l'ordre (cadre unifié de l'armement pour les forces de l'ordre, légitimation de riposte armée, peines doublées en cas d'outrage aux personnes dépositaires de l'autorité publique...), se glissent quelques extensions de prérogatives au bénéfice des agents privés de sécurité. Dans un contexte marqué par la commission de violences terroristes et d'attaques ciblées contre les forces de l'ordre, la prise en compte de leur exposition particulière à des situations de danger a motivé le législateur à leur accorder, notamment, le bénéfice de l'armement lorsqu'ils assurent des activités de surveillance et de gardiennage dans des circonstances exposant ces agents de sécurité ou les personnes se trouvant dans les lieux surveillés à un risque exceptionnel d'atteinte à leur vie<sup>127</sup>.

Impératifs de sécurité publique, contraintes publiques budgétaires, conception contemporaine de la recherche de subsidiarité appliquée à des missions d'intérêt général au bénéfice de la société civile, ces logiques renvoient à l'idée de privatisation, selon la conception que certaines activités seraient exercées de façon plus optimale de la sorte : entre pouvoirs publics et personnes privées exerçant des activités de sécurité, c'est un mariage autant d'amour que de raison.

De nouvelles extensions matérielles à ce régime des activités privées de sécurité sont à prévoir, c'est une certitude. Que ce soit au niveau des exigences de formation de plus en plus contraignantes et complètes, des missions qu'on entend confier à leurs agents, des pouvoirs nouveaux le cas échéant (l'armement ? l'extension du cadre géographique de leur intervention ? De nouveaux outils de coordination avec la police ?). Le possible abandon du principe de spécialité, qui bride la compétitivité des sociétés françaises de sécurité, de nouveaux outils technologiques à disposition, des

---

<sup>126</sup> Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

<sup>127</sup> Art. L611-1 du CSI, 1° bis.



normes d'assurance imposant de fait l'utilisation des moyens de sécurité privée... Le secteur est amené à se développer dans le sens d'une plus grande légitimité et de son usage par la société civile, et avec le concours des pouvoirs publics, d'autant que ces derniers se reposent de plus en plus sur lui dans le maintien de l'ordre social.

Savoir où l'on en est du mode d'exercice actuel des activités privées de sécurité est une chose : son analyse permet d'appréhender la réalité de leur impact sur la sécurité générale des personnes et des biens. Mais la sécurité a un prix, et ce dernier est fonction des limitations d'action imposées que connaissent les personnes directement concernées par l'exigence de préservation de l'intégrité de l'objet dont les forces de sécurité privée ont la garde. Dans une société moderne, voire post-moderne, où sécurité et liberté sont les concepts clés de l'exercice général des activités humaines, la conciliation de ces concepts parfois antagonistes fait l'objet d'un arbitrage complexe qui aurait l'ambition de les rendre complémentaires, harmonieux, irréfragables.

La recherche d'un exercice proactif des activités privées de sécurité, c'est-à-dire au sens d'autonome, légitime, préventif, maîtrisé, constitue l'enjeu de son développement par le législateur. Mais la matière est nouvelle, les véritables objectifs sont plus ou moins définis, peu clairs dans leur finalité même, ou pas véritablement assumés dans l'esprit des pouvoirs publics. Analyser le droit positif régissant les activités privées de sécurité ne peut donner qu'un instantané juridique de sa matérialité. Or l'identification et l'existence d'un principe supérieur normatif s'avèrent nécessaire pour qui aurait l'ambition de systématiser la pensée d'un Droit de la sécurité privée.

# PREMIÈRE PARTIE : LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA PARTICIPATION DES PERSONNES PRIVÉES AUX ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ.

L'acception « positive » du régime des activités privées de sécurité sera ici entendue sous un angle particulier : elle consiste en premier lieu, et classiquement, à considérer l'étude de celui-ci à l'aune des textes juridiques l'encadrant et permettant matériellement son effectivité.

De fait, le régime juridique des activités privées ne s'appréhende quasiment que sous cette seule voie, car ayant comme vocation première à encadrer une profession libérale, il est donc surtout affaire de normes, de procédures, d'autorisations...

L'autre pendant de l'acception positive, plus original, s'entend du fait que cette dernière s'oppose à une conception négativiste de la doctrine d'emploi des activités privées de sécurité : c'est-à-dire que si le régime positif énonce les conditions et les autorisations permettant d'exercer des activités privées de sécurité, il ne présente guère les limites théoriques de ces dernières. Ainsi, le législateur part du principe, induit pour sa part et sans qu'il ressente vraiment le besoin de l'explicitier, que les activités privées de sécurité ne sauraient tout simplement pas s'assimiler aux activités publiques de sécurité.

En clair, si le concept de régime juridique des activités privées apparaît borné par essence, ce n'est pas du fait des limites positivistes que ses créateurs lui opposent (donc des limites relatives), vu qu'à aucun moment ceux-ci n'énoncent clairement de principe limitatif : c'est bien parce que par ailleurs, par la force de la hiérarchie des normes et des principes fondamentaux, le régime des activités publiques ayant trait à la sécurité s'opposerait *par nature* à ce que les activités privées de sécurité franchissent le Rubicon de l'homologie avec les activités publiques de maintien de l'ordre public.

L'homologie peut se définir selon différents niveaux : organique, matériel, au niveau de la doctrine d'emploi. Ce qui est sûr, c'est que le législateur entend faire de la sécurité privée un auxiliaire de la force publique, avec le vœu cependant que les deux ne puissent se confondre.

Mais puisqu'il est question d'une finalité d'exercice qui se recoupe (le maintien de la sécurité publique, ou du moins d'une certaine forme de sécurité), il convient donc de savoir ce que les agents privés de sécurité peuvent faire, dans quelle configuration, et avec quels moyens.

L'analyse du régime juridique des activités privées de sécurité passe donc par un examen légistique, normatif et matériel approfondi : car de ce premier examen découlera l'habilité à apprécier la nature des activités privées de sécurité pour ensuite les confronter avec les moyens classiques et régaliens de moyens de maintien de l'ordre public, et enfin déterminer si ces deux mondes, publics et privés, obéissent bien à deux conceptions juridiques différentes.

La présente première partie constituera cette analyse normative, en passant en revue tous les attributs du régime des activités privées de sécurité : elle permettra de définir l'ensemble des statuts, des prérogatives, et des missions dont sont investies les personnes privées en matière de sécurité. Ce champ délimité, nous constaterons que la limite matérielle des missions de sécurité privée, au-delà de laquelle elles ne sauraient s'aventurer, n'est pas tant déterminée par la lettre de ce régime normatif que par la prise en compte d'un concept juridique fondamental s'identifiant comme un principe cardinal de droit français. Le principe relatif à la prohibition de délégation des missions de police au bénéfice des personnes privées, qu'il faudrait interpréter comme la mesure des limites de nature quasi supra-juridiques auxquelles se heurte la potentielle extension matérielle des missions relatives aux activités privées de sécurité.

La deuxième partie, au travers notamment de l'examen de la jurisprudence administrative, sera ainsi l'occasion de faire état de la réalité contemporaine de ce principe de prohibition, et comment elle s'accommode du développement des activités privées de sécurité : en effet, les prérogatives toujours plus élargies accordées au secteur privé en matière de sécurité rendent d'autant plus flous les besoins et leurs réponses en matière de sécurité publique, que se pose avec urgence la question de l'identification et de l'esprit des missions pouvant être exercées par les uns et les autres.

Car c'est bien le doute animant la caractérisation de certaines missions de sécurité privée quant à leur nature policière qui rend alors nécessaire d'opérer la synthèse entre le régime normatif d'autorisation qui caractérise la positivité des activités privées de sécurité, et le régime prétorien de non-délégation des missions de police. De cette synthèse devrait pouvoir émerger *l'essence* matérielle, plus que *l'énumération* matérielle telle qu'elle est opérée, du régime juridique des activités privées de sécurité et de là, contribuer à la reconnaissance d'une doctrine finaliste et de ce dernier.

Étudier le régime positif des activités privées de sécurité, en tant que ces dernières constituent une profession réglementée, signifie d'une part examiner l'ensemble des dispositions légistiques les encadrant mais aussi analyser leur matérialité et l'exercice concret qui en découle. Ces dispositions ont principalement à voir en premier lieu avec la définition des missions relevant et constitutives d'activités privées de sécurité ; suivant logiquement en deuxième lieu l'identification des pouvoirs et

exigences de qualification particulière des personnels privés de sécurité aux fins de leur accomplissement. Enfin, constater que la logique à l'œuvre au sein de toutes ces dispositions consacre bien l'idée que cette activité, pourtant de nature privée commerciale, ne soit pas comme les autres, et impose certaines obligations et conditions d'exercice du fait de sa finalité si particulière.

Si cette simple étude permet de se faire une idée assez large du fonctionnement de ce régime, il faut d'autre part avoir conscience que les missions prévues par ce dernier peuvent être suffisamment variées dans leur objectif pour que l'on questionne sa supposée homogénéité. D'autant qu'il se révèle que le Code de la sécurité intérieure lui-même, censé l'incarner, remplit à peine l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité des dispositifs afférents aux activités de sécurité exercées par des personnes privées (alors que c'était l'une de ses principales raisons d'être). Cependant, il reste possible de dégager parmi la variété des statuts et des missions un corpus normatif tenant lieu de régime de base (Chapitre 1). Par ailleurs, l'on constatera que l'accès à l'exercice des activités privées de sécurité est extrêmement borné du fait de nombreuses obligations relatives à la qualification de ses acteurs, et que l'exercice effectif de ces missions est subordonné à un contrôle tout particulier que le législateur a entendu imposer du fait de leur nature particulière.

Enfin, nous constaterons l'existence de certaines activités liées à la sécurité, toujours exercées par des personnes privées, mais soit qu'elles sont considérées comme particulières du fait de leur objet, soit qu'elles ne sont pas strictement incluses au sein du régime nommément constitutif des activités privées de sécurité (Chapitre 2). Le traitement à part qui leur sera fait achèvera de démontrer la diversité des moyens d'exercice privatisés de missions relatives à la sécurité, et, partant, de l'incertitude entourant la possibilité de l'identification d'un régime positif général unifié et fonctionnel.

Ainsi, et en prenant garde de ne pas tomber dans l'écueil de la constitution pure d'un manuel pratique à destination des professionnels de la sécurité privée, il conviendra donc de passer en revue la législation encadrant les différentes missions afférentes aux activités privées de sécurité, tout en la confrontant avec certaines réalités matérielles. De plus, l'on se rendra rapidement compte que la relative absence de philosophie claire concernant ce type d'activité est alors justement constitutive de certaines interrogations quant à sa place exacte dans la typologie des moyens de sécurité générale. En effet, la jeunesse de ce régime juridique particulier qui ne cesse de s'étoffer au gré des contingences et exigences matérielles et temporelles liées à la sécurité publique, en ce qu'elle évolue de plus à rebours des perceptions classiques de cette dernière, rend dès lors difficile l'appréhension d'une téléologie des activités privées de sécurité marquée par une nécessaire dissociation de celle-ci

avec la sécurité publique, alors qu'elle en partage la finalité.

En d'autres termes, si la sécurité privée existe bel et bien juridiquement et matériellement comme nous allons tenter de l'analyser, ses modalités de mise en œuvre effective révèlent à l'usage une construction théorique circonstanciée qui vient heurter de plein fouet une conception jusqu'ici relativement unitaire du maintien de la paix sociale prise dans son acception sécuritaire.

D'où se posera *in fine* la question de savoir si la prise en compte de ce seul régime positif est bien en soi suffisant à définir une activité qui se réclame tout à la fois d'être :

- autonome juridiquement,
- mais complémentaire d'une politique publique auparavant exclusive et suffisante,
- et se revendiquant d'une évolutivité systémique, c'est-à-dire que des apports doivent théoriquement pouvoir y être apportés sans mettre à mal l'architecture globale de celui-ci.

# CHAPITRE 1 : Régime d'exercice des missions relatives aux activités privées de sécurité.

Les missions de sécurité susceptibles d'être exercées par des personnes privées sont en principe limitées à la fois dans leur nombre (en ce qu'elles sont explicitement prévues et énoncées dans le Code de la sécurité intérieure) et dans leur réalisation (l'exercice matériel est suspendu à des limitations relatives aux prérogatives accordées aux agents).

Un point important doit être clarifié d'emblée : nous ne parlerons finalement que très peu des activités de recherches qui, avec les activités de gardiennage, constituent l'autre pendant du régime des activités privées de sécurité. Il convient de constater que ces deux sortes d'activité partagent la majeure partie des réglementations relatives à la constitution d'une société commerciale, à la déontologie de leur exercice et, pour finir, à leur contrôle par les pouvoirs publics.

Mais dès lors que l'objet et la finalité des activités privées de recherche ne semblent pas avoir à faire avec un objectif de maintien de la paix publique, l'impasse sera faite dans l'analyse des dispositions particulières relatives à ce champ d'exercice. Le Professeur Xavier Latour résume par ailleurs bien cette question de la pertinence de l'inclusion des activités privées de recherches au sein des dispositifs juridiques de sécurité privés dans le sens que « plusieurs éléments militent en faveur d'une dissociation. D'abord, les activités n'ont que peu de choses en commun et sont même légalement incompatibles. Elles répondent à des objectifs différents, que rien ne semble devoir rapprocher. Ensuite, le déséquilibre quantitatif entre les deux domaines est flagrant »<sup>128</sup>.

Car le fait est que selon les missions prévues par le CSI en matière d'activité privées de sécurité, et ce même dans le cas du gardiennage, l'on constate qu'à une mission particulière (en d'autres termes, selon l'objectif de sécurité souhaité) correspond parfois des conditions d'exercice et, dès lors, des dispositions, des prérogatives particulières.

Enfin, nous insistons une fois de plus sur la nécessaire prise en compte caractère éminemment évolutif du contenu même des activités privées de sécurité, en vue de la compréhension et de l'appréhension de son régime juridique : le régime juridique normatif des activités privées de sécurité

---

<sup>128</sup> V. LATOUR Xavier, *Sécurité, libertés et légistique. op. cit.*, p.199. Il rappelle à cette occasion que les travaux préparatoires du code de la déontologie ont eu du mal à considérer les particularités de la recherche privée par rapport à celles de la sécurité privée. Par ailleurs, ce type d'activité est relativement peu exercé (en tous cas en comparaison du volume d'activités de gardiennage et assimilées), et le CNAPS n'intervient dès lors que peu en cette matière.

est un mille-feuille législative et réglementaire, sans cesse mouvant, régulièrement agrémenté, modifié, complété, compilé, éclaté, précisé, etc...

La présentation et l'analyse qui vont suivre seront nécessairement balisées de telle sorte qu'elles offriront un panorama matériel et opérationnel du régime juridique des activités privées afin d'apprécier la réalité tangible des missions de sécurité privée, telles qu'exercées par le personnel de ce genre d'activités, et révéler ainsi son caractère spécial qui justifiera postérieurement l'examen des procédures de contrôles y afférant.

Parce qu'il faut commencer par le commencement, une première partie sera consacrée à la présentation des procédures et prérequis nécessaires à l'exercice des activités privées de sécurité (Section I). Car quand bien même il s'agit d'une activité de type commerciale, les pouvoirs publics imposent des conditions de qualification qui tiennent lieu de régime d'autorisation préalable en vue de l'exercice effectif de ces activités. Ces conditions constituent le premier indice militant en faveur de la reconnaissance du caractère très particulier et réglementé de la profession.

Pour assurer l'exercice de ces missions de sécurité, notamment sur le terrain, les agents privés de sécurité bénéficient de quelques prérogatives, certes théoriquement peu contraignantes à l'égard de leurs destinataires, mais existantes et de nature à leur permettre d'accomplir leurs prestations contractuelles (Section II).

Enfin, nous serons aussi amenés à nous intéresser à un aspect essentiel relatif à l'exercice des activités privées de sécurité et qui concerne leur régime de responsabilité. Se référant à l'idée, fondamentale en droit, qu'à une prérogative particulière correspond une responsabilité particulière, il conviendra d'examiner les mécanismes de contrôle spécifiques et originaux encadrant ces activités, et qui aussi contribuent à rendre impossible de les considérer seulement pour ce qu'elles devraient être, à savoir des activités commerciales de droit commun (Section III).

## **SECTION 1 : L'accès à l'exercice des activités privées de sécurité : procédures et conditions.**

De par ses caractéristiques intimement liées à la question de la préservation de l'ordre social, le régime professionnel des activités privées de sécurité est non seulement réglementé dans son exercice propre, mais aussi dans son accessibilité par l'existence de conditions préalables restrictives.

De fait, les activités privées de sécurité constituent donc une profession strictement réglementée, et dont le contrôle est par ailleurs assuré par une autorité administrative - donc, les pouvoirs publics -, en la personne morale du CNAPS. Cette dernière délivre les titres permettant l'exercice légal de ces activités (I). Cependant, la nature particulière de ces activités consistant à prévenir des situations de rupture de sécurité impose que les personnes les exerçant justifient de certaines qualifications : des exigences difficilement conciliables avec un environnement socioprofessionnel traditionnellement rétif au respect des réglementations. Mais aux yeux des pouvoirs publics, elles constituent un enjeu majeur de légitimation de ces activités et imposent dès lors un effort particulier et nouveau d'encadrement (II).

### **I°) L'accès à la profession conditionnée par un titre d'autorisation d'exercice.**

Ce sont les services du CNAPS qui ont compétence pour délivrer les autorisations d'exercer des activités privées de sécurité, matérialisées par 8 types de titres différents :

Autorisation préalable et provisoire d'entrée en formation, autorisation de stage, carte professionnelle en primo-demande et renouvellement, agrément dirigeant/associé/gérant, agrément palpation (ces 6 titres sont unipersonnels, concernant les personnes physiques) ; enfin, autorisation d'exercer pour les sociétés, et autorisation d'exercer pour les services internes de sécurité (concerne là les personnes morales). Ce sont des titres administratifs, comme autant de permis d'exercer, dont les personnes physiques et morales exerçant des activités privées de sécurité doivent se prévaloir pour être en règle. Nous distinguerons ici la présentation de ces différents titres selon qu'ils s'adressent à un dirigeant ou personne morale (A), ou un agent privé de sécurité proprement dit (B) : les conditions relatives à leur permis d'exercer obéissent à des logiques différentes conditionnées par des intérêts propres relatifs à ce que les pouvoirs publics estiment être des garanties de bonne exécution.



## A) Conditions d'accès à une fonction quasi-publique.

Une activité privée de sécurité est une activité commerciale qui s'opère sous forme de prestations entre un donneur d'ordre et ce qui suppose l'existence d'une société commerciale de droit privé. Une société soumise à ce titre d'une part à une obligation au registre du commerce, mais aussi, à titre plus particulier, à une autorisation d'exercer. La création d'une société exerçant des activités privées de sécurité est donc appréhendée sous l'angle combiné du droit commercial (obligation d'inscription au Registre du Commerce et des Sociétés<sup>129</sup> -R.C.S.-) et de son acceptation<sup>130</sup> par les pouvoirs publics qui, sous réserve que ces informations ne sont pas de nature à présumer d'un risque de trouble à l'ordre public<sup>131</sup>, délivrent par l'intermédiaire du CNAPS<sup>132</sup> l'autorisation d'exercer. Cette quasi-immatriculation permettra aussi à ce dernier de contrôler les activités de la société tout au long de son existence<sup>133</sup>.

L'autorisation d'exercer pour les services internes de sécurité obéit elle à des logiques d'autorisation un peu moins contraignantes<sup>134</sup> du fait que ces derniers sont naturellement intégrés à une structure commerciale déjà existante puisque reposant sur le principe que cette dernière peut charger, et uniquement pour son propre compte, ou un plusieurs de ses salariés d'une mission privée de sécurité. Sous réserve de la communication de quelques informations demandées par le CNAPS (tels que : extrait du R.C.S. et des statuts de l'entreprise, description des activités du service interne de sécurité envisagées, description et justificatifs de la localisation exacte du ou des locaux où les agents du service vont intervenir...), un service de sécurité spécifique et intégré à l'entreprise exerçant les activités prévues à l'article L611-1 du CSI peut être constitué.

Cependant, l'autorisation d'exercer est une chose, mais elle est aussi indissociable de l'agrément dont doivent se prévaloir les exploitants individuels, les dirigeants, les gérants et les

---

<sup>129</sup> Ou que l'entreprise soit déjà installée dans l'Espace Économique Européen (EEE) : art. L612-24 du CSI. L'exigence de l'inscription au R.C.S. interdit par ailleurs de fait qu'une activité privée de sécurité soit exercée sous forme associative. La forme juridique de la société est relativement libre, un entrepreneur pouvant opter pour le choix d'une SARL, EURL, SAS, ou SASU.

<sup>130</sup> La demande d'agrément adressée au CNAPS par quiconque veut créer une telle société doit notamment comporter la dénomination, l'adresse du siège social et des établissements secondaires, les statuts, la liste nominative des fondateurs, administrateurs, directeurs ou gérants, la répartition du capital social et les participations financières détenues dans d'autres sociétés, pour les personnes morales.

Enfin, l'octroi d'une autorisation d'exercer vaut pour l'établissement principal : la création de tout établissement secondaire est soumise à la même obligation de déclaration et son acceptation par les services du CNAPS.

<sup>131</sup> « L'autorisation prévue à l'article L612-9 est refusée si l'exercice d'une activité mentionnée à l'article L. 611-1 par la personne intéressée est de nature à causer un trouble à l'ordre public » (art. L612-2 du CSI). C'est aussi le sens de la précision des informations demandées relatives aux statuts de la société précités.

<sup>132</sup> Plus particulièrement par la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente.

<sup>133</sup> Si l'activité cesse, l'autorisation d'exercer devient caduque (art. L612-19 du CSI).

<sup>134</sup> Voir art. L612-25 du CSI.

associés des entreprises de sécurité privées pour exercer leur activité. Or, c'est justement cet agrément qui de fait conditionne véritablement l'existence d'une structure d'activité privée de sécurité au sens 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(...) »<sup>135</sup>.

Ainsi, la philosophie d'autorisation d'exercice des activités privées de sécurité n'est pas tant fondée sur l'appréciation des informations relatives aux statuts de l'entreprise qu'à la qualité de son dirigeant.

La délivrance de l'agrément pour un dirigeant/associé/gérant conditionne donc leur accès à la fonction de direction dans la profession, et est subordonnée au respect de toute une série de conditions qui tiennent toutes *in fine* à l'exigence de compétences, moralisation et surtout de recherche d'exemplarité que les pouvoirs publics entendent inculquer au secteur, tout particulièrement appliquées à ses dirigeants : l'exemple doit venir du haut.

Nonobstant la formule quelque peu provocatrice pouvant laisser penser que la fonction de dirigeant/associé/gérant d'une société de sécurité privée ait à voir avec un emploi public, il n'empêche que l'examen des conditions d'éligibilité révèle une forte similitude avec ce qui se fait en matière d'accès à l'emploi public, concernant notamment l'exigence de nationalité et de relative absence de condamnation pénale.

C'est pourquoi le régime d'autorisation en la matière est à ce point centré sur une double conditionnalité d'éligibilité relative à la qualité de la personne même : l'une relative au fait que les activités privées de sécurité constituent un domaine sensible proche d'une fonction régaliennne, et qui appelle donc des conditions d'éligibilité y afférant (nationalité, virginité pénale... 1°) ; l'autre, relative au caractère commercial de ces activités, mais appliquée au particularisme de celles-ci (aptitude, déontologie... 2°).

### 1°) Dispositions générales.

L'agrément, valable 5 ans et à renouveler au terme<sup>136</sup>, est délivré aux personnes qui satisfont notamment aux conditions suivantes prévues à l'article L612-7 du CSI :

---

<sup>135</sup> Art. L612-6 du CSI.

<sup>136</sup> Encore qu'il puisse être retiré entre-temps si le titulaire cesse d'en remplir les conditions d'éligibilité, ou suspendu en urgence en cas de motif grave ou de nécessité tenant à l'ordre public (art. L612-8 du CSI). Le caractère temporaire de l'agrément permet justement au CNAPS de contrôler lors de son renouvellement le maintien des conditions d'éligibilité à cette fonction.

- « Être de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (...) »<sup>137</sup>
- « 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 (...) »<sup>138</sup>
- Ne pas avoir fait l'objet d'un « arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée »
- « 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 », c'est-à-dire ne pas avoir, dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire d'une entreprise, fait l'objet d'une faillite personnelle ou d'une mesure alternative d'interdiction (ces types de condamnations figurent au bulletin n°1 du casier judiciaire et en sont retirées au bout de 5 ans ; dès lors, sa communication n'étant pas de droit, ces condamnations ne seraient pas visibles par l'autorité chargée d'examiner la demande d'autorisation. Ces conditions participent de la volonté d'assainir ce secteur professionnel en évitant que des dirigeants peu scrupuleux se lancent dans cette activité)
- Enfin, ne pas exercer d'activités considérées comme incompatibles avec les activités privées de sécurité (voir art. R 611-1 du CSI, notamment activité de garde particulier assermenté -garde pêche ou chasse...- ou agent sécurité publique) ni celle d'agent de recherches privées (il s'agit là d'une réaffirmation du principe de spécialité, appliqué aux dirigeants, mais moins contraignant qu'appliqué au statut de l'entreprise elle-même puisqu'un dirigeant d'une société privée de sécurité peut exercer la direction d'une autre entreprise dans un autre domaine)

Ainsi l'on peut effectivement relever que quelques-uns des grands axes du régime prévoyant les conditions d'éligibilité à la fonction de direction d'une entreprise de sécurité privée tiennent à des exigences qui ont à voir (mais ne participent pas directement) à la préservation d'intérêts de souveraineté, telles qu'on peut les rencontrer dans la fonction publique. En effet, un examen comparatif des conditions d'éligibilité à la qualité de fonctionnaire tels qu'énumérés aux articles 5 et 5bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires<sup>139</sup> révèle les mêmes types d'exigences, en témoignent particulièrement celles relatives à la nationalité française ou issue d'un État membre de l'UE ou de l'EEE, et celles relatives à l'existence de mentions portées au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou une condamnation incompatibles avec l'exercice des fonctions... Si un dirigeant de société privée ne saurait être considéré comme un fonctionnaire, il n'empêche que leurs régimes d'éligibilité à leurs fonctions respectives présentent donc nombre de similitudes.

<sup>137</sup> Ou encore d'un État partie à l'accord sur l'EEE : à savoir aujourd'hui l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

<sup>138</sup> Le bulletin n°2 comportant la plupart des condamnations pour crimes et délits. Pour les ressortissants étrangers, sera pris en compte un document équivalent et pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions.

<sup>139</sup> Dite loi Le Pors, constituant le titre Ier du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales.

Appliquées particulièrement au régime des activités privées de sécurité, ces conditions d'éligibilité répondent donc à, et s'interprètent selon, des problématiques propres aux professions certes privées et libérales, mais réglementées, du fait de leur participation incidente à une mission de souveraineté.

## *2°) Dispositions relatives à la nationalité.*

La possibilité pour une personne d'être exploitant individuel, directeur, gérant ou associé d'une société exerçant des activités privées de sécurité est subordonnée à une exigence de nationalité particulière, c'est-à-dire « être de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen » (art. L 612-7)<sup>140</sup>.

Sur cet aspect, il faut se rappeler qu'au fur et à mesure que les activités privées de sécurité ont été intégrées à un régime normatif dédié, en France mais aussi dans d'autres pays de l'Union européenne, leur nouveauté a suscité la question de savoir dans quelle mesure leur exercice devait être conditionné par des conditions spécifiques de nationalité, le réflexe – protecteur - originel de certains États ayant été de considérer que du fait de leur participation à des missions de sécurité, les agents privés devaient justifier de la nationalité correspondant au sol sur lequel ils les exerçaient : la question qui a fini par se poser au juge européen a alors été de savoir dans quelle mesure les dispositions du Traité concernant la libre circulation des travailleurs pouvaient ou non être neutralisées par des exigences d'ordre et de sécurité publics, autorisant ainsi les États à adopter un accès réservé aux nationaux en matière d'exercice d'activités privées de sécurité.

Finalement, la faculté pour un ressortissant de tout État membre de l'Union européenne d'exercer une activité privée de sécurité s'est dégagée selon le principe considérant que l'activité des entreprises et du personnel de sécurité a pour objet d'assurer des missions de surveillance et de protection sur la base de rapports de droit privé. Le juge européen estime que l'exercice de cette activité n'implique pas que les entreprises et le personnel de sécurité soient investis de pouvoirs de contrainte, et que la simple contribution au maintien de la sécurité publique, à laquelle tout individu peut être appelé, ne constitue pas un exercice d'autorité publique<sup>141</sup>. Dès lors que la distinction entre forces publiques et privées de sécurité est nettement déterminée, ces dernières ne remplissent qu'une fonction auxiliaire

---

<sup>140</sup> Cependant, certaines conventions bilatérales avec la France permettent à des ressortissants d'autres pays d'exercer la profession de dirigeant de société de sécurité privée (Algérie, Andorre, États-Unis, Gabon, Islande, Liechtenstein, Monaco, Norvège, République du Congo (Brazzaville), Suisse).

<sup>141</sup> Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 29 octobre 1998, Commission des Communautés européennes c/ Royaume d'Espagne.

et ne participent pas directement et spécifiquement à l'exercice de l'autorité publique : dans ce cas, une exclusion générale de l'accès à certaines activités professionnelles ne saurait être justifiée par les raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique telles que prévues par le traité.

Dès lors, et de façon très claire, la Cour considère que « la faculté pour les États membres de limiter la libre circulation des personnes pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique n'a pas pour objet de mettre des secteurs économiques tels que celui de la sécurité privée à l'abri de l'application de ce principe, du point de vue de l'accès à l'emploi, mais vise à permettre aux États de refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire à des personnes dont l'accès ou le séjour sur ces territoires constituerait, en tant que tel, un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique »<sup>142</sup>.

Cette exigence de nationalité est toute relative, et le fait qu'elle ne soit pas réservée aux seuls nationaux prouverait bien que nous ne sommes pas dans le cas d'un emploi dit de souveraineté, ouvert aux seuls citoyens français (tels certains emplois spécifiques relevant de secteurs régaliens comme la justice, l'intérieur, le budget, la défense, les affaires étrangères).

Néanmoins, la restriction est réelle, et se justifie suivant qu'à l'instar d'autres activités réglementées (exploitant de salle de jeux, commerce d'arme, la plupart des activités médicales, avocat, administrateur ou mandataire judiciaire) il s'agit de favoriser les travailleurs nationaux, qu'il est plus aisé de contrôler alors qu'ils exercent une activité sensible en lien plus ou moins direct avec l'exercice de prérogatives de puissance publique (constatons que cette condition de nationalité est bien la première listée au sein de l'article L612-7, et qu'elle est justement suivie d'autres conditions de vérifications administratives...).

Cette disposition opérant une différence de traitement entre les personnes de nationalité française (ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou d'un état partie à l'accord sur l'Espace économique européen) et les personnes ayant une autre nationalité, alors qu'elles n'exercent pas un service public administratif, il a été finalement porté devant le conseil constitutionnel sous la

---

<sup>142</sup> Consid. 42, *id.* Au regard (actualisé) notamment des articles 39 du Traité de Lisbonne (disposant de la libre circulation des travailleurs à l'intérieure de la communauté impliquant « l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail (...) sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public »), et 43 (disposant lui que les « restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre. La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés... »).

forme d'une QPC<sup>143</sup> que ces principes méconnaissent le principe d'égalité devant la loi. Saisi, le Conseil constitutionnel a définitivement statué sur la question<sup>144</sup>, confirmant ainsi la possible application des dispositions de l'article L. 5221-7 du code du travail en matière d'activités privées de sécurité, en ce sens que « l'autorisation de travail peut être limitée à certaines activités professionnelles ».

Estimant en effet que « Le principe d'égalité ne s'oppose (...) à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que (...) la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »<sup>145</sup>, il est alors admis « qu'en principe ne sauraient être confiées à des personnes de nationalité étrangère, ou représentant un organisme international, des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale »<sup>146</sup> (typiquement telles les fonctions policières et juridictionnelles...).

Pour la Cour de justice européenne, cette restriction aux emplois se justifie par « une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. De tels emplois supposent en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité »<sup>147</sup>. Dans ses observations, le Premier ministre fait effectivement valoir que la condition de nationalité en cause est justifiée par un motif d'intérêt général « eu égard aux risques d'atteinte à l'ordre public et aux libertés publiques qui sont susceptibles de résulter d'un exercice anormal des activités énumérées à l'art. L. 611-1, et au contrôle administratif qu'appelle de tels risques ».

Pour le Conseil, 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 » et « que la différence de traitement qui en résulte est fondée sur un critère en rapport direct avec l'objectif de la loi » ; le législateur « a ainsi entendu assurer un strict contrôle des dirigeants des entreprises exerçant des activités privées de sécurité qui, du fait de leur autorisation d'exercice, sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique ».

---

<sup>143</sup> L'affaire, très simple et originellement portée devant le tribunal administratif, était relative au refus des commissions du CNAPS d'accorder un agrément à un dirigeant de société de sécurité privée de nationalité tunisienne.

<sup>144</sup> Décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015, « M. Kamel B et autre ».

<sup>145</sup> Principe cardinal de droit public (consid. 3). V. aussi décisions n°97-388 DC du 20 mars 1997, Loi créant les plans d'épargne retraite, cons. 27 ; et n°2008-571 DC du 11 décembre 2008, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, cons. 20.

<sup>146</sup> Décision n°98-399 DC du 5 mai 1998, Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, cons. 14 et 15.

<sup>147</sup> V. arrêt de la Cour du 17 décembre 1980, C-149/79, Commission c/ Royaume de Belgique.

Est ainsi confirmé le caractère discriminant de la capacité à exercer la direction d'une société de sécurité privée, selon la nationalité, comme un emprunt aux exigences classiques relatives à l'accès aux professions publiques de sécurité. Ce faisant et quand bien même elle ne serait que partielle, cette exigence de nationalité révèle une filiation évidente dans l'expression des garanties nécessaires à l'exercice d'une mission relative à la sécurité.

Par contre, les entreprises régulièrement établies dans un des États membre de l'union européenne et y exerçant des activités de sécurité privée pourront exercer en France sans y créer un établissement. La cour de justice des communautés européenne a en effet considéré, dans un arrêt commission c/ Belgique du 9 mars 2000, que les activités de sécurité privée devaient obéir au principe de la liberté de prestation de services et qu'un État membre ne pouvait en conséquence subordonner l'exercice d'une telle activité par un ressortissant d'un autre État membre à la création d'un établissement sur son propre territoire. Dans le cas français, ce dernier doit, lorsque c'est possible, fournir au CNAPS l'autorisation d'exercer délivrée dans l'État membre ou partie d'origine.

### *3°) Dispositions relatives à l'absence d'incriminations pénales.*

L'agrément permettant d'exercer des activités privées de sécurité est subordonné à une enquête administrative diligentée par le CNAPS qui permettra d'estimer si les conditions sont satisfaites pour le délivrer (tout comme pour l'autorisation préalable ou provisoire d'accès à la formation initiale, ou encore une carte professionnelle en cas d'exercice personnel combiné de dirigeant et d'agent)<sup>148</sup>. De là « l'agrément ne peut être délivré 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 (...) des traitements de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales (...) 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'État et sont incompatibles avec l'exercice des fonctions susmentionnées ».

Cette exigence de bonne conduite est d'ailleurs constitutive des principes généraux de la sécurité intérieure, l'article L114-1 du CSI disposant ainsi que « les décisions administratives de

---

<sup>148</sup> Art L. 612-7 du CSI.

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 précédés 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 »<sup>149</sup>.

À cette fin, une consultation des données des traitements automatisés de données personnelles peut être effectuée, voire requise « pour l'exercice de missions ou d'interventions lorsque la nature de celles-ci ou les circonstances particulières dans lesquelles elles doivent se dérouler comportent des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens »<sup>150</sup>.

De fait ce type de consultation des fichiers d'antécédents judiciaires « à des fins d'enquête administrative est susceptible de concerner aujourd'hui plus d'un million d'emplois »<sup>151</sup>.

En ce qui concerne les activités privées de sécurité, il s'agit en particulier pour les agents des Commissions Locales d'Agrément et de Contrôle<sup>152</sup> de leur permettre la possibilité d'accéder aux fichiers de police et du bulletin n°2 du casier judiciaire afin d'enquêter sur les candidats à une demande de titre. Pour autant, leur consultation est limitée par un accès simple au fichier TAJ<sup>153</sup> (Traitement

---

<sup>149</sup> Il s'agit d'une formulation plutôt récente dans le sens où les dispositions relatives à l'enquête préalable avant l'embauche existaient auparavant sous forme de circulaires, et ne concernaient surtout que les recrutements dans la police nationale, greffe de tribunal et administration pénitentiaire.

L'extension progressive (suite aux dispositions de la loi du 21 janvier 1995) des domaines d'intervention de cette procédure d'enquête aux décisions administratives de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation des agents publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'État, a par ailleurs rapidement conduit à s'interroger sur leur légitimité du fait de leur caractère intrusif dans les droits et libertés des personnes.

<sup>150</sup> Art L234-3 du CSI.

<sup>151</sup> CNIL, *Conclusions du contrôle du système de traitement des infractions constatées (STIC)*, Rapport remis au Premier ministre le 20 janvier 2009, p.4.

<sup>152</sup> Les CLAC, délégations supra-régionales du CNAPS (anciennement CIAC : Commissions Interrégionales d'Agrément et de Contrôle).

<sup>153</sup> V. art. 230-6 à 230-11 du Code de procédure pénale relatifs à la mise en œuvre de traitement automatisé de données à caractère personnel recueillies dans le cadre d'enquêtes de police : le fichier TAJ rassemble les informations relatives aux antécédents judiciaires des personnes, voire des seules informations à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission d'infractions. Les fichiers TAJ remplacent depuis le 1er janvier 2014 les anciens modules STIC (pour la police) et JUDEX (pour la gendarmerie) qui s'étaient révélés peu fiables.

Ainsi sont susceptibles d'apparaître dans ce fichier des personnes inscrites alors qu'elles n'ont finalement pas fait l'objet de poursuite pénale, ou qui n'ont pas commis en soi d'infraction et pour laquelle il n'existe que des présomptions, voire qui en ont été victimes ! À titre d'exemple, « au 2 décembre 2008, le nombre de personnes physiques mises en cause enregistrées dans le STIC s'élevait à 5 552 313, le nombre de personnes physiques victimes à 28 329 276 et le nombre



des Antécédents Judiciaires, ainsi que l'appréciation des mentions contenues au sein de ces fichiers) : contrairement au cadre d'une procédure judiciaire où figurent les suites judiciaires afférentes à un antécédent judiciaire, les agents du CNAPS - exerçant dans le cadre d'une mission de police administrative - n'auront connaissance que de la seule existence de ce dernier.

Se pose alors la question de la qualité et de la pertinence de l'information en matière d'antécédent judiciaire, sur laquelle les CLAC vont se fonder afin de délivrer ou non titre d'exercice, alors qu'on se souvient que cette mission de délivrance était auparavant dévolue au préfet, dont la qualité relative à son pouvoir et autorité lui permettait de solliciter les services de police afin de recueillir des informations complémentaires sur les demandeurs.

Le directeur du CNAPS (de même que ses agents) n'exerçant pas de mission de police judiciaire, n'ont en principe pas autorité pour consulter la totalité d'un dossier relatif à un demandeur, mais à une seule partie « administrative » pour laquelle ils doivent faire la demande de consultation au préfet territorialement compétent (du siège de la CLAC concernée ; l'article L 612-7 du CSI prévoyant que « des agents des commissions nationale et régionales d'agrément et de contrôle spécialement habilités par le représentant de l'État territorialement compétent et individuellement désignés »<sup>154</sup>, en tant qu'ils sont « investis de mission de police administrative »<sup>155</sup>, peuvent consulter les données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales).

Cependant et à cet égard, plusieurs difficultés surgissent :

- Pour le CNAPS, le problème de l'accès effectif et actualisé à des informations susceptibles d'emporter la décision d'attribuer ou non un titre d'exercice. Or il est notoire que les fichiers STIC (Système de traitement des infractions constatées, dorénavant englobé au système TAJ) faisaient l'objet d'une marge d'erreur considérable concernant l'exactitude de la situation pénale des personnes ayant des antécédents judiciaires<sup>156</sup>.

---

de procédures à 36 427 745 » (une personne mise en cause ou une victime pouvant faire l'objet de plusieurs procédures) (rapport CNIL, *op. cit.*, p.5). Dès lors, « la possibilité de consulter à des fins d'enquête administrative le STIC - fichier de police judiciaire très partiellement mis à jour - représente un enjeu majeur pour les citoyens et peut entraîner des conséquences désastreuses en termes d'emplois. De surcroît, la procédure du droit d'accès indirect ouverte à tout citoyen, en raison de sa complexité juridique et de sa durée, n'est pas adaptée aux exigences du marché de l'emploi qui requiert une réponse extrêmement rapide » (p.29).

<sup>154</sup> Et dont il appartient au directeur du CNAPS de transmettre au préfet du siège de la commission de contrôle nationale ou locale la liste des agents pour lesquels il sollicite une habilitation à la consultation de données à caractère personnel gérés par les services de police, de gendarmerie nationale, et le cas échéant des douanes (pour les travailleurs étrangers notamment) ; v. art. R632-14 du CSI.

<sup>155</sup> Art. L234-2 du CSI.

<sup>156</sup> Selon les *Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur* (Rapport adopté par la CNIL réunie en séance plénière le 13 juin 2013), la CNIL a ainsi relevé qu'en 2009, seulement 17 % des fiches étaient exactes, faute notamment d'actualisation ou d'effacement des mentions lorsque la personne est mise en hors de cause ; de même, en 2013, l'estimation du taux de modification des fiches d'antécédents peut varier de 75 à 90% selon les services, que les contrôles ont révélé que 30% des fiches présentaient une qualification pénale différente de celle finalement retenue

- Pour l'intéressé, le fait qu'il n'ait pas droit d'accès direct au fichier le concernant s'il existe, et qu'il doive saisir la CNIL pour que cette dernière procède à leur vérification et leur correction le cas échéant. Cette procédure extrêmement longue constitue assurément - et notamment en cas d'erreur manifeste - une barrière à l'embauche, d'autant que la saisine de la CNIL n'est pas suspensive de la décision de refus préalablement opposée.
- Dans les faits, le non-respect ponctuel par des agents des CLAC de leur limitation d'habilitation à la consultation de tels fichiers (absence d'habilitation par le préfet ou consultation de la partie judiciaire<sup>157</sup>).
- Et enfin l'appréciation discrétionnaire qui peut être faite par les agents des CLAC des éléments matériels contenus dans les fichiers d'antécédents judiciaires conditionnant l'acceptation de la délivrance d'un agrément. Pourtant le conseil constitutionnel rappelle « qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 (...) 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 constituent donc, dans chaque cas, qu'un élément de la décision prise, sous le contrôle du juge, par l'autorité administrative »<sup>158</sup>.

Le CNAPS a bien mis en parallèle une procédure particulière, où, du fait des résultats de l'enquête, il demande à l'intéressé de bien vouloir s'expliquer sur l'existence de condamnations ou de mises en cause apparaissant dans le fichier. Dans les faits, il revient bien souvent au demandeur de devoir admettre et confirmer des soupçons dont le CNAPS se prévaudrait afin de justifier le refus de délivrance d'un titre, ce qui rend donc cette procédure rarement favorable à l'intéressé.

## **B) Conditions d'aptitude professionnelle et de conduite déontologique.**

Les activités privées de sécurité constituant une activité commerciale, les dirigeants doivent aussi satisfaire à certaines conditions relatives à la bonne conduite de leurs affaires (1°). L'idée sous-

---

par le juge, et encore que ce résultat masque des écarts importants entre les régions où se sont déroulés les faits puisque, selon le ressort juridictionnel concerné, ce taux d'inexactitude peut varier de 5% à 70%.

<sup>157</sup> V. par exemple CAA Marseille, arrêt du 10 décembre 2013, n°12MA00228 ; ou encore CAA Marseille, arrêt du 30 juin 2016, n°15MA04442 : la décision de refus de délivrance de titre a été censurée par le juge au motif que l'autorité d'agrément a eu accès irrégulièrement aux données du fichier le concernant et ne pouvait dès lors se fonder sur ces informations pour prendre sa décision. L'existence d'une habilitation régulièrement délivrée à un agent instructeur par le préfet compétent est en effet particulièrement contrôlée par le juge judiciaire.

<sup>158</sup> Cons. const. 13 mars 2003, déc. n°2003-467 DC, Loi pour la sécurité intérieure (Cons.34).

jacente tient au fait que l'on peut difficilement exiger des agents sur le terrain une conduite exemplaire si leurs employeurs ne respectent pas non plus une certaine déontologie d'exercice dans leur domaine de compétence (2°). Or, pour une activité intéressant la sécurité intérieure et qu'il s'agit de légitimer comme telle, il est impératif que les dirigeants de société de sécurité privée fassent montre d'une certaine irréprochabilité.

### *1°) Exigence d'aptitude professionnelle.*

En termes de titre administratif, un candidat à la délivrance de l'agrément de dirigeant doit justifier d'une aptitude professionnelle en tant que dirigeant d'une société commerciale, et ce qui nécessite dès lors la connaissance des règles de gestion administrative, comptable et générale d'une entreprise<sup>159</sup> : en effet, pour le dirigeant qui n'a finalement pas de rôle opérationnel en matière de sécurité, l'exercice de sa fonction consiste surtout en la gestion de ressources humaines.

Il existe des formations spécifiques et dédiées au titre de dirigeant d'entreprise de sécurité privée (il est possible de se prévaloir d'une équivalence au titre d'une autre qualification professionnelle de niveau licence au minimum), dont le diplôme est reconnu par l'État. Elles sont assurées par des établissements de formation (peu nombreux, la plupart privés, comme dans beaucoup d'autres domaines professionnels, mais pas nécessairement, en témoigne la formation délivrée par l'École Nationale Supérieure de la Police elle-même), durent en moyenne plusieurs semaines, et coûtent cher (quelques milliers d'euros) : on peut interpréter cet état de fait comme une autre sorte de sélection préalable, encourageant la candidature de personnes motivées ayant un véritable projet professionnel en la matière.

Par ailleurs, cette vision serait compatible avec le fait que la mise en place – récente - de cette obligation de certification professionnelle, intervient alors que la période transitoire permettant aux dirigeants de se prévaloir d'une seule expérience professionnelle antérieure pour justifier de cette aptitude, est terminée<sup>160</sup> : l'harmonisation des conditions par lesquelles on peut devenir directeur ou gérant d'une société privée de sécurité est ainsi opérée, elle est donc subordonnée à cette obligation d'une qualification certifiée qui ne concède plus la reconnaissance de l'aptitude par expérience.

### *2°) Exigence d'une conduite déontologique des affaires.*

---

<sup>159</sup> Art. R612-33 du CSI.

<sup>160</sup> Décret d'application n° 2016-515 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité.

Depuis l'avènement des activités privées de sécurité, la recherche de la moralisation de la profession a été un effort constant de la part du législateur, sous l'effet conjugué de la volonté de pouvoir s'appuyer sur les professionnels privés en tant que véritables partenaires de la sécurité globale, et de la volonté d'une partie des professionnels eux-mêmes qui souhaitent donner une image saine et attractive de leur domaine d'activité.

Le respect d'une attitude déontologique s'impose donc aux dirigeants, associés, gérants et agents sur le terrain ; en revanche pas particulièrement pour le personnel administratif d'une société (tel qu'un attaché commercial, un responsable d'exploitation, un attaché de direction), même si les pouvoirs publics continuent de se poser la question de l'opportunité d'une telle obligation<sup>161</sup>.

Concernant le dirigeant d'une société de sécurité privée, le code de déontologie lui adresse certaines obligations, combinant des obligations génériques à toute activité commerciale, et d'autres plus spécifiques censées refléter la nature particulière du secteur.

Plus qu'une déontologie professionnelle il se dégage l'idée d'une sorte de « déontologie du professionnalisme » comme si une simple attitude professionnelle était insuffisante face aux impératifs et besoins du secteur, et qu'il fallait l'accentuer d'un volontarisme éthique et responsable. Il faut rappeler que le CNAPS a largement communiqué autour de la création et de la diffusion du code de déontologie des activités privées de sécurité et qu'il doit être notamment « affiché de façon visible dans toute entreprise de sécurité privée. Un exemplaire est remis par son employeur à tout salarié, à son embauche, même pour une mission ponctuelle. Il est signalé en référence dans le contrat de travail signé par les parties... »<sup>162</sup>.

Auparavant élaboré sous forme d'un texte autonome, puis intégré en doublon au CSI, le Code de déontologie est aujourd'hui constitué du seul ensemble d'articles R631-1 à R631-21 du CSI en une section unique dédiée. Les dispositions intéressant particulièrement les devoirs des entreprises et des dirigeants sont celles contenues dans les articles R631-15 à R631-24, parmi lesquelles des exigences de clarté et de transparence des moyens à l'égard de son activité et de son propre personnel. Les entreprises doivent faire preuve d'honnêteté dans leurs démarches commerciales afin de renvoyer une image de confiance et saine du secteur, en s'abstenant de procéder à de la prospection de clientèle à

---

<sup>161</sup> D'après le ministère de l'Intérieur, « on peut en effet s'interroger sur l'opportunité d'un contrôle de moralité systématique de toutes les personnes travaillant dans une entreprise de sécurité privée ». Cependant, « une extension significative du périmètre d'action d'un organisme encore jeune pourrait bouleverser ses modalités d'intervention et le détourner de ses missions principales » (Question écrite n°13494 de M. Olivier Dassault, publiée au JO le 11/12/2012 p.7327, Réponse publiée au JO le 12/03/2013 p.2861).

<sup>162</sup> Art. R631-3 du CSI.

l'aide de procédés ou de moyens allant à l'encontre de la dignité de la profession et susceptibles de porter atteinte à son image, ou encore que « les acteurs de la sécurité privée doivent faire preuve entre eux de respect et de loyauté. Dans cet esprit, ils recherchent le règlement amiable de tout litige et s'interdisent toute concurrence déloyale et toute entreprise de dénigrement tendant à nuire à un confrère ». Elles doivent faire preuve d'un professionnalisme qualifié à l'égard de leurs clients, en respectant ce qui s'interprète comme des obligations allant de soi et incombant à n'importe quel opérateur économique, mais que les pouvoirs publics ont particulièrement souhaité rappeler et préciser : ainsi de l'obligation de conseil loyal, du refus de prestations illégales, du rappel de la responsabilité de fournir une prestation adaptée tout comme celui de respecter strictement les bonnes pratiques de la sous-traitance (cette dernière constituant assurément un des cancers des activités privées de sécurité, et dont la nocivité propre à diluer la responsabilité des donneurs d'ordre au sein d'un secteur déjà peu réputé pour sa transparence a posé véritablement la question de son interdiction pure et simple). On notera s'appliquant plus particulièrement aux dirigeants des agences de recherches privées, l'exigence du secret des affaires et la protection des intérêts fondamentaux de la nation, ainsi que la prévention du conflit d'intérêts, inhérentes à la nature de leur activité.

Enfin, s'agissant d'une disposition intéressant tous les acteurs de la sécurité privée, ceux-ci doivent entretenir des relations loyales et transparentes avec les administrations publiques : notamment concernant leurs déclarations, ils doivent diligence des réponses aux demandes des administrations publiques et aux convocations des autorités judiciaires, services de police ou de gendarmerie.

Clarté, professionnalisme et loyauté : « somme toute, le code de déontologie ne fait que rappeler certaines grandes notions du droit des obligations, qui n'ont manifestement pas toujours été intégrées par le secteur de la sécurité privée pour être martelées de la sorte par le code de déontologie »<sup>163</sup>.

## **II°) L'accès à la profession pour les agents face aux problématiques de qualification.**

La loi originelle du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité a toujours été

---

<sup>163</sup> RAINAUD Anne, « La déontologie de la sécurité privée », in VALLAR Christian et LATOUR Xavier [Dir.], *Quel avenir pour la sécurité privée ? La refonte du cadre législatif*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013, p.108.

claire en ce qu'elle prévoit que les dirigeants et salariés de ces activités, pour être agréés ou habilités à exercer, doivent justifier d'une autorisation préalable à l'exercice, issue de l'administration, et laquelle doit s'accompagner de certaines garanties de connaissances. Si les conditions d'accès à l'exercice de l'activité privée de sécurité pour les salariés diffèrent relativement peu de celles de leurs employeurs (A), elles renvoient à des problématiques singulières du fait qu'elles s'appliquent à un public bien plus nombreux, issu d'une catégorie socio-professionnelle relativement caractérisée, et directement aux prises avec la réalité du métier (B).

### **A) L'accès à la profession conditionnée par la possession d'une carte professionnelle.**

Le principe d'accès à l'activité pour un agent de sécurité consiste en l'obtention préalable d'une carte professionnelle délivrée par le CNAPS (1°) et qui fait l'objet par cette dernière d'un contrôle périodique de validité (2°). À ce titre, ce dispositif ne constitue que l'expression simple de l'accès à une profession réglementée.

#### *1°) Un régime d'accès élémentaire à la profession.*

Les principes d'accès administratif à la profession d'agent privé de sécurité ne donnent pas lieu à des difficultés particulières techniques notables. Toute personne souhaitant embrasser ce métier doit d'elle-même faire la demande d'une carte professionnelle auprès du CNAPS, autorité de délivrance du titre. Il est intéressant de constater que cette disposition est considérée comme une démarche de responsabilisation de l'agent de sécurité qui se trouve ainsi directement associé à la prévention des abus et à la lutte contre l'exercice illégal des activités privées de sécurité, déniaient un rôle significatif à l'employeur en la matière (seulement tenu de fournir une carte professionnelle physique après que l'agent s'est vu attribuer par le CLAC un numéro unique, personnel et valable 5 ans sur tout le territoire national). De plus l'attribution d'une carte professionnelle est soumise à la justification d'une certification professionnelle sanctionnant l'aptitude d'exercice.

Ce qui demeure insuffisant dans le contenu et le contrôle administratif de ce prérequis a plusieurs fois amené le gouvernement à renforcer cette obligation<sup>164</sup> en mettant en place un véritable titre de formation ou certification professionnelle, dont seule la détention rend apte à exercer ces activités.

---

<sup>164</sup> Décret du 6 septembre 2005 relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises de sécurité privée, et décret n°2007-1181 du 3 août 2007.

Pour rappel, c'est avec la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, soit plus de vingt ans après la loi de 1983, qu'est clarifié le régime de la carte professionnelle qui rend obligatoire la vérification de l'aptitude préalablement à la délivrance des cartes professionnelles, mettant ainsi fin à une situation relativement anarchique du fait de conditions d'équivalence professionnelle parfois opaques. Après une période de transition et de mise en place effective, depuis le 7 mars 2009 seulement un salarié exerçant une activité prévue à l'article 1 de la loi du 12 juillet 1983<sup>165</sup> doit être détenteur d'une carte professionnelle, reçue à la suite de l'obtention d'un certificat de qualification professionnelle (CQP).

Il s'agit là d'une étape fondamentale dans la reconnaissance normative du rôle et des pouvoirs des agents privés de sécurité, consacrée par l'institution de la carte professionnelle, par la même loi qui rappelons-le par ailleurs proclamait que « la sécurité privée concourt à la sécurité générale ». Ainsi « l'instauration d'une carte professionnelle pour exercer l'activité de sécurité privée et la soumission de son obtention à des exigences tout à la fois de moralité, de qualification et d'aptitude professionnelle a définitivement symbolisé l'entrée des entreprises de sécurité privée dans le cercle fermé des acteurs de la sécurité générale »<sup>166</sup>.

Les conditions d'accès à la profession d'agent privé de sécurité obéissent à des besoins distincts, même si les conditions sont relativement semblables à celles concernant les dirigeants, excepté en ce qui concerne la nationalité. Car les agents n'exerçant pas de fonction d'encadrement, et ayant vocation à exercer matériellement leur activité au sein d'un espace contractuellement et objectivement défini, la question de la nationalité et la limitation d'accès à la profession semblent moins justifiées par la sauvegarde d'intérêts protégés de souveraineté. Celles-ci sont donc relativement évacuées<sup>167</sup>, le régime commun relatif aux travailleurs étrangers s'appliquant le cas échéant<sup>168</sup>.

---

<sup>165</sup> Pour rappel, des activités de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds, de protection de personnes.

<sup>166</sup> ZEROUKI-COTTIN Djoheur, « La sécurité privée en marche vers la professionnalisation », *AJ Pénal*, n°11, 2010, p.495. L'auteur estime que l'instauration de la carte professionnelle, dans les mêmes temps (entre 2007 et 2010) et logiques que la nomination d'un délégué interministériel à la sécurité privée, et enfin que la création d'un organe de régulation des activités privées de sécurité - le futur CNAPS -, constituent les « jalons de l'expansion » de la sécurité privée en tant que profession institutionnellement reconnue.

<sup>167</sup> Tout au plus peut-on évoquer des conditions d'éligibilité liées à la régularité de présence et d'exercice d'une activité sur le sol français : ne pas avoir fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée, et pour un ressortissant étranger de disposer d'un titre de séjour lui permettant d'exercer une activité sur le territoire national (art. L612-20 du CSI). Ceci étant, la question relative à l'existence d'un arrêté d'expulsion n'est pas sans lien avec celle de la nationalité en tant que telle : en effet, nul ne peut acquérir la nationalité française s'il a fait l'objet soit d'un arrêté d'expulsion non expressément rapporté ou abrogé, soit d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée (art. 21-27 du Code civil).

<sup>168</sup> À l'instar du principe dégagé par l'arrêt de la CJCE Commission c/Espagne (*op. cit.*), le principe de non-discrimination des travailleurs étrangers s'applique pleinement. Il s'applique d'autant plus que les agents de sécurité privée exercent sous le statut de salariés : l'on peut citer comme prolongement de cette jurisprudence l'arrêt de la CJCE du 31 mai

## 2°) *Un contrôle continu d'éligibilité à la carte professionnelle.*

De par l'existence de 8 cartes professionnelles, on distingue les 8 catégories d'agents privés de sécurité suivantes :

- agent de sécurité,
- opérateur vidéo/télésurveillance,
- agent de transport de fonds et valeurs,
- agent de protection physique des personnes,
- agent cynophile,
- agent de sûreté aéroportuaire,
- agent de recherches privées,
- agent de sécurité dans les établissements de nuit, événementiels et CHR, dont on peut considérer que la catégorie se rattache globalement à celle d'agent de sécurité, certaines spécificités en raison de la nature de leur mission justifiant néanmoins une catégorisation à part (liée au lieu particulièrement sensible dans lequel un tel agent exerce son activité, aux atteintes auxquelles il peut faire face, en fonction de l'histoire juridique de ce cas particulier sur laquelle nous reviendrons).

S'il existe différentes cartes professionnelles donc, leur régime et leur obtention relèvent toutes du même cadre, en dépit des quelques différences relatives au contenu des formations spécifiques préalables.

Les dirigeants, quant à eux, sont soustraits à cette obligation de carte professionnelle, à moins qu'ils n'exercent eux-mêmes une activité effective et opérationnelle, sur le terrain (et, de fait, un grand nombre de société de sécurité sont catégorisées dans les Très Petites Entreprises -TPE-, c'est-à-dire comprenant moins de 10 personnes). Mais comme eux ils sont soumis au renouvellement de la carte professionnelle tous les 5 ans accompagné d'un stage de maintien et d'actualisation des compétences<sup>169</sup>, rejoignant la même logique de contrôle périodique des pouvoirs publics<sup>170</sup>. Contrôle

---

2001 C-283/99, Commission des Communautés européennes c/ République italienne, qui rappelle que la dérogation relative aux libertés garanties par le traité doit être restreinte aux activités qui constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique, et que l'activité des entreprises de gardiennage ou de sécurité ne constitue normalement pas une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique. Et quand bien même, l'on argumenterait que les agents privés de sécurité - même assermentés - jouiraient d'un pouvoir d'arrestation en flagrant délit, ces derniers « n'ont pas plus d'autorité que n'importe quel autre particulier » (consid. 21). Qu'enfin, étant salariés, « la notion d'emplois dans l'administration publique n'englobe pas des emplois au service d'un particulier ou d'une personne morale de droit privé, quelles que soient les tâches qui incombent à l'employé (et) ne font incontestablement pas partie de l'administration publique » (cons. 25).

<sup>169</sup> À partir du 1er juillet 2017. Le contenu et les modalités de ce stage sont encore en cours d'élaboration entre le ministère de l'Intérieur et les acteurs de la sécurité privée.

<sup>170</sup> Dans une autre optique de réflexion à cet égard, si la liste des entreprises de sécurité privée est théoriquement



renforcé du fait qu'on oblige même les primo-demandeurs de carte professionnelle à solliciter auprès du CNAPS une autorisation préalable, en vue d'intégrer la formation désormais obligatoire avant tout exercice d'activité<sup>171</sup>, et alors même que par ailleurs le renouvellement de la carte devra s'accompagner à partir du 1er janvier 2018, d'une obligation d'une formation continue consistant en un contrôle du maintien et actualisation des compétences de l'agent<sup>172</sup>.

C'est à l'occasion de cette demande qu'intervient l'enquête administrative par le CNAPS (par le biais de la CLAC compétente) qui délivre une décision favorable ou non au vu des conditions énumérées à l'article L.612-20 du CSI, conditions qui sont sensiblement les mêmes que celles énoncées à l'article L.612-7 concernant les agréments des dirigeant/associés/gérants : absence de condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n°2 du casier judiciaire, ainsi que de comportement ou agissements contraires à l'honneur, probité et bonnes mœurs, de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État.

## **B) La formation à l'épreuve d'une certaine réalité socio-professionnelle.**

Le souci d'un exercice professionnel qui doit allier morale et compétence, rend la question de la formation peut-être encore plus impérieuse pour les agents plutôt que pour les dirigeants : exécutants matériels des activités privées de sécurité, leur effectif important et les problématiques liées à leur représentation socio-professionnelle entraînent des nécessités de contrôle d'aptitude (1°). Elles sont symptomatiques du constat que les métiers de la sécurité privée ne sont pas tout-à-fait des métiers comme les autres (2°).

---

facilement accessible par tous - au-delà des seuls professionnels et des instances de contrôle - du fait de l'obligation de ces dernières de s'inscrire au RCS - , la question s'est posée de pouvoir connaître de la même façon les agents en exercice, individuellement et nommément ; notamment en cas de réquisition de personnes par les autorités municipales, par exemple en cas de crise nécessitant le déploiement de la sécurité civile, et dont on supposerait que les aptitudes des agents privés de sécurité seraient à même d'être particulièrement utiles. Le projet n'a pas eu de suite pour le moment, mais il s'agit indéniablement d'une réflexion qui continuera d'être menée au fur et à mesure que leur rôle dans la société civile sera de plus en plus reconnu et accepté (de la même façon que l'armée est de plus en plus sollicitée en la matière alors qu'il ne s'agit censément pas de sa mission première).

<sup>171</sup> Consistant soit en une autorisation préalable en vue d'accéder à une formation d'agent de sécurité (art. L612-22 du CSI), soit en une autorisation provisoire en cas d'embauche par une société s'engageant à prendre en charge cette dernière (art. L612-24 du CSI).

<sup>172</sup> Art. L612-20-1 et L622-19-1 du CSI.

## 1°) Un secteur en déficit de compétences.

Les activités privées de sécurité constituant une profession, réglementée qui plus est, les questions relatives à la qualification professionnelle sont indissociables de celles relatives à la formation permettant de s'en prévaloir, et dès lors de celle de la population susceptible de s'y engager. La problématique de formation professionnelle est significative dans l'étude du régime des activités privées de sécurité : les pouvoirs publics le reconnaissent eux-mêmes, « son exercice qui touche aux libertés publiques implique que ses personnels fassent preuve de rigueur déontologique et d'une professionnalisation croissante. Or les métiers de la sécurité privée sont pour l'essentiel des métiers de main d'œuvre tenus par des personnels encore souvent formés trop hâtivement, de bas niveau de qualification et aux faibles perspectives de carrières »<sup>173</sup>.

Le chantier de la formation appliqué aux professions de la sécurité constitue une priorité relativement récente. Les notions de moralisation, professionnalisation, régulation, coproduction, tant mises en valeur par les promoteurs de la sécurité privée (par les professionnels comme par l'État) ont rendu nécessaire la mise en place de certains standards de qualification, qui nécessite dorénavant la délivrance de quelques 140 heures de formation effective (pour la surveillance classique) et plus pour les formations spécifiques telles que les qualifications relatives à la surveillance aéroportuaire ou l'activité cynophile.

Cependant l'exigence de formation est principalement une demande de l'État, de par son projet de coproduction efficace de la sécurité, plutôt qu'émanant du secteur lui-même, hormis de ses plus grands opérateurs qui souhaitent une meilleure reconnaissance de leur qualité de service ; quand le reste est constitué de petites unités qui y voient des lourdeurs administratives contraires à leurs intérêts immédiats, parce que coûteuses en temps et argent, et qu'elles favorisent un turnover important, et sont attentives à une augmentation des coûts de prestation pour les clients. Or, le secteur des activités privées de sécurité est réputé pour dégager des marges extrêmement faibles, alors que dans le même temps, les salaires sont bas, souvent au minimum légal. De façon cynique, on peut considérer que le fait de dispenser des formations à ces salariés relèverait significativement leurs prétentions salariales, car ils pourraient alors se prévaloir de certaines aptitudes professionnelles, sans que cet

---

<sup>173</sup> INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée présenté par Gilles SANSON, Brigitte LE BRETHON, Catherine HESSE*, juillet 2012.

S'y ajoute dorénavant la prise de conscience par les pouvoirs publics et les services de police que le bas-niveau socio-culturel caractérisant la main d'œuvre du secteur, ainsi que le potentiel intérêt stratégique de la profession en terme d'accès à des infrastructures sensibles, en font une cible privilégiée de l'infiltration terroriste.

investissement soit dans l'intérêt d'un grand nombre de dirigeants de la profession.

La formation a donc un coût, financier, temporel, administratif, mais elle doit permettre en cela de stabiliser la population et la base de la profession. Elle doit se faire l'expression de la rencontre entre besoins administratifs et impératifs économiques tout en s'imposant dans la culture de ses acteurs.

Le secteur de la sécurité privée a pourtant grand besoin de remédier à ses lacunes relatives à la faible qualification des agents, comme en témoigne notamment le niveau d'études constaté, comparativement aux autres métiers de la sécurité<sup>174</sup>:

	Police Nationale	Gendarmerie	Police Municipale	Sécurité privée
Sans diplôme	17%	19%	25%	35%
CAP ou BEP	19%	23%	36%	35%
Baccalauréat	49%	41%	29%	19%
Diplôme du supérieur	15%	18%	11%	11%

Le personnel de la sécurité privée est ainsi composé d'une majorité d'agents peu ou pas diplômés et qualifiés, pour une profession qui ne suscite guère de vocation<sup>175</sup>, souvent envisagée « faute de mieux » par les nombreux anciens militaires, pompiers, et chercheurs d'emploi étrangers qui en composent les effectifs.

Les pouvoirs publics estiment par ailleurs que de nombreuses faiblesses intrinsèques limitent l'efficacité d'une formation de qualité et dès lors la reconnaissance et l'exercice optimal de l'activité, telles que :

- le nombre de ses postulants trop restreint ;
- une offre de formation incomplète et pas assez structurée ;
- un contenu et une durée des formations insuffisants, de même que la formation continue n'est pas assez développée et fait d'ailleurs l'objet d'efforts décroissants ;
- enfin un contrôle de la qualité des formations dispensées défaillant, et alors que la fiabilité des examens est régulièrement mise en doute.

Ainsi, l'exigence et la reconnaissance d'une formation professionnelle ainsi que d'un suivi

---

<sup>174</sup> *Id.* p.7.

<sup>175</sup> Encore que la perception du métier et de ses exigences changent, en témoigne l'émergence de véritables cursus d'étude liés à la sécurité privée : CAP prévention, bac pro métiers de la sécurité, formation INHESJ, licences, masters...

administratif, qui doit permettre un exercice loyal, déontologique et contrôlé des activités privées de sécurité, sont progressivement devenus une nécessité aux yeux des pouvoirs publics : il en va là de la quête de légitimité dont le secteur a particulièrement besoin, alors qu'il représente un bassin professionnel de dizaines de milliers de futurs emplois.

Pourtant, si le Code de la sécurité intérieure énonce l'obligation de formations préalables spécifiques pour exercer une activité privée de sécurité, il est en revanche resté longtemps silencieux sur les modalités de reconnaissance des certifications : les organismes de formation habilités souffrent encore d'un manque de visibilité, et parfois même d'un défaut de légitimité, si bien que de nombreuses questions liées à l'efficacité et au sérieux de la formation restent en suspens.

Récemment les pouvoirs publics ont finalement pris acte de ces divers problèmes en refondant le système de la certification professionnelle, en redéfinissant dans un premier temps les statuts et obligations des organismes de formation qui seront soumis en théorie à des sévères procédures d'audit permettant d'apprécier leur qualité (matériels, pédagogie et techniques) selon des standards définis par l'État<sup>176</sup>, sous la compétence, l'autorisation et l'autorité nouvelles du CNAPS<sup>177</sup>. De façon logique et identique aux agents et dirigeant/associés/gérants qu'ils comptent former via ce type d'organisme, les responsables de ces structures devront répondre des mêmes conditions de moralité pour exercer leur activité de formation, soit notamment l'absence de condamnation figurant au bulletin n°2 du casier judiciaire, fichiers TAJ et FPR<sup>178</sup>.

Avec ces dispositions s'opère enfin l'harmonisation d'un régime d'autorisation global appliqué à toutes les manifestations d'activité privées de sécurité privée (formation, direction de société, exercice par un agent), constitué autour d'exigences relatives à leur enregistrement auprès du CNAPS, et à la vérification préalable et continue d'attributs de moralité. Par l'existence de sanctions spécifiques en cas de non-respect de ces dispositions, et dont l'application le cas échéant entraîne de façon quasi-automatique la suspension de l'activité, ce dispositif achève de manifester la spécificité de ce régime d'autorisation d'exercice, et garantit aux yeux des pouvoirs publics la sauvegarde de ce qui doit être considéré comme des intérêts fondamentaux, ou d'ordre public.

---

<sup>176</sup> Arrêté du 1er juillet 2016 relatif à la certification des organismes de formation aux activités privées de sécurité et aux activités de recherches privées.

<sup>177</sup> Article 40 de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (dite Loi Rebsamen). En l'occurrence, la non-association du CNAPS aux procédures de contrôle des organismes de formation s'interprétait comme une véritable anomalie, en passe donc d'être réparée. Ces dispositions ont été codifiées au sein du CSI (v. art. 625-1 à L625-7).

<sup>178</sup> Et à une autorisation de séjour en France valide pour les ressortissants étrangers. L'autorisation d'exercer une activité de formation peut être retirée ou suspendue en cas d'urgence dès lors qu'un dirigeant ne satisfait plus aux conditions de moralité, parmi lesquelles - et il s'agit d'une mesure propre au régime des activités de formation, tant ce type de fraude est caractéristique - si la gestion est exercée en fait par une personne agissant, directement ou par personne interposée, en lieu et place des représentants légaux (v. art. L625-4 et L625-5 du CSI).

## 2°) *Les contradictions d'un métier de services, au service de la sécurité.*

Enfin, compte tenu de la nature de l'activité de sécurité privée, le législateur a prévu des facilités pour les agents publics travaillant dans le domaine de la sécurité intérieure, souhaitant passer dans le privé et travailler dans ce domaine des activités privées de sécurité.

À l'exception de la catégorie d'agent cynophile, qui réclame une formation particulière, tous les anciens fonctionnaires issus de la police et de la gendarmerie sont réputés détenir l'essentiel des aptitudes préalables relatives à l'exercice des différentes catégories de missions de sécurité privée.

Si l'exercice effectif est bien entendu toujours conditionné par l'autorisation préfectorale, il existe une volonté réelle de la part des pouvoirs publics de promouvoir les activités privées de sécurité auprès des anciens fonctionnaires de la sécurité publique. Si on peut l'interpréter comme le résultat d'un calcul visant à faire l'économie de formation théorique, pratique et déontologique (puisque'il serait admis que ces anciens agents publics usent de leur expérience professionnelle passée au bénéfice nouveau de l'activité toute entière de la sécurité privée), on constate que cette facilité de transfert est encore partiellement refusée aux anciens militaires qui doivent justifier comme tout nouveau postulant d'une QPR, même si un assouplissement des mesures restrictives s'amorce<sup>179</sup>... On peut estimer qu'un ancien soldat (militaire hors gendarmerie nationale, donc) est tout aussi, voire mieux entraîné à gérer des situations de danger ou d'atteinte à la tranquillité publique que son homologue de la police, et il faut peut-être voir dans ce choix la peur des pouvoirs publics d'une possible militarisation des activités privées de sécurité, à moins que l'on considère les militaires comme trop peu habitués au contact de la population au cours de leur service (même si c'est de moins en moins vrai).

En l'occurrence, on peut supposer qu'une telle crainte trouve ses racines dans l'histoire des activités privées de sécurité, car sa phase de pré-régulation a vu des excès dans le sens d'une paramilitarisation de l'activité que l'autorité publique ne souhaite plus avoir à connaître. Faut-il conclure de la facilité avec laquelle le législateur autorise l'intégration des anciens fonctionnaires de la sécurité intérieure au domaine de la sécurité privée, qu'il prête moins d'importance à des prérequis physiques ou techniques, qu'à des préacquis en matière de déontologie, et que c'est bien cette qualité commune aux deux activités publique et privée qui lui semblerait essentielle à l'exercice d'activités

---

<sup>179</sup> V. décret n° 2017-606 du 21 avril 2017 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité, et arrêté du 11 juillet 2017 relatif à la reconnaissance aux militaires, fonctionnaires et ouvriers d'État du Ministère de la Défense de l'aptitude professionnelle à exercer des activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds. Cet infléchissement ne semble pour le moment que concerner des militaires ayant eu une expérience significative, et au grade minimal de sous-officier.

intéressant le maintien de la sécurité intérieure et générale.

Enfin, on peut relever que la réglementation française en matière d'accès aux métiers de la sécurité privée, du fait qu'elle constitue une activité de type industriel et commercial, a dû se mettre au diapason des exigences européennes relatives à la formation et vérification d'aptitude dans l'optique « de renforcer le marché intérieur et promouvoir la libre circulation des professionnels ».

Or « l'une des principales difficultés auxquelles est confronté un citoyen souhaitant travailler dans un autre État membre est la complexité et l'incertitude des procédures administratives qu'il doit respecter »<sup>180</sup>.

Considérant que « la directive 2005/36/ce autorise les États membres à vérifier les qualifications professionnelles du prestataire de services avant la première prestation de services dans le cas des professions réglementées ayant des implications en matière de santé ou de sécurité publiques. Il en est résulté une certaine insécurité juridique, puisque l'autorité compétente est la seule juge du bien-fondé d'une telle vérification préalable. Afin de garantir la sécurité juridique, les professionnels devraient savoir dès le départ si une vérification préalable des qualifications professionnelles est nécessaire et quand une décision peut être attendue. En tout état de cause, les conditions d'une telle vérification préalable des qualifications professionnelles au titre de la libre prestation de services ne devraient pas être plus strictes qu'en application des règles d'établissement<sup>181</sup> ».

Deux points sont réaffirmés ici : si la détermination des conditions d'entrée aux professions de la sécurité privée relève souverainement des pouvoirs publics nationaux, elle ne doit cependant pas constituer un facteur discriminant au regard des non-nationaux.

Dans cet état de fait, on peut craindre que la nécessité de réduire les charges administratives liées à la reconnaissance des qualifications professionnelles comme volonté européenne entraîne de fait une surcharge de travail pour le CNAPS qui devra alors apprécier au cas par cas le bien-fondé de l'équivalence de formation ou d'expérience<sup>182</sup>.

Ce procédé illustre bien sous un autre angle la difficulté à penser, concevoir, et enfin délimiter un

---

<sup>180</sup> Directive 2013/55/UE du parlement européen et du conseil du 20 novembre 2013, point 30.

<sup>181</sup> Point 9 de la directive précitée.

<sup>182</sup> Tel que le décret d'application n° 2016-515 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité prévoit que : « lorsque la demande d'agrément prévu à l'article L612-6 ou de carte professionnelle prévue à l'article L612-20 émane d'un ressortissant d'un État membre de l'union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'espace économique européen dont la formation(...) porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par les titres mentionnés aux 1o et 2o du même article, la commission compétente vérifie que les connaissances, aptitudes, compétences acquises par le demandeur au cours de son expérience professionnelle ou de l'apprentissage tout au long de la vie et ayant fait l'objet, à cette fin, d'une validation en bonne et due forme par un organisme compétent, ne sont pas de nature à couvrir, en tout ou partie, ces différences » (codifié à l'art. R612-24-1 du CSI).

socle d'aptitude satisfaisant, tant au niveau national qu'international, et dont l'unification ou tout du moins la correspondance opérationnelle permettrait d'y voir plus clair sur une véritable doctrine d'emploi des forces de sécurité privée.

En matière de réglementation des activités privées de sécurité, la France serait perçue en Europe comme ayant conçu une législation intermédiaire en termes de degrés de contrôle et de prérequis<sup>183</sup>. Mais si des comparaisons devaient être faites à un niveau européen, il nous semble difficile d'établir objectivement des critères efficaces de correspondance entre niveau de législation, exigence de formation, encadrement de l'activité, rayonnement et implantation internationale, et enfin qualité de service<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> V. HASSID Olivier, MARCEL Julien, « La réglementation de la sécurité privée en Europe ». in *Sécurité & Stratégie*, n°1, 2009, pp 38-45.

<sup>184</sup> Même si l'on peut relever certains cas de figure pertinents, notamment le cas de l'Espagne, qui a élaboré un régime juridique efficace et rigoureux en même temps que des exigences de qualification professionnelles d'un standing très élevées (presque trop au dire de ses détracteurs), et qui a permis l'émergence d'un acteur international majeur et respecté dans le secteur (la société Prosegur).

## **SECTION 2 : Missions et pouvoirs dévolus aux agents privés de sécurité.**

Lorsque l'on s'interroge sur la matérialisation opérationnelle et effective des activités privées de sécurité, on s'intéresse pour ainsi dire uniquement à ce que les agents en eux-mêmes sont susceptibles d'exercer en vue d'accomplir l'objet du contrat établi entre leur dirigeant et un donneur d'ordre (puisque par définition, un dirigeant de société d'activité privée n'est rien d'autre qu'un gestionnaire commercial comme les autres, dont les actes n'ont en eux-mêmes n'ont aucune sorte d'incidence sur la réalisation même des conditions de maintien de la sécurité).

Que recouvrent donc les missions relatives à des activités privées de sécurité ? Selon l'article L611-1 qui les définissent, il s'agit tantôt de « fournir des services ayant pour objet la surveillance (...) ainsi que la sécurité (...); transporter et surveiller (...); protéger l'intégrité (...); protéger, contre les menaces extérieures (...) ».

Ces prestations se réalisent donc en fournissant un service constitutif plus d'une obligation de moyens<sup>185</sup> que de résultat, alors que l'objet d'un tel contrat est justement d'assurer le maintien en l'état d'une situation particulière.

C'est donc bien toute l'ambiguïté autour de la réunion de ces deux concepts, l'obligation de moyens d'une part, la recherche d'une finalité d'autre part, qui détermine la doctrine d'emploi des forces de sécurité privée telle qu'elle est conçue jusqu'ici : assurer de fait une situation complexe (la sécurité), et alors qu'elle a largement, et historiquement, et juridiquement été entendue comme nécessitant des prérogatives spéciales (la police), mais par des moyens réels sans préjudice de l'action d'un service public administratif. Dès lors cela signifie par équivalence que l'action d'un service public administratif étant écartée, ses moyens d'action dérogatoires au régime commun le sont aussi ; la conséquence juridique qui découle logiquement est que si ce type de moyens est écarté, les usagers et tiers affectés par ces activités privées ne sauraient alors y être soumis.

C'est ce qui explique que les missions de sécurité qui sont nommément dévolues aux personnes privées sont matériellement limitées. Pourtant, la nature de l'activité de sécurité privée nécessite certains aménagements de moyens qui doivent permettre de concilier cette précédente limitation et la réalisation de l'objet de leur mission : c'est la classique conception de la recherche de la juste adéquation entre moyens et objet, dans des activités dont le législateur estime qu'elles peuvent

---

<sup>185</sup> CA Paris, 25 octobre 2012, n°10/0794, SAS MAUBOUSSIN.



être remplies d'une certaine façon (I°). Mais selon les circonstances, ce type de mission peut-être parfois si exigeant et spécial que se pose alors la question de la suffisance de ces moyens (II°).

Les opérateurs privés doivent alors composer avec ces pouvoirs limités, ou à tout le moins ces possibilités d'action, qui ne doivent pas s'assimiler avec des prérogatives exorbitantes du droit commun (III°), et qui devraient donc rendre leur statut de professionnel relativement peu dérogoire au régime commun. Cependant l'existence d'une obligation de respect de la conduite déontologique de l'activité pose la question de savoir comment peut, et doit, se comporter un agent privé de sécurité en exercice.

## **I°) Des « pouvoirs » des agents privés de sécurité.**

Finalement, il faut se rendre compte que les modalités d'exercice des activités privées de sécurité telles que prévues par le CSI au chapitre III du livre VI se résument en tout et pour tout à 13 articles, dont seulement 7 sont véritablement parlants pour tenter de dégager une typologie des pouvoirs prévus par le législateur au bénéfice des personnes privées en la matière.

La somme de ces articles peut se lire comme constituant le régime d'exercice basique des activités privées de sécurité, partagé entre pouvoirs de quasi-investigation en vue du maintien de la sécurité (A) et particularismes propres à l'activité (B), lesquelles sans nécessairement constituer en tant que tels des pouvoirs stricto sensu (au sens de prérogatives de puissance publique), peuvent s'interpréter comme des modalités d'exercice propres de nature à rendre compte de sa spécificité.

### **A) Pouvoirs de quasi-investigation, ou quasi-pouvoirs d'investigation.**

La philosophie d'action des agents privés de sécurité a été pensée par le législateur comme relevant d'une action préventive, c'est-à-dire d'une action positive en vue de maintenir un état de sécurité. Or, maintenir un état de sécurité signifie nécessairement empêcher la réalisation de conditions susceptibles de le troubler.

Les facultés prévues dans le CSI au bénéfice des agents privés de sécurité sont donc la transcription d'un principe de réalité et d'efficacité matérielles. Il s'en dégage alors une idée de la moindre coercition, ou de coercition douce, voire *ajuridique*, dans le sens où il apparaît au législateur qu'elles ne sont pas de nature à entraîner une situation contraire au respect des droits individuels des tiers affectés par l'exercice de ces facultés.

Cependant, que ce soit en terme de volume d'exercice effectif des activités privées de sécurité comme en raison même de leur existence, ce sont bien les missions liées au contrôle des personnes (la surveillance et le gardiennage, tels que mentionnés au 1° de l'article L. 611.1) qui génèrent le plus de problématiques susceptibles de questionner leur impact sur les droits des tiers ou usagers : les notions de droit de propriété, à la vie privée, et d'aller et venir, de sûreté, qui sont autant de composantes des droits fondamentaux, sont indubitablement et directement heurtées par l'existence d'une force non publique bénéficiant du pouvoir d'inspection et fouille sur les personnes (1°). D'autres moyens à disposition des agents privés de sécurité afin de remplir leur mission de sécurité rejoignent cette difficulté à apprécier la portée véritable de ce qui se rapprocherait de pouvoirs de coercition ou d'investigation (2°).

De la notion d'inspection découle directement celle de filtrage, puis de droit d'accès : on inspecte, on fouille, on surveille, on garde, dans le but de préserver l'intégrité d'un objet d'une situation de péril induite par événement ou par un tiers. La délimitation de cet objet et de son environnement devient alors un enjeu de compréhension fondamental dans la recherche et l'analyse de la véritable portée de ces moyens privés d'action (3°).

### *1°) Pouvoirs d'inspection et de fouille des personnes.*

#### **a) Régime de base.**

La problématique en matière d'inspection et fouille des personnes est relative au principe juridique selon lequel les atteintes à la liberté sont strictement encadrées et répondent à un objectif légal, défini, et enfin proportionné au but poursuivi.

Concrètement elle trouve à se développer matériellement au sein de sites protégés par des agents privés de sécurité, concrètement et communément « à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde »<sup>186</sup>.

Et dans cette optique l'activité de sécurité peut s'exercer (et c'est de plus en plus le cas, voire la norme dans certains types de lieux largement ouverts au public) de façon à « procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille » (art. L613-2 du CSI), voire à procéder à « des palpations de sécurité » sur une personne, avec cependant sur cette dernière possibilité la triple condition du consentement exprès des personnes, de circonstances particulières graves pour la sécurité publique, et d'une habilitation spéciale du préfet de police<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> Art. L613-1 du CSI.

<sup>187</sup> Voir l'article R613-6 du CSI qui précise pour ce cas : « les employés exerçant une activité de surveillance ou de

Concrètement et de façon très pratique, ces dispositions se traduisent par le fait que :

- Les agents de sécurité, ainsi spécialement formés et habilités, sont admis comme les seules et uniques personnes autorisées à intervenir pour les contrôles en site protégé.
- L'inspection visuelle consiste à regarder sans y toucher dans ce qui peut être considéré comme un contenant : sac à main, sac à dos, casque, besace, valise, etc...
- Outre le contrôle visuel que l'agent de sécurité a le droit de demander, il peut aussi procéder à la fouille de sac, c'est-à-dire le toucher et regarder à l'intérieur de façon plus poussée. Pour ce faire, il doit au préalable obtenir accord de la personne.

Ce qu'il faut comprendre c'est que cette faculté d'inspection constitue donc un moyen d'exercice de base de l'activité de sécurité en question, et que la fouille constitue un moyen optionnel conditionné à l'acceptation de son exercice par le tiers concerné.

Plus conditionnelle encore est la possibilité d'exercer des palpations. Mais quelles incidences, selon l'exercice de ces moyens, sur la situation des tiers ? La réponse semble juridiquement et théoriquement simple : en cas de refus de la personne concernée, un agent ne pourra pas procéder à une fouille, encore moins à une palpation, fût-ce « en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique ».

Or, c'est là qu'en reste strictement le code de la sécurité intérieure en la matière : pas un mot sur les conséquences directes de ce refus d'inspection, fouille ou palpation.

Techniquement, on ne peut qu'envisager la situation suivante : la personne refusant une telle pratique se verrait exposer un refus pur et simple d'accéder à l'objet soumis à la surveillance ou au gardiennage de l'agent.

Les pouvoirs d'inspection, fouille et palpations connaissent une matérialité plus marquée encore dans le cadre des manifestations sportives et culturelles : elle révèle à cet égard une potentialité d'emploi supplémentaire des forces privées de sécurité. On notera aussi à cet égard que la suppression du délai de 2 ans d'expérience professionnelle dans la sécurité privée pour réaliser des palpations<sup>188</sup> correspond à une simplification de l'arsenal juridique des agents privés de sécurité qui va dans le sens

---

gardiennage mentionnée au 1° de l'article L611-1 dans une entreprise ou dans un service interne d'entreprise mentionné à l'article L612-25 doivent avoir été habilités par leur employeur, puis agréés par le préfet de département (...) pour procéder aux palpations de sécurité prévues à l'article L613-2. Pour procéder aux palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle des bagages à main et à leur fouille dans les conditions prévues à l'article L613-3, ces employés doivent avoir été habilités par leur employeur et agréés par la commission régionale ou interrégionale d'agrément et de contrôle ».

Des « *circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique* » doivent être spécialement relevées dans un arrêté préfectoral, et les palpations doivent être opérées par une personne de même sexe que la personne concernée.

<sup>188</sup> À l'occasion de la codification de la partie réglementaire du livre VI du CSI, le 1er décembre 2014.

d'un accès toujours plus étendu à cette habilitation<sup>189</sup>.

## b) Le cas des manifestations sportives et culturelles.

Prévu à la suite directe de l'article L. 613-2 vu précédemment, l'article L. 613-3 prévoit un régime particulier concernant les pouvoirs de fouilles et autres, spécialement appliqué à des manifestations de plus de 300 personnes :

Ainsi en complément du régime de base prévu à l'article précédent « pour l'accès aux enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs » (...), les agents privés « agréés par la CLAC (...), ainsi que (les) membres du service d'ordre affecté par l'organisateur à la sécurité de la manifestation sportive (etc...) en application des dispositions de l'article L. 211-11, titulaires d'une qualification reconnue (...), peuvent procéder, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire et avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité.

De cette disposition il faut comprendre plusieurs choses :

- Se plaçant au-delà des lieux génériques et innommés dont les agents privés peuvent communément avoir la garde sous l'angle de l'article L. 613-2, sont introduits les enceintes accueillant plus de 300 personnes assistant à une manifestation sportive, récréative ou culturelle (ce qui couvre à peu près toutes les raisons vraisemblables pour laquelle des personnes seraient amenées à se rassembler en groupe à un endroit donné). Ce qui entraîne à ce titre la création d'un agrément spécifique en vue d'un pouvoir de palpation des personnes<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Un amendement - finalement non soutenu, et dès lors non inclus - à la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (n°54) prévoyait même la suppression pure et simple de l'habilitation de palpation des personnes en l'incluant dans le cadre de l'aptitude professionnelle de base, dès lors que l'agent aurait reçu la formation adéquate.

L'examen du contenu de l'amendement en question revêt un intérêt particulier du fait de l'argumentation exposée : en effet, son auteur rappelle que « le dispositif d'agrément à la palpation des agents exerçant des activités de surveillance et de gardiennage avait été instauré par la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, afin de renforcer la lutte contre les actes de terrorisme au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. À cette époque, l'agrément à la palpation permettait au représentant de l'État d'effectuer une enquête administrative (...) afin de vérifier la moralité des agents ». [...] L'enquête administrative étant désormais devenue automatique pour les dirigeants et salariés exerçant des activités privées de sécurité, « l'enquête administrative prévue dans le cadre de l'agrément à la palpation (serait) redondante ». Et de justifier que « cette mesure renforce en le simplifiant l'arsenal juridique de prévention d'actes de malveillance de type terroriste. Elle permet en effet de libérer des ressources supplémentaires au profit des donneurs d'ordre souhaitant instaurer un dispositif de sécurité en raison de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique mais également au profit des organisateurs de ce type de manifestations, offrant une disponibilité d'effectifs complémentaires en cas d'événements exceptionnels de grande ampleur, tel l'Euro 2016 » ; dès lors, « cette disposition s'inscrit en outre dans l'exigence de simplification des missions des administrations, permettant un allègement de charge pour les préfetures et le CNAPS qui n'auraient, de ce fait, aucun agrément à délivrer pour les personnes exerçant des activités au titre du 1° de l'article L611-1 du CSI ». Faisant enfin un parallèle avec ce qui se fait dans la sécurité aéroportuaire où les agents en exercice sont formés aux techniques de la palpation dans leur qualification initiale, l'on peut tout-à-fait imaginer que cette proposition revienne prochainement sur la table et s'applique au régime commun d'exercice des activités privées de sécurité.

<sup>190</sup> Voir art. R613-11 à 613-15 du CSI : l'agrément est demandé par l'organisateur de la manifestation à la CLAC

- La mention de l'article L. 211-11 : elle est fondamentale, puisqu'au terme de cet article du CSI, il est prévu que « les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif peuvent être tenus d'y assurer un service d'ordre lorsque leur objet ou leur importance le justifie ».
- La mention de la présence d'un officier de police judiciaire est à relever, et ce pour plusieurs raisons : elle confirme un besoin particulièrement prégnant en matière de sécurité qui justifierait une telle présence, et à ce titre, elle traduit aussi bien l'insuffisance d'une seule présence des forces publiques (par rapport à l'affluence), comme de la seule présence des forces privées (par rapport aux prérogatives nécessaires). De telle sorte que le consentement des personnes à la palpation par des agents privés en lieu et place des agents publics qui en ont la prérogative naturelle semble valoir délégation factuelle de ce pouvoir.

Alors certes, « pouvoir » (procéder à des palpations de sécurité, être tenu d'assurer un service d'ordre, etc.) n'est pas « devoir ». Mais les impératifs contemporains de sécurité sont tels que les faits ont amené ces deux notions à se confondre de plus en plus : lorsque l'on emploie des opérateurs privés de sécurité, c'est évidemment pour s'en servir.

Il apparaît donc au vu de l'esprit de cet article la reconnaissance de la nécessité de la présence, sinon commune, du moins supplétive de forces privées de sécurité dans le but de maintenir la sécurité lors de grands rassemblements de personnes. Et même si la lettre de l'article L. 613-3 ne parle théoriquement que de contrôles à l'accès<sup>191</sup> (« l'accès aux enceintes... »), dans le but de prévoir la possibilité de palpations, rien n'empêche par ailleurs que pour d'autres parties de l'espace soient déployés d'autres agents relevant alors simplement de l'article L. 613-2.

---

compétente, en précisant le bilan de compétences de l'agent. Si cette dernière approuve le contenu et les modalités de la formation de l'agent en la matière, elle peut lui délivrer un agrément de 3 ans qui vaut sur l'ensemble du territoire. À noter que l'absence d'agrément lors de l'exercice de palpation engage la responsabilité pénale de l'organisateur (mais rien n'est spécifiquement prévu dans ces textes pour l'agent en question qui s'y serait livré même si l'on peut imaginer par suite un signalement auprès du CNAPS, voire une procédure disciplinaire.), et la récidive y est particulièrement sanctionnée (art. R617-2 du CSI). Le caractère pénalement répréhensible d'une palpation de sécurité du fait de son caractère attentatoire à l'intégrité physique d'une personne s'en trouve ici confirmé.

<sup>191</sup> Puisqu'il est question de l'accès au lieu surveillé, quid du cas des rencontres sportives, et notamment de football, reconnues pour être parfois particulièrement problématiques concernant le maintien de l'ordre public ? Plus précisément comment s'accommodent la présence, le rôle et les compétences des agents privés de sécurité filtrant l'entrée au stade compte tenu de l'existence de mesures d'interdiction frappant certains supporters ?

Il n'est pour le moment pas prévu que les sociétés de sécurité privée puissent interdire l'accès au stade au sens des articles L332-11 ou L332-16 du code du sport : c'est-à-dire que les personnes interdites de stade du fait d'avoir troublé l'ordre public à l'occasion d'une manifestation sportive ont été pénalement punies à cet effet (voir art. L332-3 à L332-21 du même code). L'interdiction de stade au sens strict, puisqu'elle est relative à des motifs de trouble à l'ordre public, est une décision judiciaire et administrative (la CNIL a pu autoriser la constitution d'un fichier accessible aux fédérations et associations sportives qui organisent donc les manifestations sportives, et dès lors susceptibles de transmettre les informations y afférant aux intéressés, parmi lesquels les agents de sécurité qu'elles emploient).

L'idée selon laquelle la doctrine d'emploi des forces de sécurité privée repose largement sur la notion de force supplétive en cas de circonstances particulières se retrouve particulièrement renforcée du fait de la création nouvelle et ponctuelle de nouvelles qualifications professionnelles (CQP). L'exemple de l'arrêté du 18 janvier 2016 portant agrément d'un certificat de qualification professionnelle relatif à la surveillance de grands événements<sup>192</sup>, mis en place spécifiquement pour l'événement sportif EURO 2016 en témoigne: ainsi, les personnes titulaires du titre de formation CQP "Surveillance de Grands Evènements" justifient de leur aptitude professionnelle pour participer à l'exercice d'une activité de surveillance humaine ou gardiennage dans le cadre de manifestations sportives, récréatives, culturelles ou économiques rassemblant plus de 1 500 personnes<sup>193</sup>. Cette qualification, temporaire (valable 5 ans) et spécialement créée pour la sécurisation de cet événement, illustre bien la faculté du législateur à aménager rapidement des dispositifs existants pour parer à des besoins exceptionnels d'organisation, mais parfois au prix d'un « bricolage » réglementaire permettant la création d'une habilitation expresse, ainsi que d'un temps de formation raccourci<sup>194</sup>. Et de fait, l'expérience révèle que lorsque ce dernier « teste » de tels dispositifs, ceux-ci ont à terme vocation à donner lieu à leur pérennisation, s'ils ont donné satisfaction au regard des exigences sécuritaires, économiques, et sociales (en termes d'image et de réception par le public notamment).

En l'état, on observe donc encore des disparités concernant les prérogatives accordées aux agents privés de sécurité en matière de contrôle des personnes selon la nature de leur habilitation et des circonstances d'exercice. Cette absence d'harmonisation semble être le signe, comme dans bien d'autres domaines des activités privées de sécurité, du raisonnement consistant à accorder le moins de prérogatives nécessaires tant que les besoins ne l'exigent pas.

---

<sup>192</sup> Arrêté du 18 janvier 2016 portant agrément d'un certificat de qualification professionnelle relatif à la surveillance de grands événements.

<sup>193</sup> Pour précision, les agents de sécurité déjà titulaires de la carte professionnelle "Surveillance humaine" n'ont pas besoin de cette aptitude pour travailler dans des "grands événements" du fait qu'ils peuvent travailler dans n'importe quel événement en surveillance humaine quel qu'en soit l'affluence.

<sup>194</sup> Cependant, ces ajustements ne sont pas forcément adaptés. Ainsi, parmi les principaux opérateurs de sécurité, certains ont refusé les contrats - notamment ceux relatifs à la sécurité des « fan-zones » - en les jugeant trop difficiles à honorer : les exigences liées aux moyens matériels lourds (sas, palpations, filtration, contrôles magnétiques, équipe cynophile, interdiction des gros sacs et des valises à l'intérieur de la zone) ainsi que la question du recrutement du nombre nécessaire d'agents (notamment féminins pour assurer les palpations sur le public féminin) questionnent la capacité actuelle des opérateurs privés de sécurité à pouvoir répondre à une demande particulièrement importante.

L'on peut rappeler que lors des Jeux olympiques de 2012 à Londres, faute d'agents formés à temps et dans de bonnes conditions (il avait même été révélé qu'afin de remplir les quotas, les candidats étaient autorisés à « tricher » lors de l'examen de détection de bombes) des milliers de soldats avaient été déployés à la dernière minute pour pallier les manques des sociétés privées...

## *2°) Pouvoirs de constatation, et pouvoirs de coercition douce.*

Si les facultés reconnues aux agents privés de sécurité en matière de fouille, inspection et palpations, sont celles qui polarisent le plus d'attention du fait de leurs implications et de leur volume d'emploi, quelques autres sont reconnues au bénéfice des services privés de sécurité.

Explicitement prévues ou bien admises par la force des choses (a), elles contribuent à doter l'action concrète des agents privés de sécurité d'une force et d'une portée qui dépassent la simple obligation de vigilance et qui les rend apte à se réclamer d'un rôle sociétal que la profession cherche à légitimer (b).

### **a) Pouvoirs de constatation et levée de doute.**

Dans les faits, la question de l'inspection et fouille des personnes fait surtout écho à des problématiques liées à l'accès à un endroit particulier (un commerce, un lieu protégé, le plus souvent), accès qui signifie aussi bien entrée que sortie d'un lieu. Or la loi n'a prévu aucun mécanisme particulier et donc aucune sanction en cas de refus de se soumettre à ce contrôle ; refus d'autant plus problématique si l'agent a des raisons de penser que la personne a, sinon commis une infraction, du moins qu'elle représente un danger concret, ce dernier devrait alors pouvoir lui refuser en retour d'entrer ou de quitter les lieux.

L'interdiction d'accès à un site en cas de refus de se soumettre à un tel contrôle peut être prévue dans un règlement intérieur affiché à l'entrée du site, mais aucune disposition ne régit clairement une telle obligation. L'interdiction de sortie dans un cas similaire à laquelle s'ajouterait une suspicion de rupture de la sécurité (danger, infraction), doit théoriquement provoquer un appel aux forces de l'ordre. Sur la base d'indices suffisants, un agent privé est censé pouvoir retenir la personne en attendant l'arrivée de la police.

Ces moyens particuliers d'action sont pourtant assez vagues dans leur exercice, leur limite, leur interprétation aussi, en ce qu'il existe une difficulté certaine à apprécier ce qui relève réellement d'une configuration (spatiale, temporelle) et d'une situation (comportements, suspicion, identification de la nature de la menace).

Par contre, typiquement, la procédure de levée de doute constitue bien l'une des rares formes d'actions positives et normalisées dont les agents de sécurité peuvent se prévaloir en termes de constatation d'une situation de rupture potentielle de sécurité.

Le développement technologique et quantitatif des systèmes de surveillance électronique, consistant

en des alarmes installées au sein de bâtiments surveillés et directement reliées à un centre opérationnel géré par des sociétés privées de sécurité, a entraîné des conséquences qui ont poussé les pouvoirs publics à réagir : en effet, au fur et à mesure qu'elles sont devenues plus performantes (mais aussi sensibles) et répandues, les alertes (justifiées ou non) ont nécessairement vu leur volume augmenter de façon exponentielle, au point qu'elles sont devenues source de tensions aiguës entre les sociétés de sécurité et la police, cette dernière se voyant incessamment sollicitée pour se rendre sur place et vérifier la présence d'une menace en cours.

Cette situation opérationnellement intenable pour les forces de l'ordre (qui supportaient mal le fait que les sociétés de gardiennage se déchargent sur elles de la moindre alerte, injustifiée dans 95% dans les années 1980) débouchera sur l'obligation pour les entreprises privées, de lever elles-mêmes le doute en cas de déclenchement d'une alarme qu'elles ont installée ou dont elles ont la gestion, sous peine d'amende<sup>195</sup>.

Issue d'une circulaire du 30 mai 1997 relative aux activités de surveillance à distance (intégrée à la loi du 12 juillet 1983 sous un nouvel article 16-1) et dorénavant codifiée à l'article L613-6 du CSI, la levée de doute consiste « en un ensemble de vérifications (...) de la matérialité et de la concordance des indices laissant présumer la commission d'un crime ou délit flagrant concernant les biens meubles ou immeubles » ; de là, est « injustifié tout appel des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale par les personnes physiques ou morales exerçant des activités de surveillance à distance des biens meubles ou immeubles qui entraîne l'intervention indue de ces services, faute d'avoir été précédé d'une levée de doute ».

Les modalités d'application de cette procédure ont dû à plusieurs reprises être précisées du fait des subtilités matérielles que cette dernière peut soulever<sup>196</sup> : en premier lieu, elle s'exerce dans le cadre de la commission d'un crime ou flagrant délit concernant les biens meubles ou immeubles : dans le cas d'atteinte aux personnes, le texte ne prévoit donc pas de levée de doute par les télésurveillants. Ensuite, parce que le fondement juridique de l'intervention des forces de police est constitué par l'existence de flagrant délit<sup>197</sup>, « il est donc nécessaire que les indices apparents d'un comportement délictueux révélant une infraction répondant à la définition des crimes et des délits

---

<sup>195</sup> Sous la forme d'une sanction pécuniaire administrative allant jusqu'à 450 euros par appel injustifié (art. L613-3 du CSI).

<sup>196</sup> La dernière en date étant la circulaire du 26 mars 2015 NOR INTD1502555C, ayant pour objet la procédure de levée de doute des télésurveilleurs, que le ministère de l'Intérieur demande par ailleurs explicitement que les acteurs publics veillent à la diffusion de cette pratique « qui permettra faciliter et de mieux définir les échanges entre forces de la sécurité intérieure et les entreprises chargées de la surveillance par des dispositifs électroniques ».

<sup>197</sup> Voir art. 53 du Code de procédure pénale : « Est qualifié crime ou délit flagrant le crime ou le délit qui se commet actuellement, ou qui vient de se commettre ».



flagrants existent préalablement à l'entrée des agents et officiers de police judiciaire dans les lieux surveillés à distance »<sup>198</sup>.

Dès lors, la difficulté pour les forces de sécurité privée est de savoir comment apprécier une situation constitutive d'un flagrant délit, qui seulement si elle est matérialisée, les autorise qu'elles fassent appel aux forces publiques de sécurité en vue d'y mettre fin.

La levée de doute s'effectue dans les conditions suivantes :

- En présence d'images non équivoques, confortées par l'existence d'éléments permettant de confirmer leur caractère inhabituel : la levée de doute est réputée effectuée<sup>199</sup>.
- Sinon une prise de contact est indispensable. Si elle se révèle impossible, il appartient à la société de réaliser une vérification des causes de déclenchement.

En soi, la levée de doute constitue une procédure, mais peut s'entendre aussi comme une obligation contraignante<sup>200</sup> à charge pour les opérateurs privés de sécurité : sous ce jour, elle ne peut s'entendre comme une prérogative stricto sensu puisqu'elle ne « bénéficie » pas à l'exercice de l'activité de surveillance et de gardiennage. Cependant, elle met de fait les forces de sécurité privée en première ligne des forces de sécurité opérationnelles pour appréhender une situation de risque. De là, et à considérer des missions de sécurité toujours plus nombreuses et exigeantes auxquelles doivent faire face des forces de police aux ressources limitées<sup>201</sup>, on peut légitimement se demander si ce processus de vérification qui a théoriquement pour but de déterminer la nécessité de l'action légitime de ces dernières, ne vise pas en réalité à les contourner, en se reposant directement sur l'intervention des forces privées de sécurité pour mettre fin à une situation de danger avérée.

Dans cette configuration on pourrait imaginer que la police n'ait pas très envie de se déplacer pour un petit vol à l'étalage par exemple, et que les agents de sécurité pourraient très bien se charger eux-mêmes de régler la situation ; qu'ainsi, en dehors du respect des procédures établies, une certaine réalité du terrain est alors susceptible de s'installer.

---

<sup>198</sup> Circ., *op. cit.*

<sup>199</sup> CAA, Versailles, 13 mars 2014, n°13VE02603.

<sup>200</sup> Encore qu'il est prévu que la procédure de levée de doute puisse être définie localement entre forces de l'ordre et entreprises de sécurité privée, pour des périodes et lieux précis (bijouterie, banque, site sensible...), jusqu'à permettre de s'en passer complètement. Mais le succès de ces conventions particulières est évidemment subordonné aux intérêts qu'auraient les forces publiques comme privées d'y souscrire, ce qui n'est pas nécessairement une évidence.

<sup>201</sup> Limitations opérationnelles, du fait de contraintes budgétaires, de personnel... La question se pose aussi pour la ville de Paris qui n'est pas dotée de police municipale, et dont la police doit faire face à une criminalité d'une nature particulièrement dangereuse (terrorisme, grand banditisme, agressions violentes...) au regard de ce dont peut relever une grande partie des raisons pour lesquelles sont installés des alarmes anti-intrusives chez des particuliers (c'est pourquoi on a pu connaître des campagnes de prévention par convention entre la ville et les sociétés privées).

## b) La lettre plainte.

Formellement, la procédure de lettre-plainte ne constitue pas tant une prérogative qu'une faculté ouverte aux agents privés de sécurité : elle se définit par le fait de faire reconnaître par une personne prise en flagrant délit d'une infraction, sa culpabilité ; cette procédure a plutôt vocation à avoir cours dans le cadre d'un espace commercial, particulièrement sensible à la commission d'infractions relatives aux atteintes aux biens, notamment les vols. Concrètement dans un cas classique, un agent privé de sécurité ayant interpellé une personne en flagrant délit de vol peut l'inviter à rédiger et signer un document par lequel cette dernière reconnaît les faits. Ce document pouvant s'interpréter par la suite comme des aveux ou une reconnaissance civile de dette.

De fait la lettre-plainte constitue une pratique répandue, encouragée par les pouvoirs publics qui y voient un moyen de simplification des démarches des plaignants, en même temps qu'elle voit le moyen de faire l'économie d'une intervention directe des forces de l'ordre, pour des infractions dont il ressort que le préjudice subi (vol d'items de faible prix le plus souvent ; et censément restitués<sup>202</sup>!) par rapport au coût de l'intervention policière (conséquence du déplacement d'un véhicule et de plusieurs agents, suites administratives) légitimerait un tel traitement du délit: « en accord avec le parquet, une procédure simplifiée de lettre-plainte pour les commerçants victimes de certaines infraction dont la commission est récurrente (ex : les vols à l'étalage) sera développée (pour les centres commerciaux qui n'en bénéficient pas à ce jour) »<sup>203</sup> .

Cependant cette pratique serait susceptible de soulever un certain nombres de problèmes, relatifs à la façon dont elle est exercée, et en regard des exigences issues aussi bien du droit pénal que de la déontologie d'exercice des activités privées de sécurité, tels que pointés par le Défenseur des droits en ces termes : « le Défenseur des droits constate également que le procédé de « lettre-plainte », consistant, pour les agents de sécurité (...) à retenir une personne accusée de vol dans un local en vue de lui faire signer un document dans lequel elle reconnaît être l'auteur de l'infraction, s'avère contraire à l'article 73 du code de procédure pénale. Il attire l'attention des autorités judiciaires et du ministère de l'Intérieur sur son illégalité »<sup>204</sup> .

En effet, et selon ces dispositions, la faculté pour toute personne d'appréhender l'auteur d'un crime ou délit flagrant est aussi conditionné par le fait de le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche. Appliquée à l'action d'un agent privé de sécurité, cette disposition est rappelée et précisée

---

<sup>202</sup> Encore que la tentative de vol reste en elle-même une incrimination pénale, susceptible de poursuites.

<sup>203</sup> *Circulaire du 23 mai 2011 n°IOCK1110760J destinée à mettre en place une convention-cadre pour la sécurisation des grands espaces commerciaux.*

<sup>204</sup> Décision MDS-2011-74 du 29 mai 2012.

au titre d'une exigence déontologique consistant au fait pour « un acteur de la sécurité privée qui appréhende l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant (...) en application de l'article 73 du code de procédure pénale (qu'il) ne peut retenir la personne mise en cause sans en aviser sans délai les services de police ou de gendarmerie territorialement compétents »<sup>205</sup>.

Juridiquement et aussi concrètement, la crainte liée à l'utilisation de la procédure de la lettre-plainte serait celle d'un dévoiement consistant en l'appréhension d'une personne en flagrant délit sans recours aux forces de police, ce qui constituerait une illégalité. Pour s'en prémunir, il suffirait de s'assurer que la personne coopère en suivant de plein gré l'agent de sécurité afin de remplir et signer une lettre-plainte simplifiée. Dans les faits, cela pose de nouvelles difficultés liées à la charge de la preuve, et ce à deux niveaux : l'un relatif à la démonstration que la personne mise en cause aura suivi l'agent de son plein gré, et sans aucune pression de la part de ce dernier ; l'autre relatif à la forme de la lettre-plainte elle-même insuffisante à fonder par elle-même la culpabilité de la personne car elle contrevient à un principe fondamental de procédure pénale disposant qu' « en matière criminelle et correctionnelle, aucune condamnation ne peut être prononcée contre une personne sur le seul fondement de déclarations qu'elle a faites sans avoir pu s'entretenir avec un avocat et être assistée par lui »<sup>206</sup>.

Établie pour décharger les forces de l'ordre de missions de sécurité qui ne constituent plus nécessairement leur priorité tant qu'elle peuvent être assurées par des forces privées de sécurité, afin de faciliter les démarches des plaignants, et idéalement désengorger les services de la Justice, il semble bien que la lettre-plainte ne parvienne finalement à ces objectifs plus par sa conceptualité que sa véritable portée effective : bien utilisée (dans l'hypothèse d'un appel concomitant des forces de police, et la fourniture d'autres preuves matérielles à l'appui de celle-ci), elle n'apporte en soi pas beaucoup plus d'avantages qu'une interpellation au sens d'un classique flagrant délit. Mal utilisée, elle est en revanche susceptible de desservir l'action privée de sécurité et les intérêts du donneur d'ordre. Comme dans bien d'autres domaines touchant l'exercice concret des activités privées de sécurité et leur impact sur l'ordre social, l'efficacité réelle de la lettre-plainte en tant qu'outil tient plus à la seule mention de son existence et sa portée symbolique, souvent mal interprétée par ses potentiels destinataires.

---

<sup>205</sup> Art.10 du Code de déontologie, art. R631-10 du CSI .

<sup>206</sup> Article préliminaire du Code de procédure pénale. Ce principe est applicable au droit de l'Union en ce sens qu' « il est en principe porté une atteinte irrémédiable aux droits de la défense lorsque des déclarations incriminantes faites lors d'un interrogatoire de police subi sans assistance possible d'un avocat sont utilisées pour fonder une condamnation » (CEDH, Affaire Salduz c/ Turquie, 27 novembre 2008, 36391/02. Consid.55)

## **B) Tenue et port d'arme : un matériel adapté à une mission matérielle.**

L'exercice par les personnes privées d'activités de sécurité n'est pas qu'affaire de pouvoirs ou prérogatives, il est aussi, dans sa dimension autant matérielle que symbolique, affaire d'équipement et outils à même de permettre à l'agent de s'acquitter de sa mission. À cet égard, les questions relatives à l'uniforme (1°) et à la maîtrise d'une arme (2°) qui sont les représentations les plus visibles et directes de la fonction d'autorité, ont nécessairement été prises en compte dans la conception du régime des activités privées de sécurité<sup>207</sup>.

### *1°) La tenue des agents privés de sécurité.*

Concernant la tenue des agents privés en exercice, le principe est relativement simple et fait partie d'une réflexion qui s'est tenue dès l'origine du régime particulier dévolu aux activités privées de sécurité, à savoir que le cas échéant, on prévoit une tenue spécialement dédiée à l'exercice d'une activité privée de sécurité qui ne doit pas se confondre avec l'uniforme des forces publiques<sup>208</sup>. En effet, quand bien même une mission de sécurité privée ne devrait intéresser que les usagers concernés, elle est susceptible de rayonner par sa visibilité au sein de l'espace public.

Retenir le terme de « tenue », dans un domaine qui intéresse la sécurité des biens et des personnes n'est pas un choix anodin : « La représentation nationale de 1983, avait, en son temps, parlé d'uniforme tandis que les décrets d'application de cette loi, pour leur part, répugnaient à l'utilisation de ce mot y préférant celui de « tenue » ... le législateur a réglé cette divergence qui, depuis 20 ans, le divisait avec l'exécutif. Le premier s'est incliné devant la justesse du mot utilisé par le second et, faisant amende honorable, a repris le terme « tenue » pour distinguer les agents de sécurité des

---

<sup>207</sup> Encore qu'il convient d'admettre que cette « nécessité » n'existe que pour autant qu'on estime qu'il faille lui donner une utilité, relative à la doctrine d'emploi que le législateur entend donner à ce secteur. D'autres pays, selon la vision et le rôle qu'ils souhaitent prêter aux forces privées de sécurité, ont par exemple choisi de ne pas imposer d'obligations relatives à la tenue, ou encore ont décidé que le port d'arme était strictement incompatible avec l'exercice d'une activité privée de sécurité.

<sup>208</sup> Il y a là à relever une vraie réflexion quant au symbolisme de la tenue vestimentaire à portée sécuritaire notamment dans le cadre de la désertion de la rue par les forces publiques au profit des forces privées... la tenue des privés, souvent noire, d'inspiration militaire, (ou carrément d'inspiration policière, mais d'une façon habilement détournée : en témoigne la tenue retenue par une société privée de sécurité pour ses agents en exercice au centre commercial des Halles à Paris, frappante de ressemblance avec un uniforme de policier américain des années 1930!) est alors susceptible en l'absence d'un référentiel public d'être source de confusion. Si le législateur en est conscient, nul doute que ce type de tenue est évidemment réfléchi de la part des entreprises en terme de symbolique cognitive de masse (à l'inverse, l'on commence à constater l'émergence de tenues plus « civiles », sûrement élaborées afin de donner une meilleure image de proximité).

policiers, gendarmes et douaniers qui, pour leur part, continuent de porter des uniformes »<sup>209</sup>.

Hors le cas des agents de protection rapprochée et des convoyeurs de fond lorsqu'ils exercent leur mission en transport par voiture banalisée, l'obligation est claire : « Les employés des entreprises de surveillance, gardiennage et transport de fonds ainsi que ceux des services internes de sécurité mentionnés à l'article L. 612-25 sont, dans l'exercice de leurs fonctions, revêtus d'une tenue qui ne doit pas prêter à confusion avec les uniformes définis par les textes réglementaires »<sup>210</sup> (c'est-à-dire ceux portés par des agents publics). Elle y est complétée par une obligation relative à la présence d' « au moins un insigne reproduisant la dénomination ou le sigle de l'entreprise ou, le cas échéant, du service interne de sécurité et placés de telle sorte qu'il reste apparent et lisible en toutes circonstances ».

La convention collective du secteur prévoit pour sa part que « l'exercice de la fonction d'agent d'exploitation entraîne l'obligation formelle du port de l'uniforme sur les postes d'emploi fixes ou itinérants et pendant toute la durée du service. L'uniforme professionnel étant représentatif de son entreprise, le salarié ne doit en aucun cas le porter en dehors des heures de service. Toutes les parties de l'uniforme, y compris les attributs spécifiques, les insignes, etc, qui sont propriété de l'entreprise »<sup>211</sup>.

## 2°) *Le port d'arme et l'utilisation d'un chien.*

### a) *Port d'arme.*

Les agents privés de sécurité sont-ils autorisés à porter une arme ? C'est l'une des premières et plus légitimes questions que l'on est fondé à poser lorsque l'on tente d'appréhender l'étendue du rôle et de l'exercice des pouvoirs des agents privés qui œuvrent pour la sécurité des biens et personnes dont ils ont la charge.

La majeure partie d'entre eux n'est pas armée, en principe ; par ailleurs, « à 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

---

<sup>209</sup> BELHACHE Christian., *Guide pratique et commenté du droit des métiers de la sécurité privée*. les éditions du SNES, 2012, p. 273.

<sup>210</sup> Art. R613-1 du CSI.

<sup>211</sup> Art. 5 de l'annexe IV de la convention collective nationale des entreprises de prévention et de sécurité du 15 février 1985.

quelque catégorie qu'elles soient, lors de l'exécution des prestations »<sup>212</sup>.

On peut donc distinguer les activités qui par leur nature ne requièrent pas nécessairement une arme<sup>213</sup> (la grande majorité) et celles qui les autorisent plus facilement ou les prévoit : de fait, il n'existe pas de régime standard et uniforme relatif à la question de l'armement et de son emploi au sein du régime global des activités privées de sécurité. Le port d'arme constitue alors une faculté circonstanciée selon la branche et la nature de la mission considérée.

Le régime commun en matière de port d'arme prévoit que la possibilité d'être armé est relative à une mission déterminée et/ou de circonstances particulières, ce qui signifie que le port d'arme ne vaut pas pour une utilisation générique de sécurité privée<sup>214</sup>.

Le principe en matière d'armement pour les activités classiques de gardiennage et de surveillance a longtemps été entendu de façon restrictive, le régime l'encadrant se montrant aussi complexe que dissuasif<sup>215</sup>. Même les agents privés exerçant une mission de protection des personnes (gardes du corps) n'étaient, pendant longtemps, pas autorisés à être armés, ce qui constituait une prohibition toute spéciale applicable à cette branche<sup>216</sup>. Ce qui posait un souci souvent relevé par les professionnels français du secteur, au regard de la réalité de l'exercice de cette activité, très particulière, et en ce que des agents étrangers l'exerçant ne respectaient pas cette interdiction.

---

<sup>212</sup> Art. R631-11 du CSI

<sup>213</sup> Telle que définie par le code de la sécurité intérieure, et dont le régime en la matière a été récemment et entièrement refondu par la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif.

<sup>214</sup> Ce qui n'équivaut donc pas encore à une autorisation légale et générale de port d'arme. Une arme portée sans autorisation ou hors du cadre de la mission considérée engage la responsabilité pénale de son usager.

<sup>215</sup> Une série de conditions tenant à ce qu'une autorisation de port d'arme doit ainsi être motivée par une demande nominative par le client, pour un agent, et adressée au préfet. Et dans ce cas, seules les armes de catégorie B ou C (notamment des armes de petit calibre ou de faible puissance) sont autorisées. L'arme, si elle est effectivement portée par l'agent, n'est pas sa propriété : elle est fournie mais aussi conservée, entretenue et administrativement gérée par la société employeuse. Enfin, la demande de port d'arme doit s'accompagner d'un « certificat médical datant de moins d'un mois, placé sous pli fermé et attestant que l'état de santé physique et psychique du convoyeur n'est pas incompatible avec le port d'une arme » (art. R312-38 du CSI).

Mentionnons que les propriétaires (ou exploitants, affectataires) d'immeubles ou groupes d'immeubles collectifs à usage d'habitation peuvent constituer une personne morale embauchant des agents spécialement chargés de sécuriser leur patrimoine. Ces agents, aussi par autorisation préfectorale, peuvent « être nominativement autorisés par l'autorité préfectorale à porter une arme de sixième catégorie dans l'exercice de leurs missions, lorsque les immeubles ou groupes d'immeubles collectifs à usage d'habitation dans lesquels ils assurent les fonctions de gardiennage ou de surveillance sont particulièrement exposés à des risques d'agression sur les personnes ». Une disposition issue de la loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public ; il faut dorénavant se référer à l'art. R614-1 du CSI, qui a supprimé cette référence aux risques d'agression pour ne retenir que son aspect technique. Dans ce domaine, les armes autorisées sont les bombes lacrymogènes, et les bâtons de défense type Tonfa (matraque).

<sup>216</sup> Justifiée par Christophe Aubertin par le fait que « comme les agents de protection rapprochée ne portent pas de tenue particulière, autoriser leur armement conduirait à renverser l'interdiction traditionnelle du port d'arme occulte. (...) Certes, le port d'un brassard de couleur révélerait le port d'arme, mais il ferait perdre à l'agent le bénéfice de la discrétion ». AUBERTIN Christophe, « la question de l'armement des agents de sécurité privée », in *Cahiers de la sécurité*, n°19, 2012, p. 122.

Par contre et de façon plus évidente, les agents qui sont chargés du transport de fonds sont eux obligatoirement armés d'une arme à feu, de poing<sup>217</sup>. De même pour les services internes de la SNCF et de la RATP (bien que ces derniers relèvent d'un statut particulier au sein du régime des activités privées de sécurité), qui peuvent être équipés d'une arme de poing, de matraque, aérosol incapacitant, lacrymogène. Les agents privés de sécurité œuvrant à la protection des navires bénéficient eux du régime d'armement et d'équipement le plus développé puisqu'ils ont notamment accès - entre autres - aux armes d'épaule à répétition, casque, gilet pare-balles (etc) ; évidemment, c'est aussi le régime qui connaît le plus de contraintes d'exercice<sup>218</sup>.

La question du port d'armes est symptomatique dans le domaine des activités privées de sécurité en ce qu'elle accompagne et symbolise les grandes phases de sa constitution, et les perspectives de son application. De la loi de 1983 qui défendait le principe général de non-armement (excepté pour le convoyage de fonds) aux événements terroristes des années 2015 et 2016, c'est toute l'architecture du droit à l'armement pour les agents privés de sécurité qui a progressivement été remaniée.

Elle s'envisage désormais dans le sens de son extension, pour ce qui apparaît comme des nouvelles nécessités, alors que les professionnels français de la sécurité privée ont longtemps dénoncé une réglementation inique (et induisant une concurrence jugée déloyale dans le cadre d'une activité transnationale<sup>219</sup>). L'armement d'agents sur les navires, déjà pour des motifs liés en partie au terrorisme, a en quelque sorte désacralisé le principe en 2014, et alors que des attentats sur le sol national qui allaient éclater un an plus tard finissent d'emporter un consensus permissif.

Le CNAPS lui-même a milité pour la création d'un métier d'agent de surveillance renforcé, sorte de super agent de sécurité affecté à la garde d'un périmètre particulièrement exposé à des risques (entendre terroristes), et armé d'une arme à feu. La loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique<sup>220</sup> y répond et franchit un palier en la matière, en introduisant la notion de risques exceptionnels d'atteinte à la vie des agents privés de sécurité qui justifie leur armement. Appliquée

---

<sup>217</sup> Ou au sein du véhicule blindé d'une arme à feu d'épaule à répétition à canon lisse munies d'un dispositif de rechargement à pompe. Par contre, lorsque le montant total des fonds transportés, dans le cadre d'une ou plusieurs prestations d'un même circuit au départ d'un lieu sécurisé, est inférieur à 30 000 euros : le transport s'effectue dans un véhicule banalisé et l'équipage n'est pas armé (v. art. R613-41 du CSI).

<sup>218</sup> Art. R5442-1 à R5442-6 du C. transp.

<sup>219</sup> Celle des sociétés étrangères en matière de protection des navires, armant leurs opérateurs ; celle des gardes du corps étrangers, voire nationaux en ce que le Service De La Protection de la Police Nationale est très sollicité (mais n'a plus les moyens de satisfaire à toutes les demandes de protection), ou que des policiers proposent des « extras » officieux en marge de leur métier, et sans parler des pratiques diplomatiques quasi-illégales en la matière consistant en des autorisations administratives de complaisance.

<sup>220</sup> *Loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 2018.*

dorénavant au domaine de la surveillance et du gardiennage<sup>221</sup>, de la protection des personnes, de la protection des navires (extension du champ géographique d'exercice), ce sont bien toutes les missions matérielles de sécurité privée qui sont susceptibles d'être concernées par l'armement des agents. En réalité, se dessine presque finalement un régime d'armement des agents privés de sécurité selon qu'il consiste en un port d'arme létale ou non, qui distingue globalement les activités « classiques » de gardiennage des autres : en effet, l'article L613-12 clarifie enfin la question de l'armement dissuasif mais non-létal en ce que les agents de surveillance et de gardiennage peuvent être équipés, avec autorisation, d'armes relevant de la catégorie D (bombes lacrymogènes, tasers, matraques télescopiques).

#### b) L'utilisation d'un chien.

A la réflexion, la question du port d'armes ainsi que la cynophilie constituent peut-être l'un des seuls vrais critères de différenciation visible des personnels de sécurité privée selon la nature des missions qu'ils exercent, et participe de ce constat que différentes activités privées de sécurité fonctionnent sur le concept de l'adéquation moyens/nature de la mission exercée. La diversité des moyens armés reflète ainsi l'hétérogénéité de la doctrine d'emploi des forces de sécurité privée, tout comme elle le reflète par ailleurs concernant les forces de police (ainsi l'existence de différents régimes et standards d'équipement selon que l'on considère la police municipale, les AVRP, la gendarmerie, la police judiciaire, etc.).

Enfin, il faut évoquer l'usage des chiens dans le cas de l'exercice de missions de sécurité par les agents cynophiles. Si un chien, être vivant doué de sensibilité, n'est pas juridiquement considéré comme une arme et donc soustrait à la réglementation générale de l'armement (de façon discutable d'ailleurs ? En tant qu'il constitue par excellence une arme par destination d'autant que les chiens choisis dans ce domaine sont largement issus des races de chiens dits dangereux<sup>222</sup>), il reste un bien<sup>223</sup> dont l'acquisition et l'usage dans une activité de sécurité privée sont soumis à un régime d'autorisation particulier<sup>224</sup>.

Si le code de déontologie des activités privées de sécurité prévoit que « l'agent cynophile interdit tout

---

<sup>221</sup> Introduction d'un 1° bis à l'art. L611-1 du CSI, permettant de « faire assurer par des agents armés l'activité mentionnée au 1°, lorsque celle-ci est exercée dans des circonstances exposant ces agents ou les personnes se trouvant dans les lieux surveillés à un risque exceptionnel d'atteinte à leur vie ».

<sup>222</sup> Que l'on catégorise usuellement en chiens d'attaque (1ère catégorie) ou chiens de garde et défense (2ème catégorie). Sur le régime juridique des animaux dangereux, voir notamment Code rural et de la pêche maritime, art. L211-11 à L211-28.

<sup>223</sup> Art. 515-14 du code civil.

<sup>224</sup> Nécessité d'obtention d'une carte professionnelle d'agent cynophile, dont la formation afférente dispense les connaissances et aptitudes nécessaires à l'utilisation de l'animal.



mauvais traitement de son animal et veille, à ce que celui-ci se trouve, en toutes circonstances, dans un état de soin et de propreté correct » (article 32), il apparaît que le régime général des activités privées de sécurité ne se penche pas vraiment sur la question de la doctrine d'emploi des chiens dans leur exercice. Car si le respect de l'animal est théoriquement une notion identifiée et contrôlée par les agents du CNAPS, il n'existe véritablement aucun standard par lequel l'apprécier, hors le cadre général normatif relatif aux conditions de garde et de détention des animaux domestiques<sup>225</sup>, et force est de constater qu'il n'existe aucune législation spécifique concernant la durée de travail pour les chiens de gardiennage, comme pour le temps du port de la muselière, l'âge du chien en poste, ni encore d'obligations spécifiques de règle d'hygiène et de bien être...

Ainsi, la question des pouvoirs, lesquels s'accompagnent des moyens matériels correspondants, constitue le premier champ d'investigation permettant d'appréhender la portée effective des activités privées de sécurité sur l'environnement au sein duquel les agents en exercice ont vocation à se déployer.

Que ce soit donc sur la question de la palpation, de la tenue, des armes, on peut commencer à constater que le secteur de la sécurité privée obéit à des impératifs de sécurité circonstanciés qui conditionnent l'exercice opérationnel de ses agents. Cependant il convient de compléter cette réflexion par une étude des conditions concrètes dans lesquelles cet exercice est mis en œuvre : ce sont elles qui permettent de rendre compte de l'impact global et réel du régime des activités privées de sécurité, et de ses potentialités au sein de notre ordre social.

## **II°) Spatialité et circonstances de l'exercice des pouvoirs des agents privés de sécurité.**

Si l'exercice matériel et opérationnel des activités privées de sécurité est assuré par des personnes, il faut garder à l'esprit qu'elles sont aussi exercées à l'égard d'un objet, et que cet objet réel, se trouve effectivement quelque part : *qui* (l'agent de sécurité), *quoi* (l'objet de la surveillance), *comment* (pouvoirs et moyens propres), et donc *où* ?

En d'autres termes, dire que l'objet de la surveillance s'applique à un objet signifie aussi que cette surveillance s'effectue dans le cadre de la situation de l'objet, bien ou personne, et est donc

---

<sup>225</sup> V. notamment art. R214-17 du Code rural et de la pêche maritime, et décret n° 2004-416 du 11 mai 2004 portant publication de la convention européenne pour la protection des animaux de compagnie.

nécessairement soumis à une spatialité qui conditionne la présence et l'action de l'agent qui en a la garde.

A priori, les agents privés de sécurité n'ont vocation à intervenir que dans les lieux dont ils ont reçu la charge par convention, les lieux dont le donneur d'ordre a du moins la jouissance. Leur intervention est donc conditionnée, légitimée et circonscrite à ce champ d'ordre géographique fixe et en principe hors du domaine public, du fait que « les agents (...) ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde ». Cependant, l'existence de plusieurs types de missions de sécurité privée ainsi que la prise en compte par les pouvoirs publics de circonstances exceptionnelles démontrent le caractère de relativité intrinsèque à la notion de situations à risque et à son appréciation, et de là toute la difficulté à appréhender des besoins de sécurité, à un moment et un endroit donnés (A), quand ce ne sont pas les comportements mêmes qui sont potentiellement affectés (que nous développerons ici à travers l'exemple du plan Vigipirate. B).

### **A) Un champ d'exercice des activités privées de sécurité circonscrit à une spatialité relative.**

Le paradigme à partir duquel le régime des activités privées de sécurité s'est développé suppose à l'origine que ce qui relève du domaine public et intéressant l'ordre public, reste de la compétence des forces de sécurité publique ; tandis que ce qui relève du domaine privé et situé dans le champ d'application matériel privé, est alors susceptible d'être exercé par des forces de sécurité privées.

L'analyse faisant de l'interdiction pour les agents privés d'exercer sur la voie publique une limitation de principe de leur action semblait relativement correcte dans l'esprit initial de la loi de 1983 : en effet, le législateur y exprimait clairement que « les gardiens employés à des tâches de surveillance des biens meubles ou immeubles n'exercent leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou des limites des propriétés dont ils ont la garde, leurs fonctions ne pouvant s'exercer sur la voie publique » (article 3). Mais une nuance apparaît déjà à la suite : « toutefois, lorsque les gardiens exercent une mission itinérante ou statique de surveillance contre les vols, dégradations, déprédations et effractions, celle-ci se limite exclusivement aux biens meubles et immeubles dont la garde leur est confiée (...) ».

L'hypothèse d'exercice sur la voie publique - vite encadrée via une réglementation ultérieure soumettant l'autorisation d'itinérance à un accord préfectoral - n'apparaît donc pas écartée dès le départ, voire s'envisage pour un exercice optimal de certaines missions de sécurité privée.

De nuancée, cette analyse n'apparaît plus défendable dans la formulation contemporaine du législateur : à aucun moment il ne dit que par nature les activités privées de sécurité n'ont pas vocation à s'exercer hors d'un périmètre privé, la mention d'une division spatiale publique/privée étant absente de l'exposition matérielle des activités prévues à l'article L.611-1 du CSI. Cette problématique spatiale est alors envisagée sous un angle incident ou plutôt elle est évoquée subsidiairement selon la nature de la mission de sécurité privée considérée.

Dans un intérêt théorique d'identification de critères discriminants permettant de caractériser les activités privées de sécurité par rapport aux activités publiques de sécurité, si le critère de la spatialité doit être pris en compte et analysé, il n'apparaît néanmoins plus vraiment pertinent dans sa dimension antagoniste publique/privée selon que l'activité privée de sécurité considérée nécessite par nature (2°), ou possiblement (1°), un exercice sur le domaine public.

### *1°) Relativité spatiale des activités de surveillance et gardiennage.*

La notion d'espace, de champ spatial de l'exercice des missions de sécurité des agents, est fondamentale dans la définition et l'appréhension des activités privées de sécurité.

En effet la garde d'un bâtiment, d'un lieu, d'un navire, voire d'une personne, emporte la constitution d'items spatialisés, qui sont les composants essentiels de l'objet d'un contrat de gardiennage/surveillance. Un contrat relatif à une activité privée de sécurité porte donc, par essence, sur un espace à la fois strictement défini, et donc délimité au regard des autres types d'espaces au sein desquels celui-ci s'inscrit.

Des quatre types d'activité privées de sécurité sous l'empire de l'article L611-1 du CSI (gardiennage et surveillance, transport de fonds, protection des personnes, protection des navires) l'on peut sans difficulté identifier celles susceptibles de devoir nécessairement s'exercer en partie sur le domaine public (le transport de fonds, la protection des personnes, la protection des navires), et les autres, constituées au final de la seule activité de gardiennage et surveillance.

Si cette dernière activité prévoit que par essence, les agents l'exerçant « ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde », « à titre exceptionnel, ils peuvent être autorisés, par le représentant de l'État dans le département (...) 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 »<sup>226</sup>. Pour autant, il faut bien appréhender le fait que cette faculté comporte en sa définition ses strictes limites : il ne s'agit bien que de surveillance préventive, qui *stricto sensu* n'entraîne pas théoriquement la faculté d'exercer certaines prérogatives plus poussées telles la fouille ou l'inspection.

La spatialité est une chose, mais elle conditionne nécessairement les comportements et les prérogatives que peuvent déployer les agents privés, d'autant plus si l'on prend en compte la destination de l'objet (en particulier dans le cas d'un bien immeuble).

Considérons par exemple, en prenant les cas concrets de surveillance et gardiennage de ces types d'immeuble suivants : un hangar de marchandises, un centre commercial et une bibliothèque publique. Tous ces lieux sont susceptibles d'être gardés par des agents privés de sécurité et sous l'empire du même type d'activité (avec les prérogatives correspondantes). Cependant leur destination d'usage et leur configuration spatiale diffèrent sensiblement : un hangar a vocation à être un lieu privé aux limites closes ; un centre commercial est un lieu privé mais largement ouvert au public<sup>227</sup> ; une bibliothèque relevant elle du domaine public, ouverte à tous public et remplissant une mission de service public.

La nature, la destination, le régime juridique se rattachant à ces types de lieux différents peuvent-ils influencer sur la façon dont sera exercée la mission de gardiennage, d'autant que les intérêts des donneurs d'ordre suivant ces biens poursuivent des objectifs différents ? Dans un hangar fermé, un gardien veille à ce que personne ne rentre, mais n'a pas besoin de s'aventurer en dehors, alors que quelqu'un s'y introduisant commettrait de fait une effraction. Dans un centre commercial, un gardien aura pour mission de surveiller l'ensemble des personnes accédant au lieu, éventuellement les filtrer selon les exigences d'un règlement intérieur, et aura peut-être à effectuer des rondes à l'extérieur autour du centre dans un but de prévention. Dans une bibliothèque, on peut imaginer un agent d'autant plus vigilant que l'accès est ouvert à tous, qu'il s'agit d'un lieu public potentiellement sensible au risque terroriste et protégé tout spécialement par des dispositions particulières du code pénal<sup>228</sup>.

On le constate, il existe pour un même type de mission, plusieurs façons différentes de traiter

---

<sup>226</sup> Art. L613-1 du CSI.

<sup>227</sup> C'est toute la problématique contemporaine liée à l'existence de « propriétés privées de masse » et sur laquelle nous reviendrons, de par son impact sur la notion de distinction domaine public/domaine privé, et se définissant par des espaces privés qui, tels que les centres commerciaux, les parcs de loisirs, les enceintes sportives ou culturelles, etc., appartiennent à des propriétaires privés mais dont la fonction est d'être ouverts à un large public. La jurisprudence donne la définition suivante d'un lieu public : des « lieux accessibles à tous sans autorisation spéciale de quiconque, que l'accès en soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions, heures ou causes déterminées » (CA Paris, 19 novembre 1986).

<sup>228</sup> Voir l'article 322-2 code pénal, prévoyant « trois ans d'emprisonnement (..) lorsque le bien dégradé est : 1° destiné à l'utilité ou à la décoration publique et appartient à une personne publique ou chargée d'une mission de service public ».

l'objet de manière effective. Une question surgit alors : dans quelle mesure la limitation des moyens d'action au bénéfice des agents privés de sécurité garantit-elle une forme d'exercice harmonisé de la sécurité privée au regard des intérêts défendus ?

En premier lieu, on se rend compte qu'il serait effectivement faux de penser que les agents privés n'ont vocation à intervenir que dans les lieux privés, laissant aux forces de l'ordre le monopole de l'intervention dans les lieux publics ; ce n'est pas le sens du régime des activités privées de sécurité qui ne raisonne pas en terme de partage absolu des domaines physiques d'intervention : car un lieu public au sein duquel s'exerce une activité privée de sécurité peut correspondre à la propriété d'une personne publique, cette dernière agissant alors comme un donneur d'ordre à destination d'un opérateur privé de sécurité ; de même que la sécurité d'un lieu en théorie clos ou circonscrit n'empêche pas que pour la maintenir, il faille parfois exercer aux abords, et donc en dehors de ses limites topographiques.

Une typologie de l'exercice des activités privées de sécurité fondé sur la seule spatialité du bien semble donc bien inopérante dès lors qu'elle tend à se confronter avec un principe d'efficacité et d'optimisation d'exercice, dont le législateur a tout-à-fait conscience : en effet, la mention dans les textes régissant ces activités de « circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique », de « circonstances exceptionnelles, lorsque l'importance le justifie », ou encore de futures « modalités prévues par décret en conseil d'État », souligne le caractère relatif et extensif de ces limites à la particularité des besoins de sécurité, et selon la nature et la destination de l'objet considéré<sup>229</sup>.

Pour autant que les pouvoirs publics accordent souverainement la faculté de « déborder » du seul cadre de l'objet, et que l'intervention des agents de gardiennage et de surveillance ne doit pas s'assimiler à des « missions de surveillance générale de la voie publique »<sup>230</sup>, l'on peut donc conclure que l'intervention privée de sécurité est autant conditionnée, légitimée et circonscrite à son champ d'application matérielle qu'à la nature des biens concernés.

C'est le sens que l'on peut a fortiori tirer du champ matériel d'application des trois autres types d'activités privées de sécurité, relatives au convoyage de fonds, à la protection physique des personnes,

---

<sup>229</sup> Voir le cas concret d'une manifestation ponctuelle sur la voie publique où, selon le formulaire mis à disposition par la préfecture de police à cet effet « la mise en place d'un gardiennage est recommandée, notamment pendant les heures de fermeture au public et les phases de montage et de démontage des installations, en raison de la nature de la manifestation. Elle fait l'objet d'un examen concerté avec la Préfecture de police. Le dispositif arrêté s'impose à l'organisateur ». Si on y retrouve la mention de la charge d'organisation de sécurité incombant à l'initiateur de la manifestation, telle que prévue par les textes, on constate surtout une référence à la nature de l'objet auquel est relatif la mission de sécurité et conditionnant une matérialité d'exécution particulière.

<sup>230</sup> Cons. Const. 10 mars 2011, déc. n° 2011-625 DC.

et à la protection des navires : la spatialité singulière d'exercice de ces activités doit être considérée autant comme une limitation que comme la légitimation de leur exercice par des forces non-publiques de sécurité.

## 2°) *Relativité spatiale des autres types d'activités privées de sécurité.*

### a) Cadre de l'activité de protection physique des personnes.

Les agents de protection rapprochée exercent par nature leur mission dans tous les lieux où se trouve la personne protégée, y compris donc sur les voies publiques qu'elle est amenée à emprunter au cours de ses déplacements. De cette nécessité d'exercice naît dès lors des limitations d'exercice relatives au fait que par principe un agent exerçant une activité privée de sécurité quelle qu'elle soit ne saurait le faire au sein d'une spatialité totalement indéterminée (au sens de sans limites ; et a fortiori publique). La solution apportée par le législateur était astucieuse en ce sens qu'elle évacue totalement cette problématique : partant du principe qu'un agent privé de sécurité est d'abord une personne physique, au statut civil, il lui est alors, dans le cadre de cette activité privée de sécurité précise, interdit de porter une arme<sup>231</sup>.

Ce faisant, ne pouvant se prévaloir d'aucune particularité et de prérogative d'exercice au regard de ce que n'importe quel citoyen ne pourrait lui-même faire, un agent de protection physique des personnes est certes une personne exerçant une activité privée de sécurité exerçant potentiellement et sans restriction sur la voie publique, mais à ce point dénué de capacité d'action présentant un risque de confusion avec une quelconque mission publique de sécurité que la nature de sa propre mission n'appelle pas à se soucier de son impact domanial.

Cependant, les choses ont changé, et cette perspective n'est plus tout-à-fait d'actualité. En effet, les agents de protection des personnes sont dorénavant admis à porter une arme dans l'exercice de leur mission, dès lors que le principe de non-armement des agents privés de sécurité a vécu<sup>232</sup>. Le législateur se rendant à l'évidence qu'un agent entraîné au maniement d'une arme et autorisé à en porter une, est préférable à ce qu'une personne civile fasse la demande d'un port d'arme pour se défendre<sup>233</sup>, et qu'une telle admission ne concernerait qu'environ 1200 opérateurs. La possibilité pour un agent de protection d'être armé dans l'exercice de sa mission serait alors conditionnée par la

---

<sup>231</sup> Art. L613-12 du CSI, lapidaire : « Les agents exerçant les activités mentionnées au 3° de l'article L. 611-1 ne sont pas armés ».

<sup>232</sup> V. loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

<sup>233</sup> V. article R315-5 du CSI, permettant au ministre de l'Intérieur d'autoriser « toute personne exposée à des risques exceptionnels d'atteinte à sa vie, sur sa demande, à porter et transporter une arme de poing ».

protection d'une personne exposée à « des risques exceptionnels d'atteinte à sa vie »<sup>234</sup>.

## b) Cadre du convoyage de fonds.

Dans le cas des convoyeurs de fonds, et lors l'exercice de missions relatives au transport et à la surveillance, jusqu'à leur livraison effective, de bijoux, fonds, et autres métaux précieux, il est manifeste que les véhicules blindés de transport de valeurs stationnent et ensuite circulent sur la voie publique quand bien même ils n'ont pas vocation à intervenir sur celle-ci, et tout aussi manifeste que c'est à cet endroit qu'un danger (vol, surtout) est le plus susceptible de se produire.

L'exemple de cette activité est flagrant et symptomatique du fait que le régime des activités privées n'a pas été pensé en premier lieu en termes de distinction d'action spatiale/privée puisque l'activité de convoyage de fonds par des personnes privées a été pensée dans le sens d'une véritable privatisation matérielle, étant considéré que son exercice originel par des forces de police ne correspondait plus à sa doctrine d'emploi. Ce faisant, dans la détermination des conditions nouvelles d'exercice privé, le législateur a nécessairement dû opérer une rationalisation de ces dernières, au regard des facteurs relatifs à la nature, risques, et exigences de ce type de mission, par exemple en rappelant tout particulièrement l'obligation d'une « d'une tenue qui ne doit pas prêter à confusion avec les uniformes définis par des textes réglementaires ». En effet, l'on peut imaginer que la posture de vigilance et l'arsenal des convoyeurs en exercice seraient potentiellement et particulièrement susceptibles d'opérer une confusion avec des forces de police ; pour autant, ceux-ci se révèlent nécessaires du fait du caractère sensible de cette activité.

Plus significative est cette autre disposition intéressant le nécessaire exercice sur une partie de la voie publique et relatif au « temps d'arrêt ne peut excéder quinze minutes par automate bancaire desservi. Lorsque plusieurs automates bancaires sont desservis et pour toute autre desserte, il ne peut excéder trente minutes au total. Le nombre d'allers-retours d'un convoyeur de fonds entre le véhicule de transport de fonds et le point de desserte est limité à trois »<sup>235</sup>. En organisant si précisément le temps de présence des agents privés sur la voie publique, par exemple entre un automate et le véhicule - souvent blindé<sup>236</sup> -, le législateur s'assure ainsi d'un exercice strictement nécessaire qui impactera *a minima* l'ordre sur la voie publique avec lequel ces agents n'ont pas à interférer.

---

<sup>234</sup> Art. L613-12 du CSI. L'étude d'impact de la loi souligne que « l'analyse « des risques exceptionnels » restera de la compétence centrale du ministre de l'Intérieur. L'autorisation du port d'arme, par ce dernier, concernera donc un agent privé au regard de la mission de protection d'une personnalité identifiée. L'agent privé ne pourra porter l'arme que pour l'exercice de cette mission. L'arme devra être remise lorsque la mission arrive à échéance. De cette manière, le ministère de l'Intérieur sera en capacité de connaître quels sont les agents privés de protection en activité et armés sur son territoire. Cette connaissance permettra également de faciliter les contrôles du CNAPS ».

<sup>235</sup> Art. R613-33 du CSI.

<sup>236</sup> Et dès lors assimilable à un lieu sécurisé au sens des articles R613-28 et 613-36 du CSI.

### c) Cadre de la protection des navires.

Ajout récent au régime des activités privées de sécurité, l'activité privée de protection des navires battant pavillon français a été créée pour permettre la protection des navires privés contre les menaces extérieures. Elle ne s'exerce qu'à bord du navire qu'elle a pour but de protéger en garantissant la sécurité de toutes les personnes embarquées sur le navire, (équipage et passagers) ainsi que la protection des biens transportés<sup>237</sup>.

L'enjeu de spatialité relatif à la protection d'un navire est relativement facile à deviner : ce dernier se déplace, et notamment au sein de territoires ne correspondant pas au sol national (eaux internationales, côtes étrangères...). Or, le législateur prend nouvellement ici soin de définir non pas tant l'objet de la mission (la sécurité du bateau, son équipage, ses biens) que la nature spécifique des menaces légitimant ce type d'activité et de leur portée pénale, s'agissant ainsi des « menaces d'actes définis aux articles 224-6 à 224-8 du code pénal ou d'actes de terrorisme définis au titre II du livre IV du même code »<sup>238</sup>.

Ces menaces sont relatives au « fait de s'emparer ou de prendre le contrôle par violence ou menace de violence (...) d'un navire (...) à bord desquels des personnes ont pris place »<sup>239</sup>, ou de compromettre sa sécurité<sup>240</sup> (ce que l'on considère comme étant des actes de piraterie) ; les actes de terrorisme se définissant pour leur part à des actes « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur (... et notamment) les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport... »<sup>241</sup>.

La stricte délimitation d'action géographique est aussi encadrée puisqu'elle se réfère à des « zones

---

<sup>237</sup> Art. L5441-1 du C. transp. : « Est soumise au présent titre, dès lors qu'elle n'est pas exercée par des agents de l'État ou des agents agissant pour le compte de l'État, l'activité qui consiste, à la demande et pour le compte d'un armateur, à protéger, contre des menaces d'actes définis aux articles 224-6 à 224-8 du code pénal ou d'actes de terrorisme définis au titre II du livre IV du même code, des navires battant pavillon français.

Cette activité ne peut s'exercer qu'à bord du navire qu'elle a pour but de protéger. Elle a pour fin de garantir la sécurité des personnes embarquées sur le navire, équipage et passagers. Elle pourvoit également à la protection des biens transportés. Les personnes morales exerçant cette activité sont dénommées entreprises privées de protection des navires. Les personnes physiques exerçant cette activité, employées par ces entreprises, sont dénommées agents. Les conditions d'exercice de cette activité sont définies au titre Ier du livre VI du code de la sécurité intérieure ».

<sup>238</sup> L'ancienne rédaction de l'article L611-1 du CSI ne faisait état que de « menaces extérieures » sans plus d'indications ; bien qu'« astucieuse » (selon le rapport n°1861 fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires, *op. cit.*) puisqu'elle permettait de faire entrer dans cette même notion actes de piraterie et de terrorisme, elle manquait peut-être de précision au regard de la gravité de ces incriminations pénales et des intérêts protégés.

<sup>239</sup> Art. 224-6 du C. pén. : « Le fait de s'emparer ou de prendre le contrôle par violence ou menace de violence d'un aéronef, d'un navire ou de tout autre moyen de transport à bord desquels des personnes ont pris place, ainsi que d'une plateforme fixe située sur le plateau continental (...) ».

<sup>240</sup> Art. L224-8 du C. pén. : « le fait par quiconque, en communiquant une fausse information, de compromettre sciemment la sécurité d'un aéronef en vol ou d'un navire (...) ».

<sup>241</sup> Art. 421-1 C. pén..



fixées par arrêté du Premier ministre », « au-delà de la mer territoriale des États »<sup>242</sup>.

De fait, les agents privés exerçant une activité de protection des navires bénéficient de certaines prérogatives élargies par rapport à leurs homologues exerçant les autres types d'activité : il est explicitement prévu qu'ils « peuvent employer la force pour assurer la protection des personnes et des biens dans le cadre défini au titre II du livre Ier du code pénal »<sup>243</sup>, ce cadre concernant, en clair, les causes d'irresponsabilité ou d'atténuation de responsabilité selon qu'en cas d'attaque, ils peuvent se prévaloir de la légitime défense et de l'état de nécessité. Par ailleurs, leurs employeurs sont autorisés « à acquérir, détenir, transporter et mettre à disposition de leurs agents, pour les besoins de leurs activités, des armes et des munitions »<sup>244</sup>, étant entendu que les armes mises à leur disposition relèvent d'une variété et dangerosité plus impactante que celle dont leurs homologues exerçant dans les autres types d'activité peuvent prétendre<sup>245</sup>.

De sorte que l'activité privée de protection des navires illustre de manière éclatante le caractère protéiforme des activités privées de sécurité, dont chaque domaine particulier relève d'un arbitrage législatif des nécessités d'exercice au regard des intérêts et nature de « l'objet de sécurité », et des possibles, au sens des modalités d'action sans préjudice des principes, conventions, normes juridiques. Ainsi, dès lors que « tout État prend à l'égard des navires battant son pavillon les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer »<sup>246</sup>, il est loisible au législateur français de mettre en place un tel dispositif de protection, pour autant que le déploiement d'agents de sécurité armés sous contrat privé à bord des navires s'exerce sous l'empire de sa juridiction et son contrôle, sans préjudice des conventions internationales (action préventive de protection, les agents privés ne pouvant se saisir de navires pirates par exemple, ou ce qui pourrait s'apparenter à du mercenariat<sup>247</sup>) ou de la législation nationale (doctrine d'action cantonnée à la légitime défense...), ou encore des principes limitatifs relatifs à l'exigence d'un exercice en dehors de la voie publique et/ou cantonné à un objet défini.

---

<sup>242</sup> Art. L5442-1 C. transp.

<sup>243</sup> Art. L5442-4 C. transp.

<sup>244</sup> Art. L5442-5 C. transp.

<sup>245</sup> Art. R5442-1 C. transp.

<sup>246</sup> Art. 94 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

<sup>247</sup> Interdit en droit français ; v. art. 436-1 CP.

## **B) L'articulation entre des circonstances exceptionnelles et les activités privées de sécurité : le cas du plan Vigipirate.**

Si l'examen des conditions matérielles d'exercice des différents types d'activité privée de sécurité met bien en lumière l'étroite relation qui lie ces dernières à la nature propre des intérêts qu'ils défendent, et partant, à l'essence de l'objet protégé, il révèle aussi la difficulté de définir une base théorique unificatrice de leurs différentes doctrines d'emploi autre que finalement, toute activité de sécurité semble pouvoir s'exercer par des personnes privées pour autant qu'elle ne s'effectue pas de façon générale sur la voie publique, et qu'elle ne nécessite pas de prérogatives trop particulière (ou qui s'assimilerait à des prérogatives de puissance publique).

Or, que ces modalités d'exercice soient encadrées strictement et restrictivement par l'État, en fonction des matières et des besoins déterminés par lui, est une chose ; mais l'exercice concret de ces activités sur le terrain suppose qu'il s'applique par des personnes, et à destination d'autres personnes, dont il est difficile d'encadrer et prévoir les comportements. Or une prérogative, une faculté, une norme, peut s'exercer certes dans une limite matérielle, mais elle s'exerce réellement et positivement selon une certaine nuance, ou intensité : une surveillance peut par exemple s'opérer avec plus ou moins de vigilance, de diligence, de persuasion à l'égard d'un tiers... ce sont aussi des modalités d'action qui en l'espèce se situent au-delà de la simple question de la tenue d'un agent, de son équipement, ou de strictes limites spatiales de sa mise en œuvre.

En clair, concernant la façon dont sont exercées les activités privées de sécurité, il s'agit de réfléchir aussi dans quelle mesure une limitation normative est susceptible d'être affectée par une façon de faire, au-delà, donc, d'une stricte habilitation textuelle.

La preuve de l'adéquation entre la doctrine d'emploi des agents privés de sécurité et la question contemporaine du terrorisme sur le sol national a déjà été démontrée, et ceux-ci sont plus ou moins ouvertement associés au maintien des conditions de sécurité en la matière.

Dans ce contexte, la question de l'application du plan Vigipirate<sup>248</sup> mérite que l'on s'y attarde car elle cristallise cette notion d'exercice comportemental autour de la combinaison d'un phénomène matériel (mise en œuvre du plan) et d'un phénomène sociétal (la perception des exigences de l'ordre public sous la menace terroriste), et qui dès lors impacte incidemment l'exercice formel de certaines missions gardiennage et de surveillance.

---

<sup>248</sup> Plan Vigipirate, « *Faire face ensemble. Vigilance, prévention et protection face à la menace terroriste* », édition 2016. <https://www.gouvernement.fr/risques/le-citoyen-au-coeur-du-nouveau-dispositif-vigipirate>

Le plan gouvernemental Vigipirate, établi tel que nous le connaissons en 1995, consiste en un dispositif mis en action par le Premier ministre dans les cas où il considère qu'une menace terroriste impose une vigilance toute particulière en vue de la protection de la nation<sup>249</sup>.

Plusieurs fois remanié, ce plan a été progressivement simplifié pour ne plus compter que 2 niveaux d'alerte, à savoir l'activation basique correspondant à « un niveau de vigilance qui peut être renforcé temporairement, géographiquement et sectoriellement pour faire face à une menace particulière ou à une vulnérabilité ponctuelle », et le niveau « alerte attentat pour faire face à une menace imminente ». Des mesures de protection sont alors mises en œuvre par une grande diversité d'acteurs : les acteurs étatiques (administrations, services déconcentrés), les collectivités territoriales, les opérateurs économiques publics et privés (responsables d'organisations, services de sûreté et de sécurité), voire les citoyens aussi appelés à être acteurs de certaines mesures de vigilance simples.

La posture permanente de sécurité correspond à l'ensemble des mesures de vigilance et de protection mises en œuvre au quotidien pour renforcer la sécurité de tous. La partie visible de ce dispositif consiste à mettre en œuvre par exemple :

- des patrouilles de surveillance de l'espace public par des patrouilles (de police ou de gendarmerie, militaires),
- des aménagements d'espace en intégrant une approche de sûreté (stationnements des véhicules, circulation des piétons devant les établissements scolaires...),
- une adaptation du mobilier urbain pour limiter les vulnérabilités (poubelles, consignes),
- des dispositifs statiques de surveillance (agents de sécurité, vidéo-surveillance).

Des dispositions dont on peut imaginer sans mal qu'elles puissent être exercées par des agents privées... Considérant que des logos peuvent dorénavant être apposés dans des endroits considérés à risque, précisément là où ils sont amenés à exercer leur activité (supermarchés, bâtiments publics, gares, etc) et informant que « les mesures de sécurité à l'entrée de nombreux établissements recevant du public sont opérées par des sociétés de sécurité privée, lesquelles contribuent au dispositif de prévention et de protection ».

---

<sup>249</sup> Fondé à l'origine par une instruction interministérielle du 7 février 1978, « portant création d'un plan d'alerte et de prévention pour le territoire national » (n°2800/SGDN/AC/CD), le plan Vigipirate est activé sans interruption depuis maintenant plus de 20 ans sous forme d'un « dispositif permanent de vigilance, de prévention et de protection face à la menace terroriste ou en réaction à une attaque. Répondant à la nécessité d'une approche globale de la lutte, il couvre l'ensemble des activités du pays et associe tous les acteurs de la Nation. En ce sens, il constitue un instrument majeur concourant à la sécurité nationale » (p.7 de la partie publique du plan Vigipirate n° 650/SGDSN/PSN/PSE du 17 janvier 2014). Cependant, en lui-même, le plan n'est pas codifié ni ne fait l'objet d'une mesure législative : il fait donc largement l'objet d'une mise en œuvre discrétionnaire par le gouvernement.

La mise en œuvre et l'exercice du plan Vigipirate est symptomatique de cette conception de la sécurité publique comme étant l'affaire de tous, dans le sens où, aux côtés de la force publique, c'est aussi finalement toute la société civile qui est mise à contribution en matière de vigilance antiterroriste : Ainsi, dans ses mesures courantes, le dispositif invite par exemple toute personne à signaler tout objet présentant un caractère insolite et dont le propriétaire n'a pas pu être identifié, ou des agissements ou comportements manifestement anormaux qui pourraient faire penser qu'un acte malveillant va être commis, et enfin à se soumettre aux inspections des sacs, paquets, bagages à main, et aux palpations de sécurité...

Enfin, il est prévu que « tout opérateur disposant d'établissements recevant du public doit avoir décliné le plan Vigipirate dans son plan de sûreté d'entreprise. Ce plan prévoit les mesures à prendre en cas de menace ou d'attentat, ou simplement de risques tels que la découverte d'objet abandonné. Il fixe les dispositions spéciales à appliquer en matière de surveillance, d'organisation et de contrôle et il prévoit les messages à diffuser auprès du public. Chaque agent de la société est informé de ce qu'il doit faire dans le cadre de ce plan ».

Or, sans que le texte ne le mentionne particulièrement, on imagine donc très clairement que ces mesures s'adressent au personnel privé de sécurité - lorsqu'il existe - et que ce dernier a alors à s'employer au contrôle des livraisons des véhicules à accéder aux établissements (autorisation, identification), des entrées des personnels des sociétés ou entreprises intervenant dans l'établissement, ou encore à la mise en place de rondes de surveillance des zones sensibles ou vulnérables à l'intérieur des établissements.

Suite aux vagues d'attentats qui ont frappé la France dans l'année 2015, et conséquemment la prolongation *sine die* des niveaux élevés d'alerte Vigipirate, la demande de personnel de sécurité s'accroît, en même temps que les heures supplémentaires de travail. De l'aveu même des entreprises spécialisées, la demande peine à être comblée, d'autant que celles-ci demandent des profils de plus en plus qualifiés (comme des agents formés à l'imagerie radioscopique ou à la détection d'armes explosives ; nécessairement, la formation devra s'adapter davantage aux risques d'attentat, et des agents privés se voient déjà de plus en plus entraînés auprès d'anciens agents publics issus des forces militaires d'élite).

À l'origine pensé comme un dispositif ponctuel, activé le temps de la perception d'une menace imminente, le plan Vigipirate semble - à mesure que les attaques, sinon les menaces terroristes sur le sol français tendent à survenir régulièrement - acquérir un caractère permanent. Or, si nous avons déjà mis en exergue la prédominance de la prise en compte du phénomène terroriste dans le développement des activités privées de sécurité, le plan Vigipirate, lorsqu'il est activé, et *a fortiori* s'il doit se

pérenniser dans le temps, pose avec une acuité certaine la question de savoir comment les professionnels de la sécurité, notamment les agents notamment en exercice sur le terrain, reçoivent et s'accommodent de cette situation particulière.

De plus, la simplification des niveaux ainsi que l'expansion de la signalétique de Vigipirate ont eu des conséquences visibles sur la façon dont sont envisagées et exercées les activités privées de sécurité, particulièrement dans les lieux ouverts au public.

En effet, les lieux particulièrement exposés au danger et concernés par ce dispositif se trouvent très souvent être les mêmes que ceux surveillés par des sociétés privées de sécurité : grands ensembles commerciaux, infrastructures sportives et culturelles, lieux administratifs ou de service public, sites sensibles. Ces lieux dont les pouvoirs publics ne semblent plus être en mesure de vouloir et pouvoir assumer la charge de sécurité, et dont une partie de cette dernière est alors volontairement reportée sur les acteurs privés de sécurité, alors qu'ils sont justement et fondamentalement constitutifs des objectifs de la doctrine du terrorisme.

En soi, la mise en œuvre du plan Vigipirate et son application par les agents privés de sécurité n'entraîne pas pour ces derniers une modification de leurs prérogatives en matière de contrôle des personnes.

En effet, dans la lettre de ce dispositif, l'inspection visuelle des sacs à l'entrée de certains lieux publics ne vise pas explicitement à empêcher l'introduction d'objets ou de substances dangereuses qui permettraient la commission d'actes terroristes. Il est aussi rappelé par le Gouvernement que « la loi n'autorise les agents de sécurité privée qu'à opérer une inspection visuelle des sacs de voyage ». Ce ne sont pas plus que les facultés accordées par le CSI (art. L613-2) dont les agents peuvent se prévaloir dans le cadre de cette participation, prévoyant que pour le contrôle d'accès de lieux ouverts au public, ils peuvent effectuer de plus amples opérations de contrôle (si habilités par l'autorité préfectorale) : ainsi effectuer des palpations de sécurité (c'est-à-dire passer les mains sur les habits d'une personne pour s'assurer qu'elle ne porte pas une arme), ouvrir et regarder à l'intérieur d'un sac sans le fouiller, et qu'en dehors de la commission d'une infraction flagrante, la fouille d'une personne requiert son assentiment express.

Il en est de même pour les lieux plus propices à la coopération sur le terrain public/privé (gares, lieux de grande manifestation sportive ou culturelle...) où la procédure de fouille proprement dite, voire de palpation, conserve l'obligation pour les agents privés d'exercer cet acte sous le contrôle d'un officier

de police<sup>250</sup>. De même, le contrôle d'identité, prévu par le code de procédure pénale, reste l'apanage des officiers de police judiciaire ou sous leur contrôle par les agents de police judiciaire.

De façon claire, l'application de Vigipirate par les professionnels de la sécurité ne change donc théoriquement rien à leurs pouvoirs existants. Ceci étant, elle est susceptible de changer particulièrement la donne en matière de légitimation de déploiement et d'exercice maximisé des compétences des agents privés de sécurité en ce sens qu'une situation d'alerte maximale caractérise des circonstances exceptionnelles par lesquelles les pouvoirs publics sont amenés à fournir des autorisations en ce sens.

De plus, la quasi-permanence du plan a pour effet d'entretenir un effet pervers qui à terme aura sûrement d'autres conséquences sur la façon dont sont appréhendées les activités privées de sécurité au regard des nouveaux besoins sécuritaires actuels :

En premier lieu, on peut s'imaginer que la demande de coopération renforcée des forces privées en vue de garantir l'efficacité du dispositif (quand des certains cas, elle ne repose pas uniquement sur eux, comme dans les centres commerciaux, d'où les agents publics sont totalement absents jusqu'à ce qu'ils soient effectivement sollicités) a un certain impact sur le comportement des agents privés, tel que l'on pourrait attendre d'eux de moins se soucier des problématiques liées à leur évaluation discrétionnaire de qui est à inspecter ou non.

Si l'impact est difficilement quantifiable, il est néanmoins visible, et pose la question de l'efficacité des contrôles au regard du zèle employé, celle-ci ne dépendant alors que de l'acceptation par les destinataires de ces contraintes d'inspection (qui de leur côté n'auraient vraisemblablement comme choix que de s'y soumettre ou d'être refoulés de l'entrée d'un lieu).

Par suite, une autre conséquence est que la sollicitation permanente des effectifs publics de sécurité relative à des missions statiques de surveillance telles qu'elles sont mises en œuvre entraîne pour les fonctionnaires énormément de fatigue et de stress. Des heures consécutives de surveillance, debout, avec un matériel lourd, parfois en extérieur, entraînent épuisement physique et psychologique, débouchant directement sur une explosion des arrêts maladie et potentiellement sur un risque d'accident pendant l'exercice de ces missions (pour eux-mêmes, et pour la population).

Pour les pouvoirs publics, ce sont des dépenses considérables de l'ordre d'1 million d'euros chaque jour lorsque l'état d'alerte est maximal, ce qui est souvent le cas depuis le début de l'année 2015. les syndicats de police eux-mêmes réclament l'ouverture de discussions quant à la meilleure

---

<sup>250</sup> Encore que le cas est particulier concernant les agents RATP et SNCF, comme nous le verrons plus loin.

façon de gérer cet état de fait, et font valoir que la nature des missions statiques ne sollicite pas un degré de formation et d'exigence au point qu'elles ne pourraient être gérées que par des fonctionnaires qui pourraient alors être utilisés de façon plus efficiente : en d'autres termes, ils demandent que la réflexion soit lancée quant à la possibilité pour les agents privés de sécurité de s'acquitter de ce genre de mission... en contradiction avec le régime actuel, car elle imposerait dès lors le franchissement de ce que les pouvoirs publics se sont interdits jusqu'ici dans une certaine mesure : le déploiement sans restriction d'agents privés chargés d'une mission de surveillance sur la voie publique.

### **III°) L'agent privé de sécurité, un opérateur privé (presque) comme les autres : l'absence d'un statut particulier dans les dispositifs de sécurité publique.**

À la question de quels pouvoirs ou prérogatives, spéciaux et contraignants, dans le sens que revêtent un pouvoir de police ou une prérogative de puissance publique, un agent privé peut-il se prévaloir afin de s'assurer de la prévention d'un trouble ou d'un dommage susceptible d'atteindre le bien dont il a la garde, a priori aucun.

Dans son essence, sa conception, la mission d'un agent privé de sécurité est d'ordre préventive : c'est-à-dire que sa mission de surveillance doit théoriquement s'entendre comme une présence dissuasive de la commission d'un trouble, au maximum comme une présence constatative de la commission effective d'un trouble, auquel cas ce sera aux forces publiques de police d'appréhender la source de ce dernier en vue de sa soumission au système judiciaire.

Il n'est donc théoriquement reconnu aux professionnels de la sécurité privée aucun pouvoir de contrainte. Leurs prérogatives à l'égard de la survenance d'un acte pénalement répréhensible ne sont pas plus développées que celles ouvertes à l'égard de n'importe quel citoyen.

Dès lors se manifeste une difficulté conceptuelle dans le fait de devoir concilier l'obligation professionnelle de moyens relative au maintien de la sécurité et l'exposition particulièrement caractérisée à des situations de danger : dit autrement, comment faire valoir sa qualité d'agent alors que son comportement en tant que tel doit à la fois traduire la spécificité de sa mission relative à la protection d'un objet dont il a la garde, et l'absence de prérogatives de contrainte - comprendre de police - pour mener à bien cette dernière ? En l'absence de statut particulier et, partant, d'un régime de protection correspondant, il faut alors trouver dans le droit commun les outils dont un agent privé de sécurité peut se prévaloir afin d'exercer efficacement une mission qui le met par nature dans une position potentielle de danger (A).

De là, sans pouvoirs ni régime de protection spécifiques à l'activité, les opérateurs privés de sécurité

doivent de plus composer avec des contraintes d'encadrement de l'exercice matériel de leur activité tenant à leur dimension déontologique. Si la déontologie peut se lire comme une obligation de comportement ayant pour but premier la protection des usagers et des tiers contre des abus d'exercice, elle doit néanmoins s'interpréter dans le même temps comme une sorte de mécanisme d'autopréservation contribuant à garantir un exercice normalisé des missions de sécurité privée (B).

### **A) L'absence d'un statut particulier légitimé par la proportionnalité des moyens employés**

Si un agent privé de sécurité ne dispose en théorie de pas plus de pouvoirs que ce dont peut se prévaloir n'importe quel citoyen dans une situation de rupture de sécurité (1°), et qu'il ne semble pas exister de régime de responsabilité particulier afférent aux activités privées de sécurité, la nature privée et commerciale de cette activité emportant l'application d'une responsabilité civile et pénale classique (2°), c'est aussi parce qu'il se vérifie une relativement faible vulnérabilité de celui-ci au regard de son environnement de travail (3°).

#### *1°) Une absence de pouvoir spécifique de contrainte, hors du régime de droit commun.*

C'est la première, naturelle, et évidente question que l'on est susceptible de se poser (et que le législateur s'est posée quand il a élaboré le régime des activités privées de sécurité) lorsque l'on réfléchit au mode d'action d'un agent privé de sécurité exerçant sa mission : qu'a-t'il le « droit » de faire dans la perspective de mettre fin à une situation de rupture de sécurité ? Ce questionnement juridique et citoyen trouve son fondement dans une conception d'ordre jusnaturaliste qui associe maintien de la sécurité et exercice de pouvoirs spécifiques de contrainte à cet effet.

Or, dans l'esprit et dans la lettre dont sont rédigés les textes d'application du régime des activités privées de sécurité, garder (« gardiennage »), « surveiller », « protéger l'intégrité physique », « transporter », « protéger contre des menaces », ne nécessitent *stricto sensu* aucun pouvoir de police, ni prérogative de puissance publique au bénéfice des agents privés de sécurité relevant du livre VI du CSI.

De là, sur quels ressorts effectifs ces derniers peuvent-ils alors s'appuyer lorsqu'ils doivent faire face à des situations compromettant l'intégrité des choses et des personnes dont ils ont contractuellement la charge ? En ce sens, les seuls mécanismes de défense effective admis en vue de mettre fin à une situation de danger immédiat sont ceux reconnus à tout un chacun, prévoyant l'admission d'actes de



nature contraignante en vue de protéger l'intégrité d'un bien ou d'une personne, et inscrits au régime de droit commun.

À ce titre, l'on peut identifier seulement deux mécanismes de légitimation de l'action positive d'un agent de sécurité directement concerné par une situation immédiate constitutive d'un crime ou d'un délit : la légitime défense, telle que prévue par le Code pénal (a), ainsi que la faculté de mettre fin à un crime ou délit flagrant, selon les dispositions du même code (b).

#### a) La légitime défense.

L'on peut définir la défense légitime comme une action éventuellement violente rendue nécessaire par l'attaque injuste dont autrui, soi-même ou son bien font l'objet (en cela elle est la conséquence d'une défaillance de l'État qui s'est révélé incapable d'assurer la protection d'un citoyen qui s'y substitue lui-même pour y pourvoir).

Ainsi, le Code pénal dispose en son article 122-5 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. N'est pas pénalement responsable la personne qui, pour interrompre l'exécution d'un crime ou d'un délit, accomplit un acte de défense, autre qu'un homicide volontaire, lorsque cet acte est strictement nécessaire au but poursuivi dès lors que les moyens employés sont proportionnés à la gravité de l'infraction. ».

Le concept de légitime défense et l'exercice d'activités privées de sécurité sont intimement liés du fait que ce dernier consiste dans la plupart des cas à placer une personne dans une situation à risque, et que si un risque se matérialise sous forme d'atteinte, la légitime défense « n'est autorisée que pour repousser un mal présent, car c'est alors seulement qu'elle devient nécessaire »<sup>251</sup>.

S'entendant comme le fait pour une personne de mettre fin par nécessité à une situation qui compromet la sauvegarde d'un intérêt supérieur, par la commission d'un acte défendu par la loi pénale, il semble aussi susceptible de s'appliquer particulièrement dans le cadre de l'exercice des activités privées de sécurité<sup>252</sup> sous l'angle des dispositions complémentaires des articles 122-6 et 122-7 du Code pénal disposant qu' « est présumé avoir agi en état de légitime défense celui qui accomplit l'acte :

1° Pour repousser, de nuit, l'entrée par effraction, violence ou ruse dans un lieu habité ;

2° Pour se défendre contre les auteurs de vols ou de pillages exécutés avec violence », ainsi 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

---

<sup>251</sup> Cass. Crim. 27 juin 1927 : S. 1929. 1. 356.

<sup>252</sup> V. art. R631-10 du CSI.

s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace ».

Ici, la conditionnalité liée à la sauvegarde d'un bien entraînerait que l'on ne pourrait s'en prévaloir pour permettre la restitution d'un objet volé.

#### b) Appréhender l'auteur d'un crime ou délit.

Grand principe de procédure pénale, « 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 »<sup>253</sup>. Régulièrement rappelé aux agents privés de sécurité comme étant peut-être le fondement indépassable de leur principe d'action, la faculté d'appréhender ne reste néanmoins que facultative pour qui ne relève pas de la force publique, et doit se conjuguer au regard de la qualification d'un crime ou délit flagrant : il est celui « qui se commet actuellement, ou qui vient de se commettre. Il y a aussi crime ou délit flagrant lorsque, dans un temps très voisin de l'action, la personne soupçonnée est poursuivie par la clameur publique, ou est trouvée en possession d'objets, ou présente des traces ou indices, laissant penser qu'elle a participé au crime ou au délit »<sup>254</sup>.

Dans cette optique, l'on peut effectivement constater que dans une logique d'efficacité dépassant la simple posture de prévention, la façon dont se conçoivent et se développent les techniques de surveillance - notamment d'ordre technologique, comme la télésurveillance - tend à maximiser la qualité de la constatation d'un délit flagrant, ce qui conduit à une forme d'optimisation d'une prérogative d'ordre public au bénéfice des agents privés de sécurité.

Conscient du risque d'un dévoiement dans l'exercice de cette faculté d'appréhension de l'auteur d'un crime ou délit et devant dès lors s'interpréter comme un pouvoir de contrainte, le CSI estime bon de rappeler et préciser les modalités dans lesquelles elle doit s'opérer : « un acteur de la sécurité privée qui appréhende l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement en application de l'article 73 du code de procédure pénale ne peut retenir la personne mise en cause sans en aviser sans délai les services de police ou de gendarmerie territorialement compétents. Avant la présentation aux services de police ou de gendarmerie, la personne interpellée reste sous la surveillance et la protection de celui qui l'a interpellée. Elle ne doit alors subir aucune violence ni humiliation ou traitement contraire à la dignité humaine. Si l'état de la personne interpellée nécessite des soins, les acteurs de la sécurité privée doivent immédiatement faire appel aux services médicaux compétents. Sans préjudice des dispositions relatives à l'armement et lorsqu'ils exercent leurs fonctions au contact du public, les agents de sécurité privée ne doivent porter aucun objet, y compris

---

<sup>253</sup> Art. 73 du Code de procédure pénale.

<sup>254</sup> Art. 53 C.P.P.

aucun bijou, susceptible de provoquer des blessures à un tiers ». Rappelant à cette occasion l'obligation de se mettre en relation immédiate avec les services de police, l'on note aussi comment le législateur prend particulièrement soin d'insister sur l'exigence de protection de l'intégrité physique et psychologique de la personne appréhendée afin d'éviter des situations de dérapage.

En retenant la formule « dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif » pour déterminer la modalité d'action des opérateurs privés de sécurité, le législateur a fait le choix d'une rédaction normative consistant à ce que l'on doit déduire de l'absence de mention de l'attribution de pouvoirs de police le fait que les agents privés de sécurité n'en ont justement pas ; l'on constate cependant qu'ils sont aussi particulièrement susceptibles de faire jouer à leur bénéfice certaines clauses d'irresponsabilités pénales (ou à leur défaveur d'ailleurs : un garde du corps serait par définition d'autant plus exposé à la circonstance aggravante de non-assistance à personne en danger en cas de mauvaise exécution de sa mission !). Enfin, rappelons que dans l'hypothèse d'une violence effectivement commise mais proportionnée à l'infraction, ils sont aussi protégés par principe du fait qu'il est admis qu'une violence commise sur l'auteur d'un crime ou d'un délit flagrant afin de l'appréhender, ne saurait avoir pour conséquence que celui qui l'a exercée voie sa responsabilité civile engagée aussi bien sur le terrain de la faute, que sur celui de la garde de la chose (typiquement une arme) ayant permis l'appréhension<sup>255</sup>.

Les agents privés de sécurité se doivent alors de composer avec prudence avec le principe de proportionnalité des moyens employés au regard de l'intérêt à sauvegarder, surtout lorsque des circonstances particulières les autorisent à agir au moyen de ce qui s'assimile alors à des pouvoirs de contrainte ou admettant la coercition physique.

D'où s'explique la particulière vigilance avec laquelle les pouvoirs publics élaborent et définissent les moyens matériels *ad hoc* (armes, équipement, aptitudes...) relatifs à l'exercice des activités privées de sécurité<sup>256</sup>, mais aussi les règles de déontologie qui doivent permettre l'exercice irréprochablement professionnel de ces activités.

De là, c'est aussi l'appréciation des situations donnant lieu à une atteinte effective à l'intégrité des opérateurs de sécurité privée qui permet de déterminer si des dispositifs de protection particulière se

---

<sup>255</sup> Civ. 2e, 10 juin 1970, D. 1970.691 ; Gaz. Pal.1970.2.229.

<sup>256</sup> Ce que met particulièrement en valeur cette exigence expresse de l'article R616-11 du CSI relative aux activités de protection des navires disposant que « pour satisfaire à la condition d'aptitude professionnelle, les exploitants individuels et les dirigeants (...) ainsi que leurs agents employés à cette activité disposent de connaissances relatives à la responsabilité pénale, aux atteintes à l'intégrité physique prévues par le code pénal, à l'omission d'empêcher un crime ou un délit ou de porter secours à une personne en péril ».

révèlent nécessaires à l'exercice d'activités privées de sécurité.

## *2°) Application du régime général de responsabilité contractuelle.*

La question de l'identification des pouvoirs et des dispositifs de protection particuliers est fondamentalement liée à celle de la responsabilité. Identifier les véritables pouvoirs des agents privés de sécurité, les confronter et les comparer avec ceux notamment des agents publics, passe aussi par appréhender le régime de responsabilité découlant de l'exercice de l'activité privée de sécurité. Ainsi, le niveau de protection accordé aussi bien au personnel privé de sécurité qu'aux tiers en cas de dommage causé à ces derniers, permet alors de saisir le niveau de protection général entourant ce type d'activité.

Or, exercées dans un cadre commercial, les activités privées de sécurité ne relèvent fondamentalement que d'un régime de responsabilité classique, décliné en une responsabilité civile et pénale de droit commun et duquel découle une responsabilité assurantielle propre à la forme morale des sociétés commerciales: ainsi, l'application du régime commun de responsabilité contractuelle s'interprète logiquement comme découlant de l'absence de pouvoirs spécifiques dans l'exercice de ce type d'activité.

Ainsi, les entreprises et leurs dirigeants doivent donc souscrire à des polices d'assurances<sup>257</sup> garantissant leurs responsabilités, sur la base d'une juste appréciation de l'ensemble des risques (ce que rappelle l'article 22 du code de déontologie). Il s'agit donc d'une obligation pour les entreprises de souscrire à un régime d'assurance professionnelle, et pour lequel certaines compagnies proposent des produits spécifiquement adaptés à la couverture de leur responsabilité civile professionnelle : ainsi les assurances assurent des prestations liées à des obligations civiles basiques telles que la mise en cause au titre d'une faute professionnelle, le non-respect du niveau de sécurité ; mais aussi des prestations plus élaborées qui démontrent non seulement l'intérêt mais aussi la réalité de la nécessité de couvrir un maximum de risques dans cette branche d'activité.

---

<sup>257</sup> Art. L622-5 du CSI : « Les entreprises individuelles ou les personnes morales exerçant les activités mentionnées au présent titre justifient d'une assurance couvrant leur responsabilité professionnelle, préalablement à leur entrée ». Le caractère préalable souligne bien qu'il s'agit d'une condition d'accès à la profession à l'instar de l'immatriculation au R.C.S. et de la certification d'aptitude.

Au-delà de la responsabilité contractuelle qui s'impose à toute entreprise en cas de manquement de par l'inexécution ou la mauvaise exécution du contrat, peut se poser la question de la responsabilité civile d'une entreprise exerçant des activités privées de sécurité relative à l'obligation qu'elle a de réparer les dommages corporels, matériels ou immatériels qui pourraient être causés à un tiers, par les biens ou les personnes qui dépendent d'elle, au cours de son exploitation.

Or le législateur, malgré la nature sensible de l'activité, n'a pas semblé vouloir imposer aux sociétés privées de sécurité un régime de responsabilité civile dérogatoire au droit commun. Ceci dit, encore aurait-il fallu déterminer si ce genre d'activité nécessite effectivement des aménagements en la matière, et qu'alors il semble que leur absence doit se lire comme une volonté de ne pas reconnaître les activités privées de sécurité comme une activité plus spécifique qu'elle ne l'est déjà.

En d'autres termes, passées les exigences relatives aux conditions d'accès et certaines relatives à l'exercice, il est considéré que les missions de sécurité privée et les moyens dévolus pour les poursuivre ne sont guère susceptibles d'entraîner de conséquences en cas de mauvaise exécution telles qu'elles doivent justifier un régime de protection spécifique et supplémentaire en faveur de la société civile.

Tout juste les pouvoirs publics prévoient que les formations professionnelles permettant l'accès aux professions de sécurité incluent des connaissances de base en matière de responsabilité pénale et civile, comme l'assurance formelle de la conscience des agents privés de leurs limites d'action, et que l'existence de règles de déontologie contribue à garantir.

### *3°) Des faibles atteintes à l'intégrité physique agents privés de sécurité.*

Il suffit pour constater l'inexistence d'un statut spécifique (contribuant ainsi à la protection de l'agent privé de sécurité) que concernant les incriminations pénales protégeant l'intégrité physique des personnes, les actes volontaires de violence exercés à leur encontre ne semblent tout bonnement pas constituer une circonstance aggravante. Certainement pas, donc, au même titre que les dépositaires classiques de l'ordre public ou que certaines autres fonctions/professions telles que magistrat, juré, avocat, officier public ou ministériel, militaire de la gendarmerie nationale, fonctionnaire de la police nationale (des douanes, de l'administration pénitentiaire ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique), enseignant, sapeur-pompier professionnel ou volontaire, agent d'un exploitant de réseau de transport public de voyageurs ou toute personne chargée d'une mission de service public, ainsi que professionnel de santé, ou enfin (et il s'agit effectivement là d'une exception au regard de l'absence générale de dispositions protectrices au bénéfice des opérateurs

privés de sécurité) gardien assermenté d'immeubles ou de groupes d'immeubles ou un agent exerçant pour le compte d'un bailleur des fonctions de gardiennage ou de surveillance des immeubles à usage d'habitation (dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur...)<sup>258</sup>.

Ainsi, un agent privé de sécurité dont l'intégrité physique serait menacée à l'occasion de l'exercice de sa mission ne serait pas particulièrement protégé du fait qu'un dommage reçu constituerait une circonstance pénale aggravante du fait de sa qualité de professionnel de la sécurité.

Si l'on peut relever qu'il existe effectivement par ailleurs des accords de branche spécifiques sur les agressions dont sont victimes les agents de sûreté aéroportuaire ou les convoyeurs de fond, ils ne relèvent cependant que du droit commun.

Ainsi, à l'instar de la non-reconnaissance de pouvoirs spécifiques de contraintes dans le cadre de leur action normale, les pouvoirs publics n'ont, logiquement et parallèlement, pas estimé qu'il faille consacrer de régime de protection dérogatoire au bénéfice des opérateurs de la sécurité privée.

Il faut peut-être voir dans ce déni le constat plus ou moins justifié qu'en effet, les agents privés ne semblent pas particulièrement touchés par des violences du fait même ou malgré leurs conditions de déploiement, même s'il semble cependant que la connaissance précise de cet état de fait ne soit à nuancer.

Il avait été créé en juin 2013 un Observatoire statistique des atteintes aux agents privés de sécurité ayant pour mission de recenser annuellement et mesurer les atteintes verbales et physiques dont les agents privés de sécurité sont victimes. Celui-ci devait ainsi reprendre et officialiser une mesure officieuse qui avait cours jusqu'ici consistant à collecter de façon assez maladroitement mais faute de mieux les « alertes Google » relatives à des cas d'agression sur ces agents en les couplant dorénavant avec les données issues des fichiers STIC et JUDEX révélant les dépôts de plaintes d'agents victimes, et les données issues de remontées d'informations des entreprises privées de sécurité.

Si le projet est quasiment mort-né<sup>259</sup>, il a été réanimé en décembre 2015 sous l'égide du seul

---

<sup>258</sup> Cet inventaire des fonctions et professions protégées se déduit notamment du régime des atteintes volontaires à l'intégrité des personnes au titre II, Livre II du Code pénal.

Pour des raisons qui ont tenu à l'attention particulière portée à la sécurité des immeubles à usage d'habitation, seuls les agents exerçant pour le compte d'un bailleur des fonctions de gardiennage ou de surveillance des immeubles à usage d'habitation sont concernés par ces dispositions parmi les opérateurs relevant du régime des activités privées de sécurité (v. art. L271-1 du CSI sur les immeubles ou groupes d'immeubles collectifs à usage d'habitation particulièrement exposés à des risques de délinquance).

<sup>259</sup> Le projet ne semble pas avoir fait long feu, faute de moyens et de volonté issus d'une ambition peut-être trop marquée par le souhait d'y associer les travaux aussi bien du CNAPS et des organismes professionnels, que de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), la Direction centrale de la police judiciaire (DGPN), le Service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) de la Gendarmerie nationale, les services

Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)<sup>260</sup> (avec la participation formelle du CNAPS).

En attendant, les derniers (et quasiment les seuls) chiffres officiels en matière d'atteintes aux agents privés, et pour parcellaires qu'ils soient, datent de 2012<sup>261</sup> ; cependant ils permettent de se faire une idée générale de la réalité du phénomène de violences commises envers les agents privés de sécurité : Sur cette année 2012 ont été recensées 180 victimes (une très légère décroissance par rapport à 2011, et concentrées pour un quart en Île de France) : 100 agents ont été mis en danger, menacés ou insultés, mais sans atteinte physique, tandis que 78 autres agents ont été blessés ; enfin, 2 agents ont été tués (un travaillant en discothèque et un convoyeur de fonds ; contre 4 en 2011).

Les agents les plus touchés par ces agressions sont les agents privés de sécurité des établissements de nuit et les convoyeurs de fonds (29 % et 28 %), venant ensuite ceux travaillant dans la grande distribution (22 %). Enfin, les lieux/activités les plus risqués correspondent alors à des proportions similaires : le secteur de la distribution (27 % des actes), les discothèques (26 % des actes), suivis par le transport de fonds (19 % des cas). Les autres lieux où se déroulent le reste des agressions sont variés : cinémas, gares des grandes villes, entrepôts, stations d'essence, petits commerces, etc...

Et concernant les modalités d'agression avec arme : sur les 26 actes d'agression dans le transport de fonds, 15 se sont déroulés avec l'usage d'une arme à feu. Et sur les 34 actes d'agression en discothèque, 16 se sont déroulés avec l'usage d'une arme à feu et 6 avec une arme blanche. Sur les 35 actes d'agression dans la grande distribution, 6 se sont déroulés avec l'usage d'une arme à feu, et 11 avec une arme blanche.

Le rapport précise que « dans 18 cas d'agression (contre 12 en 2011), une arme par destination a été utilisée : outre des objets contondants divers (tronçonneuse, sécateur, pic à glace, bouteille, etc.), c'est la voiture qui est la plus représentée, avec 7 cas d'agressions avec son usage dans le cadre d'une fuite (avec un ou des agents heurtés ou traînés) et 3 cas d'usage d'une voiture-bélier dans le transport de fonds ». Par ailleurs, le rapport note cette réalité très mal connue relative au fait que « le risque d'être heurté volontairement par une voiture est présent pour les agents privés de sécurité travaillant sur les parkings du secteur de la grande distribution ».

On reste donc très loin, et à titre de comparaison, des 12301 atteintes physiques à l'égard des

---

du Défenseur des Droits, et encore bien d'autres...

<sup>260</sup> Son rattachement avec l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) convainc que le recensement et l'analyse des données relatives aux agressions envers les agents de sécurité privée constitue un domaine d'investigation directement pris en compte dans l'étude du phénomène délinquant et dès lors intéressant les pouvoirs publics dans l'exploitation qu'il s'en fait.

<sup>261</sup> Rapport de l'ONDRP, *les atteintes aux agents privés de sécurité*, 2012, fiche thématique 10, p.1.

policiers<sup>262</sup> recensées pour la même année, et pour un effectif global de personnel relativement équivalent. Si la nature des missions ainsi que les moyens mis à disposition pour les mener à bien est évidemment différente entre activités publiques et privées de sécurité, cela représente donc bien pour ces dernières un taux d'atteinte 100 fois inférieur, et les atteintes non létales par le biais d'armes se chiffrant à quelques dizaines.

Ainsi, le « soft power » sécuritaire exercé par les forces privées de sécurité ne semble globalement donc pas entraîner de réaction violente de la part des personnes qu'elles sont amenées à contrôler ou à surveiller. Et les chiffres avancés en la matière mettent en lumière que la majorité des violences exercées le sont dans des activités dangereuses ou à risques : le convoyage de fonds d'une part, dont les atteintes qui peuvent y être commises sont par nécessité de nature violente (braquage...) ; les discothèques d'autre part, où la rencontre entre une certaine population de personnes, de nuit, en la présence d'alcool et stupéfiants peut expliquer que la situation puisse parfois dégénérer.

Il semble de prime abord difficile d'établir une vraie corrélation entre la part de la nature des missions exercées par les agents privés de sécurité, et leur perception par la population civile, afin d'établir dans quelle mesure leur statut les préserve plus ou moins d'actes violents dirigés à leur égard. En attendant, ces chiffres semblent légitimer aux yeux des pouvoirs publics la pertinence du régime de protection de droit commun applicable aux opérateurs de la sécurité privée.

Cependant, la faiblesse quantitative et qualitative des études statistiques en la matière ne permet pas de rendre compte de cette justification. Mais il sera dès lors intéressant de constater ou de tenter d'analyser, à la lumière des évolutions futures de cette activité (telles que l'augmentation du nombre d'agents employés, leur installation dans le paysage civil, si de nouvelles missions/prérogatives leurs sont attribuées, ou même encore selon le contexte actuel de menace terroriste...) si elles seront susceptibles d'avoir une influence sur ces chiffres et donc sur la justification du maintien de l'application du régime commun de protection civile.

Ainsi, qu'en est-il par exemple des missions telle la sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles par lesquelles « les préposés des organisateurs de la manifestation composant le service d'ordre ont pour rôle, sous l'autorité et la responsabilité des organisateurs, de prévenir les désordres susceptibles de mettre en péril la sécurité des spectateurs et des participants. Ils doivent notamment remplir, en tant que de besoin, les tâches suivantes : (..) porter assistance et

---

<sup>262</sup> Rapport annuel de l'ONDRP, *La criminalité en France*, rapport annuel de l'ONDRP, 2014, p.4.



secours aux personnes en péril »<sup>263</sup>?

Si l'on considère dans ce cadre d'exercice la survenance d'une attaque terroriste, ou de sinistre de grande ampleur, grave et spécial, et à l'occasion duquel un agent accomplirait un acte de sauvetage justifié par une urgente nécessité et lui ayant occasionné un dommage certain, les mécanismes de responsabilité extracontractuelle sont-ils alors susceptibles de produire leurs effets ? Considérant qu'il aurait exercé un acte outrepassant l'exercice normal de sa mission en se substituant dans l'urgence à un service public de sécurité ou de secours notamment, le régime de la collaboration occasionnelle à un service public peut-il être retenu en l'espèce ?

La jurisprudence en la matière <sup>264</sup> prévoit que lorsqu'une personne apporte bénévolement son concours à l'Administration pour la réalisation d'une mission de service public, en cas de dommage subi par elle, la responsabilité de l'administration est engagée, sans qu'il soit nécessaire de prouver une faute de sa part, sur le fondement du seul risque encouru à son profit. La condition de sollicitation par l'Administration a ensuite été interprétée de façon extensive : la collaboration pouvant être exigée, demandée de façon explicite mais aussi implicite, acceptée, ou encore spontanée en cas d'urgence<sup>265</sup> (voire même par une sollicitation incidente, « en cascade », dans le sens d'une succession d'événements amenant de fait une participation nécessaire mais non sollicitée). Ainsi, même l'existence d'une rémunération ou d'un contrat de travail que l'on aurait pu croire en contradiction avec la condition de « bénévolat » du collaborateur occasionnel ouvre le droit à un salarié d'être reconnu comme tel<sup>266</sup>.

En résumé, donc, et sous la condition de réunion de toutes ces circonstances, il s'avérerait que la notion de collaborateur occasionnel du service public est bien compatible avec l'existence d'une rémunération et d'un contrat de travail pour autant que la mission en cause excède le périmètre habituel de son contrat de travail dans le cadre d'une urgente nécessité<sup>267</sup>.

Peut-on alors envisager qu'un exercice d'activité privée de sécurité puisse potentiellement déboucher sur la mise en œuvre d'une responsabilité sans faute ? L'hypothèse semble juridiquement plausible bien que ne s'étant pourtant jamais traduite dans les faits...

Il s'agit pourtant d'un cas d'espèce à envisager tant les modalités d'action et de doctrine d'emploi des forces privées de sécurité tendent justement à pallier à certains manques ou désertions de la puissance publique ; et que ce qui s'interprète comme une économie de moyens pour les pouvoirs publics peut potentiellement se transformer en un coût financier exceptionnel.

---

<sup>263</sup> Art. R211-25 du CSI.

<sup>264</sup> CE, Ass. 22 novembre 1946, Commune de Saint Priest la Plaine.

<sup>265</sup> CE, Sect. 17 avril 1953, Pinguet, Rec. 177.

<sup>266</sup> CE, Sect. 12 octobre 2009, Chevillard et Cts Blancherelle.

<sup>267</sup> CE, 9 octobre 1970, Gaillard.

## **B) La déontologie des activités privées de sécurité.**

Voulue tardivement par les pouvoirs publics, la déontologie des activités privées de sécurité répond à des impératifs divers mais qui tendent tous à servir la légitimité de ces dernières en tant qu'elles s'inscrivent dans la complémentarité des dispositifs publics de sécurité (1°). S'analysant comme un véritable code de conduite, le code de déontologie poursuit l'objectif d'assainissement et de moralisation de la profession en faisant œuvre de pédagogie appliquée (2°).

### *1°) L'exigence de bonne pratique des activités de sécurité*

Si la déontologie se définit traditionnellement par les devoirs et les valeurs nés de l'exercice d'une profession, appliquée aux activités privées de sécurité elle révèle une portée conceptuelle qui dépasse cette simple acception pour s'inscrire pleinement au sein d'une « notion englobant normes coercitives mais également normes incitatives et s'appliquant aux professionnels comme, de manière impersonnelle, à l'administration et à l'État. Cette approche plus vaste de la déontologie, qui en fait une discipline, une éthique et une morale publique tout autant qu'une idéologie, est mieux adaptée à l'appréhension d'un domaine d'activité qui est lui-même en profonde mutation depuis une vingtaine d'années »<sup>268</sup>.

Constituant des dispositifs de sécurité intérieure du fait de leur inclusion normative dans le CSI, il s'est donc imposé l'idée qu'à mesure que les activités privées de sécurité se professionnalisaient de façon de plus en plus exigeante, leur régime déontologique devait trouver à s'inscrire dans une perspective globale d'un exercice éthique des missions de sécurité.

En l'occurrence, cette prise de conscience est venue relativement tôt de la part même de certains opérateurs privés de sécurité (sous l'impulsion de feu la Fédération Française des Organismes de Prévention et de Sécurité – FFOPS -), et qui s'est matérialisée par l'élaboration en 1982 d'une charte de bonne conduite, sorte de code informel de déontologie avant l'heure.

On relève que certaines des plus dispositions les plus emblématiques des conditions d'exercice consacrées par la loi du 12 juillet 1983, ainsi que du Code de déontologie actuel, s'inspirent directement de cette charte, qui ne relevait à l'époque que d'une seule portée déclarative à l'intention des membres de cette fédération, en ce qu'elle avait déjà posé les principes de respect du secret

---

<sup>268</sup> MOREAU Luc, « *La déontologie de la sécurité en droit public français* », th., Université de Montpellier I, 2004 p.684.

professionnel, d'une formation adéquate des agents, de non-recours à la sous-traitance, de l'interdiction de s'immiscer dans les conflits de travail, et enfin d'éviter toute confusion avec les forces publiques de sécurité<sup>269</sup>.

Si le domaine d'intervention de la CNDS avait à connaître des litiges entre usagers et professionnels de la sécurité privée au regard de ce qui pouvait s'identifier comme un comportement abusif de ces derniers, l'absence de véritable pouvoir normatif et de sanction en matière de manquement d'ordre déontologique ont fait rapidement apparaître la nécessité d'un véritable outil normatif auquel l'on puisse se référer, dans le but d'encadrer les pratiques commerciales et matérialiser les exigences relatives à l'exercice honorable des opérateurs d'activités privées de sécurité.

Consécutivement à la création du CNAPS, il a été élaboré - tardivement donc, près de 30 ans après la loi du 12 juillet 1983 - un code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité<sup>270</sup> dorénavant pleinement intégré à la partie réglementaire du CSI, et au sein des dispositions générales relatives au CNAPS chargé d'en sanctionner les manquements<sup>271</sup>.

À ce titre, en tant qu'un instrument d'appréciation de ce que doit être un bon exercice des activités privées de sécurité il constitue un corpus normatif spécifique opposable à tout opérateur d'activité privée de sécurité. Cependant, son élaboration a la particularité d'avoir su concilier et synthétiser les approches des pouvoirs publics et des opérateurs privés de telle sorte que sa légitimité et son contenu ne souffrent d'aucun désaveu, ni des uns ni des autres: elle remplit à ce titre l'objectif d'autonomisation et d'autorégulation de l'exercice privé des missions de sécurité en contribuant à responsabiliser d'eux-mêmes ses acteurs.

Répondant à un objectif de pédagogie et d'accessibilité, les 32 articles qui le composent sont clairs, explicites, et intelligibles ; ayant vocation à ce que nul opérateur d'activités privées de sécurité ne puisse ignorer son existence, « le présent code est affiché de façon visible dans toute entreprise de sécurité privée. Un exemplaire est remis par son employeur à tout salarié, à son embauche, même pour une mission ponctuelle en même temps qu'il est signalé en référence dans le contrat de travail signé par les parties », alors que « le présent code est enseigné dans le cadre des formations initiales et continues relatives aux métiers de la sécurité privée »<sup>272</sup>.

---

<sup>269</sup> Si des codes de déontologie en matière de sécurité privée ont pu être élaborés auparavant, ils n'avaient pas valeur réglementaire, et s'entendaient à usage interne aux entreprises : citons aussi le code de déontologie du Syndicat National des Entreprises de Sécurité (SNES), élaboré en 2006, mais aussi le fruit d'un travail interne au secteur et n'ayant aucune valeur juridique contraignante et à la portée finalement limitée aux seuls adhérents du syndicat.

<sup>270</sup> *Décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité.*

<sup>271</sup> *Décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.*

<sup>272</sup> Art. R631-3 du CSI.

## 2°) La déontologie ou l'objectif de la régulation par la pédagogie et la moralité.

Codifiées aux articles R631-1 à R631-32 du CSI, les dispositions relatives à l'exercice déontologique des activités privées de sécurité s'adressent à « toutes les personnes morales dont les activités sont régies par le livre VI du code de la sécurité intérieure ainsi qu'aux personnes physiques dont les activités sont régies par les mêmes dispositions, qu'elles agissent en qualité de dirigeants de société, y compris d'associés ou de gérants, de personnes exerçant à titre individuel ou libéral, de salariés et stagiaires d'une entreprise de sécurité ou de recherches privées ou appartenant au service interne d'une entreprise. Ces personnes sont qualifiées d'acteurs de la sécurité privée ». Rapproché de l'article L.611-1 du code de la sécurité intérieure disposant des missions de sécurité susceptibles d'être exercées par des personnes « dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif » ce code de déontologie contribue donc en premier lieu à terminer de définir la qualification d'acteur privé de la sécurité.

De par sa structure ensuite, attestant de la volonté de se doter d'un outil juridique relatif à la déontologie des agents privés de sécurité, et à l'instar de ce qui existe déjà pour les agents de la sécurité publique<sup>273</sup>, le code contient l'ensemble des devoirs et obligations incombant aux opérateurs privés par lesquels « 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 s'entend donc comme le code disciplinaire de la profession à partir duquel le CNAPS s'appuie afin de réguler la pratique des activités privées de sécurité autour des politiques manageriales comme des comportements individuels.

L'on peut considérer que « le code de déontologie s'inscrit donc dans un double mouvement à la fois de rapprochement mais aussi de distanciation entre les secteurs privés et publics de la sécurité »<sup>274</sup>.

En effet, prenant acte de la nature privée et commerciale de ce type d'activité mais néanmoins s'inscrivant dans une perspective de complémentarité avec l'action publique de sécurité, le code dispose des règles toutes spécifiques par lesquelles l'exercice des missions privées de sécurité ne

---

<sup>273</sup> Décret n°86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale et décret n°2003-735 du 1er août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale. Ces deux codes ont depuis été repris et consolidés respectivement aux articles L412.1 et L515.1 du CSI.

<sup>274</sup> RAINAUD Anne, « la déontologie de la sécurité privée », *op. cit.* p.108.

saurait se confondre avec l'activité publique de sécurité, notamment du fait de l'existence de moyens originaux et exclusifs relatifs à l'encadrement et la régulation de l'activité privée. Mais au-delà du contenu, la forme et la présentation mêmes des règles de déontologie au sein du CSI dénotent par leur structure et leur clarté au milieu d'une réglementation qui manque parfois de lisibilité (et qui n'est d'ailleurs pas propre à la réglementation particulière aux activités privées de sécurité, mais à la majeure partie des productions réglementaires).

Ce qui, encore une fois, atteste d'une volonté forte, aussi inhabituelle que remarquable, de proposer un contenu que tous les destinataires seront en mesure de comprendre et mettre en œuvre :

En 5 sous-sections, toutes les obligations déontologiques d'exercice des activités privées de sécurité sont énumérées, de façon thématique et selon leurs applications, qu'elles soient d'ordre général (Champ d'application, Sanctions, Diffusion), communes à tous les acteurs (Respect des lois, Dignité, Sobriété, Attitude professionnelle, Respect et loyauté, Confidentialité, Interdiction de toute violence, Armement, Interdiction de se prévaloir de l'autorité publique, Relations avec les autorités publiques, Respect des contrôles), relatives aux devoirs des entreprises et de leurs dirigeants (Vérification de la capacité d'exercer, Consignes et contrôles, Moyens matériels, Honnêteté des démarches commerciales, Transparence sur la réalité de l'activité antérieure, Obligation de conseil, Refus de prestations illégales, Capacité à assurer la prestation, Transparence sur la sous-traitance, Précision des contrats), relatives aux devoirs des salariés (Présentation de la carte professionnelle, Information de l'employeur, Respect du public), et enfin spécifiques à certaines activités (de recherches privées et cynophile).

Dans le même effort d'accessibilité et pédagogie de la norme, le CNAPS a élaboré dès 2013 une Charte du contrôle, en partenariat avec les organisations professionnelles du secteur de la sécurité. Selon les mots mêmes de son préambule, « cette charte a pour ambition de 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. Sa lecture attentive permettra [aux acteurs de la sécurité privée] de mieux [se] préparer à l'éventualité d'un contrôle en prenant connaissance, notamment, [des] droits, et des informations et documents dont la communication peut (...) être demandée ».

Aisément accessible<sup>275</sup>, ce document reprend très concrètement tous les éléments de présentation du CNAPS, de ses missions, des procédures de contrôle applicables et comment s'y conformer.

---

<sup>275</sup> Sur le site Internet du CNAPS notamment.

### **SECTION 3 : Un secteur professionnel privé réglementé et contrôlé par le CNAPS, visage moderne du contrôle et de la régulation publics.**

De par la finalité particulière des activités privées de sécurité, le législateur s'efforce d'en contrôler et réglementer l'exercice quand bien même elles revêtent fondamentalement une nature commerciale et dès lors relative à la liberté d'entreprendre, au sens 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 »<sup>276</sup>.

Or, la seule loi, l'action des préfets, ou même un code de déontologie apparaissent insuffisants pour insuffler la dynamique professionnelle, légitime et irréprochable dont autant le secteur que les services publics ont besoin, afin d'installer véritablement ces activités dans le paysage de la sécurité intérieure.

La création d'une « superstructure » administrative, sous quasi-forme d'autorité administrative indépendante, en charge de toutes les questions d'agrément et autorisations d'exercer, et de surveillance disciplinaire envers les acteurs du secteur, induit l'idée d'une approche de contrôle des pouvoirs publics qui se donnerait l'apparence d'être plus régulatrice que strictement dirigiste. De par sa nature quasi-juridictionnelle et son rôle de police administrative, l'action du CNAPS a vocation à se confondre avec le régime général de contrôle des activités privées de sécurité.

Cependant, la réglementation relative au contrôle des activités privées de sécurité ne saurait-elle s'arrêter aux seules compétences du CNAPS, de même que la seule matérialité des missions de sécurité privée n'épuise pas l'étendue du statut, des prérogatives qui caractérisent l'action des opérateurs privés en matière de sécurité ?

À ce titre, les dispositions, ou plutôt justement la relative absence de dispositions particulières de contrôle de l'action des opérateurs privés de sécurité, renvoyant à l'application d'un droit plus commun achèvent de fournir les éléments permettant de conclure en l'existence ou non d'un statut particulier relatif aux métiers des activités privées de sécurité.

---

<sup>276</sup> V. notamment les décisions Cons. Const. du 10 juin 1998, 98-401 DC, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail (consid.26) ; et du 12 mai 2010, 2010-605 DC, Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (consid.24).

Les pouvoirs publics ont longtemps en la matière adopté une posture classique de contrôle des activités privées de sécurité consistant surtout en la mise en œuvre d'un régime d'autorisation administrative et d'une surveillance lointaine et finalement peu contraignante, qui laisserait le cas échéant le soin aux juridictions civiles de sanctionner la plupart des manquements commis dans l'exercice des missions de sécurité privée.

Quand il s'est agi de vouloir donner une impulsion nouvelle au secteur au regard des nouvelles perspectives liées au concept de coproduction de sécurité, il a été fait le choix et le pari d'un amoindrissement du contrôle strictement étatique et centralisé de celle-ci qui se justifierait de la sorte : D'une part, que les activités privées de sécurité s'assimilent à des professions s'inscrivant dans un cadre d'économie libérale, et dont le concept même d'existence s'inscrit dans cette libérale modernité ; que dans une logique de gouvernance, il est admis qu'elles sont en partie censées se réguler d'elles-mêmes, et doivent être dès lors y être encouragées, en leur mettant à disposition les outils y concourant. D'autre part, l'existence du cadre strictement normatif (code, règlements, droit commun...) étant insuffisant à couvrir tous les besoins de contrôle et d'encadrement réels, et vu la sensibilité particulière du secteur, il s'est avéré la nécessité pour les pouvoirs publics de se doter d'un outil institutionnel qui superviserait directement et exclusivement l'ensemble.

Une institution dont la nature mais aussi les outils prennent acte de la particularité de cette activité. Celle-ci ne constitue par ailleurs pas un service de contrôle classique administratif intégré au pouvoir réglementaire, mais une sorte d'autorité administrative indépendante, en partie déconcentrée et mêlant décideurs publics et privés (I°).

À ce titre, la fonction de régulation telle qu'exercée le CNAPS traduit une "plus grande ouverture du processus normatif à la vie civile"<sup>277</sup>, entraînant non seulement un changement de type managérial, mais aussi du statut juridique des moyens de contrôle. Dès lors, "la régulation s'écarte (...) de la réglementation administrative traditionnelle par son caractère dynamique, évolutif, (...) par des procédures formalisées de concertation, des procédures contractuelles et des procédures quasi-juridictionnelles"<sup>278</sup>.

Dans cette perspective assumée, les attributions du CNAPS le rendent apte à user de moyens juridiques contraignants à l'occasion de l'usage de ses prérogatives de contrôle de l'activité privée de sécurité (II°), la plupart de ses dernières lui ayant été transférées au détriment du pouvoir réglementaire, voire de la Justice, en première instance en tous cas...

Si les opérateurs des activités privées de sécurité ne sont pas des agents publics, ils ne sont pas non

---

<sup>277</sup> COHEN-TANUGI Laurent, « Une doctrine pour la régulation », *Le Débat*, n°52, 1988, p.58.

<sup>278</sup> COHEN-TANUGI Laurent, « L'émergence de la notion de régulation », *Petites Affiches*. n°82, 1998, p. 4.

plus des opérateurs privés comme les autres, et leur soumission à ce type d'autorité le démontre bien : ces activités privées de sécurité nécessitent bien des procédures de contrôle à part.

## **I°) Le choix de la régulation et la reconnaissance légitime des opérateurs privés.**

Le Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) est créé en 2011<sup>279</sup>, sous la forme d'un établissement public administratif, et compétent à l'égard de l'ensemble des activités mentionnées au titre I du livre VI du Code de la sécurité intérieure (à savoir donc: surveillance humaine ou par des systèmes électroniques de sécurité, gardiennage, transports de fonds et de valeurs, protection physique des personnes et protection des navires) et au titre II spécifique aux agences de recherches privées. À ce titre, le contrôle des activités exercées par l'ensemble des entreprises privées de sécurité et des services internes de sécurité relève donc de la compétence du CNAPS (A).

La création, le choix du statut ainsi que le rôle dévolu au CNAPS s'inscrivent en droite ligne de la volonté politique contemporaine de faire appel au processus de régulation qui permet à la fois de ne pas se désengager totalement d'un secteur donné - en l'occurrence celui de la sécurité privée -, tout en laissant aux acteurs de ce dernier une certaine latitude d'action.

Une traduction de l'idée d'un désengagement maîtrisé des pouvoirs publics, couplée à une implication jugée comme d'autant suffisante que la bonne marche du secteur semble alors assurée d'un autre côté par des acteurs aussi légitimes que compétents puisqu'issus de ce dernier.

L'effectivité de ce processus repose sur alors sur l'adhésion des parties prenantes (décideurs publics *et* opérateurs privés) dans un esprit partagé de responsabilité et transparence (B).

---

<sup>279</sup> Art. 31 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure. La création par processus législatif se légitime par le fait que le CNAPS est notamment doté d'une mission disciplinaire ; or, dans les domaines où le législateur peut soumettre des administrés à un régime d'autorisation ou de sanction administratives, «la loi peut sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, doter l'autorité indépendante chargée (...) de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission» (Cons .Const., 17 janvier 1989, déc. n°88-248 DC).

Sur les textes relatifs à la création du CNAPS, voir aussi décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité (modifié par le décret n° 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité) qui en précise les missions et les prérogatives, l'organisation ainsi que les modalités de fonctionnement.



## A) La consécration de la gouvernance comme mode de régulation.

Le concept de gouvernance constitue sans aucun doute une clé de compréhension fondamentale dans la volonté des pouvoirs publics de doter son organe de contrôle dédié aux activités privées de sécurité d'une spécificité de représentation censée concourir à sa légitimité et son efficacité. Dépassant une vision purement technico-administrative, la gouvernance introduit dans le contrôle public une « horizontalité des interactions à des fins de coopération et de coordination »<sup>280</sup> et qui a trouvé à se traduire dans la conception institutionnelle du CNAPS. L'analyse selon laquelle « les partenariats, la multiplication des acteurs dans la configuration de l'action publique, le décloisonnement du public et du privé (...) ne sont que quelques exemples qui pourraient justifier de ne plus retenir l'État comme pivot de l'analyse pour cerner l'action publique »<sup>281</sup>, semble dès lors s'accorder avec la philosophie d'existence du CNAPS (1°), dont son organigramme décisionnel se fait la transposition fonctionnelle (2°).

### 1°) *Le CNAPS en régulateur de l'activité.*

L'échec de la CNDS proviendrait autant du fait d'une faible capacité matérielle de fonctionnement - comprendre notamment de moyens humains et budgétaires - que de son absence de moyens d'action et de sanction véritablement contraignants : en effet, les plaintes et les réclamations qui lui étaient adressées ne faisaient que transiter par cet organisme, quand il s'avérait qu'elles devaient ensuite entraîner des poursuites et être pourvues d'effet juridique.

C'est une raison notable pour laquelle le CNAPS a été conçu, puisque la mission de régulation des activités privées de sécurité n'était qu'une partie parmi d'autres du domaine d'action de la CNDS (qui avait affaire avec la plupart des activités ayant trait à la sécurité publique générale, qu'elles soient privées ou publiques). Afin de pallier ces insuffisances, le Conseil s'est vu doté des attributs les plus typiques en matière d'établissement public administratif.

Ainsi, et à la lettre de l'article L632-1 du CSI, le CNAPS, « personne morale de droit public est chargée :

1°) D'une mission de police administrative. Il délivre, suspend ou retire les différents agréments, autorisations et cartes professionnelles prévues par le présent livre.

---

<sup>280</sup> MOCKLE Daniel, *La gouvernance, le droit et l'État : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruylant, 2007, p.1.

<sup>281</sup> *Id.*

2°) D'une mission disciplinaire. Il assure la discipline de la profession et prépare un code de déontologie de la profession approuvé par décret en Conseil d'État (...)

3°) D'une mission de conseil et d'assistance à la profession. »

Pour ce faire, et pour se donner les moyens de cette ambition afin d'éviter que le CNAPS ne soit qu'une coquille institutionnelle vide, son budget est directement financé par la participation des professionnels du secteur sous la forme d'une taxe CNAPS<sup>282</sup> entendue comme une contribution fiscale directe, annexe de la TVA, recouvrée sur la base de toute prestation et rémunération opérées dans le cadre d'une activité privée de sécurité.

Or, lorsque le secteur de la sécurité privée réalise un chiffre d'affaire hors taxes d'environ 5 milliards d'euros à l'issue de l'année 2012<sup>283</sup>, l'on se rend compte que sur cette base l'État en percevrait au minimum 20 millions au titre de cette contribution, bien supérieure donc à la subvention – stable - de moins de 17 millions d'euros que celui-ci verse au CNAPS chaque année. Sous cette forme d'organisation, il s'avère donc que le secteur professionnel des activités privées de sécurité finance son contrôleur, et rapporte même de l'argent dans les caisses de l'État.

Le CNAPS se revendique d'une dualité conceptuelle de fonctionnement, à savoir qu'il joue donc à la fois un rôle administratif (en tant qu'institution délivrant les titres et autorisations d'exercer, et instance disciplinaire) mais aussi un rôle politique et idéologique puisqu'il permet aux acteurs du secteur d'être en relation directe avec les pouvoirs publics ainsi qu'avec la société civile (à travers les rencontres qu'il organise ou auxquelles il participe, ses préconisations, ses communications...). Ce double rôle, parfaitement dans l'air du temps, s'inscrit dans ce mouvement global de régulation de certaines activités économiques, et de l'assouplissement d'une forme d'interventionnisme direct et absolu des pouvoirs publics en un changement de stratégie dans leur vision du contrôle et de la planification des activités sensibles.

À la question de savoir quelle est la nature administrative réelle du CNAPS, l'article 1 du décret emportant création du Conseil national des activités privées de sécurité<sup>284</sup> répond : « Le

---

<sup>282</sup> La collecte de cette taxe ayant par ailleurs tellement dépassé les attentes dès la 1<sup>ère</sup> année de fonctionnement du CNAPS que s'est rapidement posé la question d'abaisser le montant de celle-ci, ainsi que de créer un fonds de modernisation sociale de la profession (en vérité, la provenance non strictement publique des fonds rend d'autant plus difficile la lisibilité et l'allocation des ressources). Originellement prévue à un taux de 0,5% sur le chiffre d'affaire de la majeure partie des prestations de sécurité privées, et 0,7% des rémunérations salariales des services de sécurité interne, elle a été progressivement diminuée à un taux de respectivement 0,4% et 0,6% (art. 1609 quinquies du Code général des impôts).

<sup>283</sup> Et que ce chiffre est en augmentation continue depuis, pour atteindre plus de 8 milliards d'euros en 2015.

<sup>284</sup> Décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité et modifiant certains décrets portant application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983.

Conseil national des activités privées de sécurité est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur ».

Or, l'on peut questionner le choix de ne pas doter le CNAPS du caractère d'autorité administrative indépendante, dont l'essence semblerait pourtant coller au plus près de la doctrine d'existence de ce dernier. En effet, comment ne pas rapprocher cette dernière de la conception qui prête au fait que « les autorités ont en commun (...) d'agir au nom de l'État sans être subordonnées au Gouvernement et de bénéficier, pour le bon exercice de leurs missions, de garanties qui leur permettent d'agir en pleine autonomie, sans que leur action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le juge. Elles disposent de pouvoirs plus ou moins étendus qui, dans certains cas, combinent à la fois un pouvoir de réglementation, d'autorisation individuelle, de contrôle, d'injonction, de sanction, voire même de nomination, et se limitent, dans d'autres cas, à un simple pouvoir d'influence, il est vrai entouré dès lors d'une certaine solennité et donc empreint d'une réelle autorité morale »<sup>285</sup> ?

On peut cependant deviner les raisons du choix de ne pas faire du CNAPS une AAI, voire une API (Autorité Publique indépendante) quand bien même elle en partage bien des aspects :

Le financement de l'institution, tel qu'il est opéré, permet justement et pour le moment à l'État de garder à terme une marge de manœuvre quant à savoir quelle sera la nature définitive du financement de celui-ci : exclusivement public (auquel cas la taxe CNAPS telle qu'elle existe se justifie fiscalement puisqu'il s'agit d'une « taxe sur taxe »<sup>286</sup> dont le montant est finalement supporté par les clients plus que par les prestataires, alors que la dotation étatique s'entend comme une subvention pour charges de service public); ou au contraire par un financement qui reconnaîtrait pleinement l'apport privé dans son budget et qui lui permettrait ainsi d'acquérir une véritable autonomie financière (et dans ce cas la taxe pourrait plutôt se définir sous la forme d'une contribution fixe et indépendante du chiffre d'affaires).

Pour le moment, par-delà le seul souci de la provenance des fonds et la façon dont ils sont affectés, le fait que le budget de fonctionnement ne soit pas arrêté par le collège du CNAPS mais bien par l'État semble constituer un critère discriminant suffisant qui permet de conclure à une absence de pleine autonomie financière.

C'est précisément ce type d'autonomie qui rend pour le moment si malaisé à identifier les contours de la véritable nature institutionnelle du CNAPS. En effet, l'établissement est réputé demeurer sous la

---

<sup>285</sup> CONSEIL D'ÉTAT, « *Les autorités administratives indépendantes - Rapport public* ». 2001, p.258.

<sup>286</sup> Selon la formule de LATOUR Xavier et MOREAU Pierre, « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », in *La semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales*. n°15, 2012, p.2.

tutelle du ministère de l'Intérieur, de telle sorte que les agents sont alors réputés agir dans l'intérêt du pouvoir réglementaire, relativement à leur mission de contrôle et d'instruction. Dans cette optique, les procédures de contrôle relatives à la délivrance de titres, des vérifications d'éligibilité à la profession, et de sanctions après constatation de manquement aux obligations professionnelles, peuvent alors s'interpréter comme un simple transfert – organique - de la plupart des compétences, exercées anciennement par les services préfectoraux et dorénavant vers les services du CNAPS.

Et si le Conseil est effectivement doté d'une mission de police administrative, sa capacité à ester en justice, à l'instar d'une structure comme l'Autorité des Marchés Financiers (institution type représentative des API<sup>287</sup>), apparaît finalement limitée dans ses applications et surtout son intérêt<sup>288</sup>. De là, les considérations liées à l'attribution du caractère d'autorité administrative indépendante semblent dans l'immédiat reléguées à un second plan :

Les amendements précédant l'adoption de la loi LOPSI<sup>289</sup> prévoyant la création d'un conseil nationale des activités privées de sécurité mentionnaient bien un statut simple de « personne morale de droit public ». Cependant, le décret à l'origine de la création du Conseil ne prévoit finalement qu'il n'est qu'un établissement public administratif placé sur la tutelle du ministère de l'Intérieur. Mais c'est aussi parce que l'établissement du CNAPS est issu d'un décret et non d'une loi - comme le sont usuellement issues les AAI - que toutes ces caractéristiques de fonctionnement et leur pertinence quant à la détermination de la nature exacte du CNAPS peuvent être considérées comme étant encore à la marge, tant celui-ci est fondamentalement conçu aux fins de préserver l'intérêt de l'État avant ceux du secteur et de ses usagers.

L'institution est encore jeune, et l'on imagine que les pouvoirs publics attendent peut-être de voir comment elle est susceptible d'évoluer avant d'arrêter une formule de dénomination adéquate et optimale.

La raison d'être du CNAPS réside donc dans la recherche d'un équilibre entre droit unilatéral et impératif (dont il est tout-à-fait susceptible d'user en cas de non-respect des normes), avec un droit plus concerté et participatif (notamment dans l'élaboration de normes générales à caractère incitatif

---

<sup>287</sup> Dont le fonctionnement et les prérogatives se sont vus régulièrement ajustés depuis sa création, notamment dans le sens d'une meilleure prise en compte du respect des garanties juridictionnelles à l'égard des destinataires de leurs décisions : à cet égard, le régime général des autorités administratives indépendantes, ou des établissements publics exerçant une mission sensible de police administrative et de contrôle d'une activité particulière, s'est largement construit autour des évolutions juridiques de cette institution (que ce soit par le biais du droit de l'Union européenne, de la jurisprudence administrative, ou des normes nationales visant à améliorer les rapports entre l'administration et les administrés).

<sup>288</sup> L'on peut relever néanmoins l'intérêt de la personnalité morale à l'occasion d'un recours formé contre une décision d'une CLAC, voire de la CNAC, devant le juge administratif ou des référés : le litige concerne alors le CNAPS ou ses émanations, et n'est donc pas dirigé contre l'État directement.

<sup>289</sup> V. notamment amendement n°387 rect. du 6 septembre 2010.

contribuant à la professionnalisation du secteur, et aussi le souci de la recherche de solutions para-juridictionnelles de règlement des problèmes survenant à l'occasion de certaines activités).

A ce titre, le spectre des compétences dévolues au CNAPS dans la régulation de l'activité privée de sécurité embrasse une palette relativement large, compte tenu de ce qui se fait actuellement en matière d'autorité administrative indépendante : les missions qui lui sont attribuées, son mode de fonctionnement, ainsi que ses compétences propres font du CNAPS une institution représentative de l'évolution de la place de la sécurité privée dans notre société ; plus qu'une simple autorité de tutelle, un véritable poisson-pilote institutionnel accompagnant la marche commune de la volonté des pouvoirs publics et la pratique des opérateurs privés.

## *2°) Une direction bicéphale en question.*

L'organisation du CNAPS, tant dans sa représentation territoriale et qu'administrative transpose cette recherche d'autorité et légitimité, au sens de la confiance que l'institution doit inspirer à ses destinataires. La type de représentation collégiale de sa direction va dans le même sens.

À la tête du Conseil, on distingue deux offices décisionnels distincts mais complémentaires : son directoire, et le collège. Le directoire du CNAPS est assuré par un directeur<sup>290</sup> nommé par décret présidentiel sur proposition du ministre de l'Intérieur, ainsi garant du rattachement organique du Conseil au pouvoir tutélaire de l'État ; la direction des opérations et le secrétariat général assurent à ses côtés le fonctionnement général des délégations territoriales qui ont en charge les services des titres et du contrôle.

Le collège, quant à lui, est représenté par un président<sup>291</sup> élu au sein d'un conseil d'administration, ce dernier constitué d'une formation collégiale chargée à la fois de délibérer sur les questions générales relatives à l'organisation et la gestion du CNAPS, et de fixer les orientations générales de la politique de contrôle et de gestion des titres, et enfin de fixer les obligations déontologiques du secteur (en plus de la tenue de 6 commissions thématiques<sup>292</sup> considérées comme étant des chantiers d'action et réflexion prioritaires des activités privées de sécurité). Il s'agit donc d'un rôle d'influence majeur en

---

<sup>290</sup> La pratique ayant pour le moment privilégié un préfet : Jean-Yves Latournerie de 2012 à 2014, Alain Gardère de 2014 à 2016, Jean-Paul Celet depuis le 29 février 2016.

<sup>291</sup> Actuellement en la personne d'Alain Bauer, élu dès le tout début du CNAPS en 2012, réélu en 2015. Le mandat est renouvelable une fois.

<sup>292</sup> Services internes de sécurité, télésurveillance et nouvelles évolutions technologiques, dialogue avec les salariés, formation, fonds de modernisation, normalisation : les domaines concernés par ces commissions ne sont pas figés et sont susceptibles de changer selon les impératifs du secteur. Cependant, ces commissions sont l'occasion d'associer à ces réflexions, et ainsi les consulter directement, les salariés et organisation syndicales de la profession qui ne sont pas représentés au sein des instances fonctionnelles du CNAPS.

faveur du collège, qui trouve à se déployer autant auprès des professionnels que du directoire lui-même.

En soi, le directeur du CNAPS en tant que dirigeant<sup>293</sup> d'un établissement administratif cumule des prérogatives somme toute classiques : Il est ordonnateur des recettes et des dépenses du Conseil, ainsi que pour l'émission des titres de perception relatifs aux pénalités financières issues des sanctions prononcées par ce dernier ; il recrute, nomme, gère et a autorité sur les agents et organise les missions de contrôle. Enfin, il agit à titre subsidiaire dans tous domaines ne relevant pas de la compétence du collège, et présente chaque année à ce dernier un compte rendu de l'exercice de la politique de contrôle de l'action disciplinaire et des actions entreprises en matière de déontologie<sup>294</sup>.

De façon plus notable, l'administration du conseil est de son côté assurée par un collège de 25 membres, désignés de plein droit ou nommés par le ministère de l'Intérieur<sup>295</sup>.

11 de ces membres sont des fonctionnaires, membres de droit de par leur fonction au sein des différentes institutions administratives intéressées par la matière des activités privées de sécurité et qui à ce titre, siègent au Conseil en tant que représentants de l'État : on y trouve notamment le délégué aux coopérations de sécurité au ministère de l'Intérieur, le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, le directeur général de la police nationale, celui de la gendarmerie, ainsi que d'autres directeurs de services issus de différents ministères (Travail, Défense, Affaires sociale...). S'y ajoutent deux magistrats, à savoir un magistrat du parquet général de la Cour de cassation et un autre du Conseil d'État (eux désignés par chacune de leurs juridictions, les deux ordres de juridictions étant alors représentés) et qui établissent donc un total de 13 membres directement issus des pouvoirs publics, et donc une majorité a minima sur le total des 25.

Les 12 membres restants sont constitués de 8 représentants de la profession (nommés par le ministre de l'Intérieur parmi ceux proposés par les organisations professionnelles de sécurité privée ; ces personnes sont souvent issues des grands groupes ou syndicats la composant) ainsi que de 4 autres "personnalités qualifiées" (qui elles peuvent être issues du secteur privé comme public : professeur, préfet, avocat, cadre dirigeant, etc.).

Une composition quasi-paritaire du directoire, donc, tout juste au bénéfice d'une appartenance organique des pouvoirs publics<sup>296</sup>.

---

<sup>293</sup> Assisté en cela d'un secrétaire général qui en cas d'absence ou d'empêchement du directeur bénéficie d'une délégation de signature.

<sup>294</sup> V. art. R632-13 du CSI.

<sup>295</sup> Pour la composition, attributions, et missions du collège, voir les articles R632-2 à R632-8 du CSI.

<sup>296</sup> Cela n'empêche cependant pas que les personnalités qualifiées peuvent aussi être des fonctionnaires.

Le choix d'introduire des personnalités professionnelles au sein de la direction du CNAPS se justifie par le fait qu'elle est notamment chargée d'élaborer une "doctrine" professionnelle et ainsi aiguiller les comportements des professionnels du secteur : modalités d'assistance et de conseil général à la profession, rédaction ou actualisation du code de déontologie à destination des usagers et de la charte de déontologie à destination des membres du CNAPS... De même, du fait de la mission du Conseil relative à la remise au ministre de l'Intérieur d'un rapport annuel dans lequel est établi le bilan de son activité et de sa capacité à émettre des « avis et formuler des propositions concernant les métiers de la sécurité privée et les politiques publiques qui leur sont applicables », et selon laquelle « toute proposition relative aux conditions de travail des agents de sécurité privée est préalablement soumise à la concertation avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs », l'inclusion d'une importante composante d'origine privée dans le directoire du CNAPS a vocation à faire de ce dernier une interface incontournable, efficient et pertinent dans la définition des modes d'action des activités privées de sécurité<sup>297</sup>.

Pourtant, et pour l'avenir, une question doit être tranchée selon l'Inspection générale de l'administration<sup>298</sup> : celle de l'équilibre institutionnel souhaitable à la tête du CNAPS maintenant « en régime de croisière », et par rapport au schéma atypique mis en place lors de sa création, consistant en un président exécutif élu aux côtés d'un directeur administratif. Convient-il de conserver le mode de gouvernance actuel, ou d'évoluer vers une distinction plus classique entre les fonctions de président de l'organe de gouvernance (désigné par décret sur proposition du ministre de l'Intérieur) et de directeur exécutif de l'établissement ? En tous les cas, il existe un véritable enjeu selon les

---

<sup>297</sup> Ceci étant, et seul le temps et la pratique permettront de le quantifier, va se poser la question de la portée de l'influence réelle du CNAPS sur la définition de ses modes d'action, non pas tant envers les professionnels qui semblent avoir très bien accueilli l'émergence de cette institution et son mode de fonctionnement, qu'envers les pouvoirs publics eux-mêmes : comment ces derniers apprécieront-ils le *feedback* informationnel qu'opérera le CNAPS à partir des données ou revendications que lui fourniront les acteurs du secteur ? Un véritable dialogue sera-t-il instauré, ou la concertation ne sera-t-elle que de façade, ou, autre hypothèse encore, les pouvoirs publics laisseront finalement le CNAPS se charger d'élaborer ou préparer en amont la majeure partie des futures réglementations ?

En d'autres termes, dans quelle mesure se traduira dans la définition des normes à venir sa légitimité ou plutôt la perception de sa légitimité ?

Le communiqué de presse du 19 novembre 2015 issu du Collège du CNAPS par la voix de son président élu (et non du directeur sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, donc) pourrait bien être symptomatique d'une prise d'indépendance, ou tout du moins d'une distanciation vis-à-vis de l'exécutif, lorsqu'il préconise de son propre chef et par le biais d'une recommandation publique, la création d'une nouvelle catégorie d'agent privé de sécurité. De même, « la mise en place d'un groupe de liaison permettant d'échanger des informations entre autorités publiques et secteur privé en période d'urgence et de crise », ou encore l'idée d'« un soutien actif aux forces publiques par la mutualisation des moyens privés », s'interprètent comme autant de prises de position unilatérales que les pouvoirs législatifs et réglementaires ne peuvent ni totalement maîtriser, ni ignorer non plus.

<sup>298</sup> INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE INSPECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES, « *Audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'Intérieur* », Rapport particulier C maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur le conseil national des activités privées de sécurité, n°15071-14095-01, juillet 2015.

inspecteurs (voire une inquiétude) de pouvoir continuer à assurer la majorité à l'État au sein du collège (en resserrant sa composition notamment), et d'assurer la clarification des relations entre le CNAPS, les professionnels et les services de l'État<sup>299</sup> concernant la production des normes relatives à l'exercice des activités privées de sécurité.

## **B) Une organisation administrative *sui generis*.**

Alors que la création du CNAPS semble bien correspondre à « l'un des objectifs de principaux de la régulation (qui) est d'assurer la transition d'une situation de monopole à une situation concurrentielle »<sup>300</sup>, ce principe illustre bien comment le choix d'une organisation administrative déconcentrée et partenariale afin d'être dans la capacité de conduire une action de contrôle optimale (1°) contribue à une insécurité juridique relative (2°), qu'il lui reviendra à terme de résoudre.

### *1°) Un contrôle déconcentré.*

Par-delà les instances de gouvernance constituées du directoire et du collège, ce sont la Commission Nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) ainsi que ses émanations déconcentrées constituées par les Commissions nationales d'agrément et de contrôle territorialement compétentes qui sont véritablement chargées de gérer au plus proche des entreprises les procédures matérielles et administratives relatives au contrôle des activités privées de sécurité et d'instruction des titres. Ainsi, dans le cadre d'une gestion plus efficace et au plus proche des entreprises, le CNAPS a opté pour une organisation déconcentrée, à un niveau de type interrégional, et par laquelle il est représenté par le biais de délégations territoriales chacune dépendantes d'une Commission Locale d'Agrément et de Contrôle<sup>301</sup> (CLAC). La CNAC, quant à elle, chapeaute l'ensemble de cette organisation et veille d'une part à la diffusion et au respect des orientations générales fixées par le Collège, et assure d'autre part à la cohérence des décisions rendues par les commissions locales.

---

<sup>299</sup> Notamment la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, en charge de la préparation des projets de lois et de décrets relatifs aux libertés publiques et à la police administrative.

<sup>300</sup> NICOLAS Muriel, RODRIGUES Stéphane, « *Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe* », ASPEurope, 1988, v. *Régulation*.

<sup>301</sup> Aux côtés des CLAC originellement placées en métropole, l'on distinguait avant le décret d'application n°2016-515 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité, CLAC et CLAC (pour Commissions interrégionales et locales d'agrément et de contrôle). Depuis, dans un souci de lisibilité et de simplification, seule la dénomination CLAC a été retenue, aussi synonyme de Commissions d'agrément et de contrôle territorialement compétentes au sens du décret précité.



Ces délégations et commissions locales sont le véritable lieu d'exercice de la mission de contrôle du CNAPS envers les personnes exerçant des activités privées de sécurité. A ce titre, elles sont chargées, au nom de ce dernier<sup>302</sup>,

1° De délivrer les autorisations, agréments et cartes professionnelles.

2° De refuser, retirer ou suspendre les agréments, autorisations et cartes professionnelles.

3° De prononcer les sanctions disciplinaires telles que prévues à l'article L. 634-4, prévoyant que tout manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité peut donner lieu à sanction disciplinaire. Ce pouvoir disciplinaire, non prévu à l'origine de la création du CNAPS, a été rendu nécessaire devant la masse considérable de travail que cela représentait pour la seule CNAC<sup>303</sup>.

Au nombre de 12<sup>304</sup> (7 en métropole et 5 en outre-mer), ces délégations et leurs commissions ont donc vocation à assurer la gestion administrative des activités usuelles de contrôle dévolues au CNAPS, alors que tant que cette mission était auparavant exercée par les préfets, les procédures relatives à la gestion des autorisations d'exercer étaient parfois très longues et entraînaient des complications quant à la bonne marche de la profession<sup>305</sup>. Schématiquement, la répartition du travail entre les agents des délégations et des commissions se répartit comme suit : aux délégations l'instruction des demandes et des dossiers, aux commissions la délivrance des titres à leur suite (opérant ainsi une séparation nette des fonctions).

Un rôle des commissions locales purement administratif donc, et dont leur composition reflète cette optique : en effet, les directoires des CLAC sont composés de 12 membres, dont

- 7 représentants de l'État (constituant ainsi la majorité : le préfet de département, 2 préfets de département du ressort de la commission nommés par le ministre de l'intérieur, le commandant de gendarmerie du siège de la commission, le directeur régional des entreprises, de la concurrence et de la répression des fraudes, et enfin le directeur régional des finances publiques).

- 2 représentants des juridictions territorialement compétentes (le procureur général près la cour d'appel et le président du tribunal administratif)

---

<sup>302</sup> Art. L633-1 du CSI.

<sup>303</sup> Depuis le décret n° 2014-901 du 18 août 2014.

<sup>304</sup> Basées à Paris, Lille, Metz, Lyon, Bordeaux, Marseille, Rennes. Notons la présence aussi de commissions à Fort-de-France pour les Antilles-Guyane, Saint-Denis pour la zone océan indien, ainsi que de 3 commissions locales pour la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française.

<sup>305</sup> Puisque l'on parle véritablement de centaines de milliers de décisions de police administrative tous types confondus prises par les commissions depuis 2012, ce qui donne une idée du volume de travail nécessaire en la matière.

- 3 personnes issues de la profession. À cet égard, l'on peut remarquer à l'instar de Philippe Chrestia<sup>306</sup> que pour ces instances exerçant une mission disciplinaire, la présence de représentants des salariés (délégués, syndicats...) n'est pour le moment explicitement prévue et pourrait poser des problèmes de comptabilité avec les exigences relatives au droit à un procès équitable telles que peuvent les induire la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; ainsi, la présence de ces personnalités qualifiées issues de la profession semble *a minima* et pour le moment neutraliser cette exigence.

## 2°) *Un interlocuteur incontournable.*

Les CLAC doivent dès lors être véritablement être considérées comme le « bras armé » du CNAPS, et par extension des pouvoirs publics, dans l'exercice et la gestion des politiques de contrôle et de sanction : elles sont souveraines (indépendantes des autres services du CNAPS) dans leurs décisions de délivrer ou non autorisations et mesures de sanction. Cependant, si les mesures relatives aux autorisations et aux procédures de contrôle de l'activité ne soulèvent matériellement que peu de difficultés, il peut se poser la question de l'inexistence d'une politique disciplinaire commune au niveau du prononcé des sanctions d'une CLAC à l'autre. En effet, il n'existe à l'heure actuelle pas de code des sanctions, de grille de correspondance entre un manquement correspondant à une situation litigieuse de fait et la sanction encourue. Cela viendra sûrement au fur et à mesure du temps et du volume de dossiers traités et de la prise en compte d'un *feedback* global, mais pour le moment, on observe des disparités tenant aux critères d'application d'une sanction donnée : il peut s'agir notamment du cas déjà constaté que là où une CLAC donnée prononcera une relaxe, une autre confrontée au même cas prononcera par exemple une sanction avec sursis - peine non prévue par ailleurs par le CSI, mais qui a déjà été appliquée -. Nul doute que nous assisterons à terme à l'émergence d'une véritable jurisprudence en matière disciplinaire appliquée aux activités privées de sécurité, unifiée et systémique dès lors que le contentieux est naturellement limité dans ses potentialités, mais la matière est peut-être encore trop neuve.

Ainsi, la nécessité de l'existence d'une instance qui aurait pour fonction d'harmoniser et rendre cohérent l'ensemble des décisions rendues par les commissions territoriales a très vite émergé : c'est le rôle de la CNAC en tant que 3ème pôle directionnel (aux côtés du directoire et du collège), qui est aussi de statuer sur les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) formés à l'encontre des

---

<sup>306</sup> CHRESTIA Philippe, « la procédure disciplinaire des professionnels de la sécurité privée », in *Quel avenir pour la sécurité privée ? La refonte du cadre législatif*, op.cit., p.118.

décisions des commissions territoriales. Elle est composée de dix membres du Collège, dont deux issus des activités privées de sécurité, et son président est élu pour une durée de trois ans renouvelable une fois. Le président du Collège et le délégué interministériel à la sécurité privée peuvent assister aux séances de la CNAC, hors formation de recours, avec voix consultative.

Plus fondamentalement, si le CNAPS se réclame d'exercer une mission de service public, il constitue un interlocuteur à ce point particulier dans son organisation, incontournable et tout-puissant vis-à-vis de ses bénéficiaires en matière de régulation de l'activité, qu'il a été considéré la nécessité de soumettre aussi ses propres agents à des obligations déontologiques<sup>307</sup>. Une charte élaborée spécifiquement à l'intention de tout le personnel du CNAPS, leur enjoignant de remplir leurs missions avec « loyauté », « diligence », ou encore « dévouement », « intégrité », « probité », « impartialité », et laquelle insiste tout particulièrement sur le fait que « nul ne peut se prévaloir de sa qualité pour en tirer un avantage personnel ou accorder à autrui un avantage pour des raisons étrangères à la mission dévolue à l'établissement »<sup>308</sup>.

## **II°) Contrôle de l'activité et procédures de sanction.**

En matière de contrôle de l'activité des activités privées de sécurité, c'est particulièrement et toujours l'État qui s'exprime au travers du CNAPS, avec toute sa vigilance et son exigence. En tant qu'autorité administrative, si ce dernier bénéficie en vue de l'effectivité de son pouvoir de régulation et de contrôle d'un véritable pouvoir réglementaire, exercé notamment à l'occasion des procédures de contrôle de l'activité (A) et des sanctions disciplinaires (B), il doit donc allier à cette occasion veiller au respect d'un certain nombre de garanties tenant aux droits individuels, civils, ou de la défense.

### **A) Les procédures de contrôle de l'activité.**

À la fois autorité publique de contrôle et disciplinaire, mais aussi institution ordinale d'une profession (1°), le CNAPS bénéficie de pouvoirs d'investigation particulièrement étendus aux fins de

---

<sup>307</sup> Arrêté du 20 avril 2017 établissant une charte définissant les principes déontologiques auxquels sont tenus de se conformer les membres du collège, les membres de la commission nationale et des commissions locales d'agrément et de contrôle et les agents du Conseil national des activités privées de sécurité.

<sup>308</sup> Alors que la presse révèle dans le même temps des pratiques de favoritisme ou de corruption par lesquelles des agents instructeurs de CLAC auraient notamment monnayé le blanchiment de casiers judiciaires de demandeurs d'autorisations d'exercice (Journal *La Provence*, 14/04/2017).

s'acquitter de sa mission de régulation (2°).

### 1°) *Le CNAPS, autorité disciplinaire.*

L'apport majeur de la création du CNAPS, c'est sa mission disciplinaire aux termes de laquelle il « assure la discipline de la profession » et qui, de par sa complétude (investigation, instruction, sanction) établit un véritable régime juridique disciplinaire autonome et donc spécialisé.

À ce titre, le CSI énonce bien que « Tout manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité peut donner lieu à sanction disciplinaire. 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. Les sanctions disciplinaires applicables aux personnes physiques et morales exerçant les activités définies aux titres Ier, II et II bis 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 (...) et se voir infliger des pénalités financières.<sup>309</sup> »

Ainsi, et quand bien même le Conseil n'est pas reconnu en tant que juridiction étatique, son mode de fonctionnement et l'autorité de laquelle sont revêtues ses décisions en font bien aussi un véritable « tribunal » de fait par lequel il est amené à trancher de façon autonome, spécifique, et de manière adéquate, tout litige intervenant dans le domaine disciplinaire des activités privées de sécurité<sup>310</sup>.

Dans cette optique, la composition du CNAPS et les domaines desquels relèvent les manquements aux obligations déontologiques<sup>311</sup> semblent bien démontrer que la portée d'un litige est dirigée contre l'État d'abord, mais aussi et incidemment contre la profession ensuite : c'est aussi là que peut s'insinuer le doute quant à la véritable portée de la nature ordinaire de l'institution qui statutairement ne se définit pas comme telle.

S'y ajoute aussi le fait que puisque le mode de désignation du président du CNAPS rend ce dernier

---

<sup>309</sup> Art. L634-4 du CSI.

<sup>310</sup> S'il ne constitue pas un tribunal au sens du droit interne, au sens de la jurisprudence européenne : v. CEDH *Sramek c/ Autriche*, 22 octobre 1984, aff. n°8790/79 ; et CEDH *Chypre c/ Turquie*, 10 mai 2001, aff. N°25781/94.

<sup>311</sup> Les bonnes pratiques commerciales telles que la transparence des contrats et des démarches commerciales, sur le recours à la sous-traitance, qui certes ne constituent pas des obligations en soi tant spécifiques à cette branche d'activité, mais dont le respect est particulièrement surveillé en ce qu'il impacte directement sa perception, son exercice, et dès lors son existence même. Il faut bien se rendre compte que ses obligations qui relèvent usuellement de la sphère commerciale et civile sont ici contrôlées par un organe de type administratif dédié.

directement dépendant de l'exécutif, il faut cependant garantir que son statut n'est pas de nature à porter atteinte à l'indépendance relative aux missions de contrôle et de sanction de l'institution dont il a la charge. Ainsi, toute procédure doit respecter le principe d'impartialité alors que se trouve en jeu, de par la nature commerciale de l'activité, la préservation de la liberté d'entreprendre<sup>312</sup> : c'est pourquoi l'organisation fonctionnelle du CNAPS distingue les services en charge des missions de contrôles et d'instruction et celles d'autorisations et de sanctions proprement dites, ces dernières nécessitant l'exercice d'un pouvoir d'appréciation circonstancié.

Plus avant, c'est aussi dans le cas d'une procédure contentieuse entre le CNAPS et un professionnel des activités privées de sécurité que les exigences issues de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et tenant au droit à un procès équitable trouvent à s'appliquer, dès lors que sont établis l'existence et l'effectivité d'une procédure contentieuse entraînant des sanctions susceptibles de limiter notamment le droit de pratiquer une profession, et la faculté de contestation par le destinataire.

Enfin, et alors que le CNAPS ne se définit strictement pas comme une autorité administrative indépendante, s'applique néanmoins à son égard le principe selon lequel lorsqu'un pouvoir de sanction est confié à tel type d'organisme, le législateur doit lui-même prévoir des garanties de nature à assurer le respect des « principes d'indépendance et d'impartialité indissociables de l'exercice de pouvoirs de sanction par une autorité administrative indépendante », et qui impliquent notamment de séparer « les fonctions de poursuite et d'instruction et les pouvoirs de sanction »<sup>313</sup>.

## *2°) Des prérogatives de contrôle considérables.*

Les contrôles exercés par le CNAPS ayant pour objet le bon exercice des activités privées de sécurité sont réalisés à deux niveaux : un niveau préalable, tenant à la vérification de la qualité des personnes souhaitant entrer et exercer au sein de ce type d'activité. L'autre niveau, à l'occasion de l'exercice de ce dernier, s'appréhende sous l'angle de la lutte contre la fraude à la réglementation.

L'on a déjà évoqué le régime de l'autorisation préalable, constituant l'étape primordiale et obligatoire pour qui veut exercer une activité privée de sécurité - dirigeant comme salarié - et qui, auparavant

---

<sup>312</sup> L'on peut rappeler ici que « le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis » (Cons. const. 28 juillet 1989, déc. n° 89-260 DC, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier ; consid.6).

<sup>313</sup> Cons. Const. 12 octobre 2012, déc. N°2012-280, QPC, JO du 13 octobre 2012, p.16031.

exercé par le préfet, en tant que procédé normatif type de la police administrative est désormais exercé sous le contrôle du CNAPS.

Pour être efficaces, ces procédures de contrôle supposent la coopération de leurs destinataires, ce dont le législateur s'assure par une peine dissuasive en cas d'obstacle à ces dernières (voir l'article L617-14 du CSI : « Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de mettre obstacle à l'accomplissement des contrôles exercés »), voire le concours des forces de police<sup>314</sup>.

Pour ce faire, les agents du CNAPS disposent notamment d'outils informatiques propres ou d'accès à des fichiers tiers contenant des données personnelles qu'ils peuvent alors croiser en vue d'avoir une connaissance précise de la situation des opérateurs soumis au régime du livre VI du CSI<sup>315</sup>. Il est alors possible pour les professionnels du secteur de connaître à tout moment de la situation d'un agent, d'un dirigeant, ou encore d'un organisme de formation, et notamment de la validité des titres et autorisations d'exercer sous forme d'un téléservice unifié entièrement géré par le CNAPS<sup>316</sup> contenant :

- Le fichier DRACAR<sup>317</sup>, recensant les données relatives à la personne et à la vie professionnelle des personnes physiques et morales exerçant une activité privée de sécurité réglementée par le livre VI du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire globalement toutes les décisions des services du CNAPS relatives à la situations administrative d'un opérateur ; même si pour autant, la consultation de ce service ne permet pas d'avoir accès aux diplômes et attestations de reconnaissance d'expérience professionnelle...

- Le service « Téléservices »<sup>318</sup>, ayant pour fonction de permettre aux employeurs de sécurité privée de vérifier que les salariés sont titulaires d'un numéro de carte professionnelle en cours de validité.

La consultation initialement réservée aux seuls professionnels de la sécurité privée ou aux services de sécurité publique (services de police et gendarmerie, préfecture, CNAPS...), a été étendue

---

<sup>314</sup> Sans préjudice des dispositions de l'article L634-1, les commissaires de police, les officiers de police et les officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale assurent, pour le compte du Conseil national des activités privées de sécurité ainsi que du représentant de l'État dans le département ou, à Paris, du préfet de police, le contrôle des personnes exerçant une activité mentionnée à l'article L611-1.

<sup>315</sup> La loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 a doté le CNAPS de nouvelles prérogatives, en instaurant un droit de communication entre les agents du CNAPS et ceux des autres corps de contrôle de l'État.

<sup>316</sup> Et pour lequel la CNIL a dû émettre un avis favorable de création (délibération du 13 novembre 2014).

<sup>317</sup> Pour Délivrance Réglementaire des Autorisations et CARtes professionnelles des agents de sécurité, créée par arrêté ministériel du 9 février 2009 (v. arrêté du 9 février 2009 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la carte professionnelle des agents de sécurité privée dénommé « DRACAR »).

<sup>318</sup> Créé à la même date par un arrêté du 9 février 2009 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Téléc@rtepro ».

en juin 2012<sup>319</sup> aux simples clients des sociétés de sécurité privée qui peuvent ainsi « vérifier que ces sociétés et agences sont autorisées à exercer, que leurs dirigeants sont agréés et que leurs agents disposent d'une carte professionnelle, en cours de validité »<sup>320</sup>. Cette ouverture constitue une garantie supplémentaire au bénéfice des donneurs d'ordre et qui participe d'une meilleure visibilité du secteur. L'efficacité des contrôles relatifs à la qualité et situation personnelle des agents est aussi facilitée par l'accès des instructeurs du CNAPS au TAJ mais aussi au FPR (fichier des personnes recherchées), même si à cet égard, elle est extrêmement dépendante du travail de la justice en matière d'actualisation des casiers judiciaires, notamment concernant les bulletins de type n°2 non à jour en raison des retards relevés dans les services d'exécution des peines des juridictions.

L'autre type de contrôle auquel est susceptible de se confronter un professionnel de la sécurité est celui du contrôle sur site et sur pièce : procédure visant à vérifier que les obligations légales, réglementaires et déontologiques applicables à la profession sont respectées, s'opérant selon des similitudes avec ce qui peut se faire dans l'inspection de travail.

À l'initiative des services du CNAPS, les contrôles à l'occasion de l'exercice d'une activité privée de sécurité peuvent s'opérer de deux façons, et possiblement de façon complémentaire :

- Sur pièces : soit dans les locaux-mêmes du CNAPS, ou alors dans des locaux désignés par les agents contrôleurs ou mis à disposition par une société de domiciliation. Ces contrôles sur pièces s'accompagnent systématiquement d'une audition administrative.

- Sur site, c'est-à-dire dans les locaux de l'entreprise ou sur les lieux d'exercice de la prestation. À ce titre, les agents du CNAPS assermentés ont compétence pour contrôler toute activité privée de sécurité, là où elle est exercée (locaux à usage professionnel de l'employeur, du donneur d'ordres ou du prestataire de formation, ainsi qu'à tout site d'intervention des agents) à toute heure du jour et de la nuit, après qu'un avis ait été adressé au parquet compétent<sup>321</sup>. Le principe est généralement celui d'une visite inopinée au cours duquel des entretiens individuels avec les responsables et les salariés peuvent être effectués dans le cadre de cette visite, en vérifiant les documents administratifs, fiscaux, contractuels et commerciaux en rapport avec les objectifs du contrôle, dont les agents du CNAPS « peuvent demander communication [...] (dès lors que) nécessaire à l'accomplissement de leur mission »<sup>322</sup>.

---

<sup>319</sup> Arrêté du 8 juin 2012 modifiant l'arrêté du 9 février 2009 autorisant la création d'un traitement automatisé des données à caractère personnel dénommé « Téléc@rtepro ».

<sup>320</sup> *Id.* art. 2.

<sup>321</sup> Art. L634-1 du CSI.

<sup>322</sup> Art. L634-3 du CSI. Rappelé dans l'article 14 du code de déontologie disposant que « les acteurs de la sécurité privée permettent, dans le respect des dispositions légales et réglementaires relatives à la protection de la vie privée et des secrets qu'elle protège, la consultation, immédiate ou dans les plus brefs délais, de toute pièce réclamée, en version

D'après la charte du contrôle du CNAPS, les agents observent lors de leurs contrôles « les conditions d'exercice de l'activité dans les locaux de l'entreprise ou sur les sites clients, afin d'apprécier objectivement et contradictoirement les missions exercées par les salariés, les moyens matériels dont ils disposent, la conformité de leur tenue et des modalités pratiques ou juridiques mises en œuvre »<sup>323</sup>. Comme l'ensemble des agents du CNAPS et des membres des commissions interrégionales d'agrément et de contrôle, les contrôleurs sont soumis au secret professionnel<sup>324</sup> et aux règles déontologiques et statutaires applicables dans la fonction publique d'État. Le contrôle doit s'effectuer de manière loyale et contradictoire, et avec l'accord et en présence du responsable des lieux ou de son représentant - autorisation de visite leur étant demandée -. En cas de refus de ces derniers de laisser les agents opérer leur visite, ce qui est une faculté qui leur reste accordée, il reviendra au président de la Commission nationale ou de la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente de saisir le 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<sup>325</sup>.

Les conclusions de ce contrôle sont présentées au directeur du CNAPS qui décide des suites à donner : lettre de clôture sans suite, ou saisine d'une commission locale d'agrément et de contrôle. Les contrôleurs ne faisant que constater, ce sera aux instances disciplinaires par le biais d'un rapporteur devant cette dernière, voire la CNAC, qui rédigera un rapport en qualifiant des manquements éventuels et entamera une procédure disciplinaire, avec convocation et information des griefs retenus à l'encontre de l'intéressé, dans le respect des règles classiques du contradictoire<sup>326</sup>.

Le rapport 2014 de l'ACOSS<sup>327</sup> relève que des cas de fraude avérée ont été relevés dans 29 % des entreprises de gardiennage lors de contrôles aléatoires, et que ces derniers ont majoritairement débouché sur des procès-verbaux et/ou des redressements (maintenant que le CNAPS est bien installé dans le paysage du secteur, les sanctions sont désormais plus lourdes). Les fraudes reposent par exemple sur des cas de délits de travail dissimulé, de salariés ne travaillant pas sur le lieu d'implantation de leur entreprise mais à l'adresse des entreprises clientes, ou encore de

---

originale ».

<sup>323</sup> Charte du contrôle du CNAPS p.8.

<sup>324</sup> Art. L.632-4 du CSI.

<sup>325</sup> Art. L634-2 du CSI.

<sup>326</sup> Selon l'existence d'un principe général de respect des droits de la défense dès lors qu'une décision administrative revêt le caractère d'une sanction (CE 5 mai 1944, Dame veuve Trompier-Gravier.). Par extension, la personne mise en cause doit pouvoir « être informée dans le plus court délai, de la nature et de la cause de l'accusation » (art. 6, §3, a de la Convention Européenne des Droits de l'Homme).

<sup>327</sup> CAISSE NATIONALE DU RÉSEAU DES URSSAF, « *le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social* », Rapport d'activité thématique, 2014.



minoration des heures déclarées, d'exercice avec absence de carte professionnelle... elles s'appréhendent donc majoritairement sous l'angle des infractions relatives à l'exercice de l'activité propre à l'entreprise et sous l'angle des infractions relatives à la déclaration des salariés.

Le rapport révèle par ailleurs que le taux de fraude dans le secteur du gardiennage est nettement supérieur à la moyenne nationale tous secteurs d'activité commerciale confondus, et touche majoritairement les très petites entreprises (moins de 6 salariés) d'une ancienneté inférieure à 10 ans.

## **B°) La procédure disciplinaire.**

S'il importe que les contrevenants aux règles de bonne conduite de l'activité soient punis en cas de manquement, et que l'arsenal juridique du CNAPS doit en traduire l'effectivité (1°), l'on réalise qu'il semble que les dirigeants d'activités privées de sécurité y soient tout particulièrement exposés, comme l'expression d'une particulière responsabilité qu'ils portent dans l'exercice de leur profession (2°).

### *1°) Des sanctions spécifiques à l'activité privée de sécurité.*

Il existe différents types de sanctions disciplinaires que les commissions sont susceptibles de prononcer à l'encontre d'un professionnel qui se serait livré à des manquements, à l'initiative des commissions mais aussi du directeur du CNAPS, du ministre de l'Intérieur, voire d'un préfet<sup>328</sup> :

- L'avertissement.
- Le blâme.
- L'interdiction d'exercice de l'activité privée de sécurité à titre temporaire du dirigeant ou de la personne morale et/ou la fermeture de l'établissement, pour une durée qui ne peut excéder 5 ans<sup>329</sup>.
- Une, ou plusieurs, pénalités financières à l'encontre des personnes morales ou physiques non salariées (un dirigeant, dans la plupart des cas), en fonction de la gravité des manquements commis et, le cas échéant, en relation avec les avantages tirés du manquement, sans pouvoir excéder 150 000

---

<sup>328</sup> Art. R634-1 du CSI.

<sup>329</sup> Art. L617-15 du CSI qui prévoit dans les mêmes conditions l'interdiction de détenir une arme. L'interdiction d'exercer vaut par ailleurs véritablement exclusion de toute possibilité d'exercice d'activités prévues au livre VI du CSI : « la personne interdite temporairement d'exercer, ou dont l'agrément ou la carte professionnelle est retiré, n'accomplit aucun acte professionnel relevant du présent livre. Elle ne peut faire état de sa qualité de personne morale ou physique exerçant les activités relevant de ce même livre » (art. R634-6 du CSI).

€ ; et l'article de préciser que ces pénalités sont prononcées dans le respect des droits de la défense puisqu'il s'agit d'une sanction patrimoniale et qui dès lors se rapproche par nature d'une sanction pénale<sup>330</sup>.

Ces sanctions sont donc par nature d'ordre administratif : l'on quitte ici l'empire de la simple police administrative, notamment à l'œuvre dans l'exercice du régime d'autorisation (et qui se caractérise par l'application de mesures unilatérales prises dans un but préventif relatif à la limitation de l'accès à une activité) pour entrer dans le domaine de la sanction administrative que les services juridictionnels du CNAPS exercent dans un but de répression (survenant à l'occasion de l'activité considérée en cas de manquement au respect la réglementation).

Les commissions du CNAPS devant être entendus comme des juridictions au sens du droit de l'Union européenne lorsqu'elles sanctionnent des personnes physiques ou morales, leurs séances sont devenues publiques<sup>331</sup>, bien que « 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 »<sup>332</sup>. Or, si cette disposition n'est en soi pas originale, elle revêt en l'espèce une importance capitale du fait que par la nature de l'activité, des informations sensibles en terme de sécurité seraient à même d'être divulguées à cette occasion. Pour finir, la commission délibère à huis clos et la décision finale est notifiée à qui de droit par lettre recommandée avec avis de réception.

---

<sup>330</sup> Originellement, et très vite constaté après ses deux premières années de fonctionnement et les sanctions financières prononcées à cette occasion, le CNAPS ne disposait d'aucun recours juridique en vue de recouvrer le montant de ces sanctions : en effet, ne comptant aucun ordonnateur parmi ses membres, il ne pouvait se prévaloir d'aucun dispositif de recouvrement d'amendes. Le décret 2014-901 du 18 août 2014 est venu mettre fin à cet oubli, faisant du directeur du CNAPS un « ordonnateur secondaire à vocation nationale » et « ordonnateur principal du Conseil » (art. 18 modifiant l'art. 21 du décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011) susceptible d'émettre « des titres de perception relatifs aux pénalités financières prévues à l'article L634-4 du code de la sécurité intérieure » (et acquérant ainsi au passage une plus grande marge de manœuvre en matière financière et budgétaire) : le produit des pénalités est donc versé au budget de l'État (art. R634-7 du CSI).

Rappelons qu'au départ, concernant le montant des sanctions, était prévu un plafond maximum qui n'était pas fixé à 150 000 euros, mais relatif au fait qu'elles ne puissent excéder 3% du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours du dernier exercice annuel clos (ce maximum étant porté à 5% en cas de nouvelle violation de la même obligation). La rupture d'égalité qui pouvait se dégager de ce calcul a sûrement amené le législateur à l'abandonner.

Par ailleurs, un examen des décisions des commissions territoriales en matière de sanction met en lumière une fourchette de pénalités comprise entre quelques centaines d'euros pour des sanctions s'accompagnant d'un avertissement, à plusieurs milliers en cas de manquement grave (travail dissimulé par exemple) assortis d'une interdiction temporaire d'exercer.

<sup>331</sup> Art. 20-2 du décret 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité modifié par le Décret n° 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité.

<sup>332</sup> En cela, ne fait que respecter les règles relatives au droit à un procès équitable, public, et au respect du principe du contradictoire (notamment tels que le dispose l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme) : art. R634-2 du CSI.

## 2°) Les recours contre les décisions des commissions.

La personne morale ou physique frappée d'une sanction disciplinaire ou d'un refus de délivrance de titre peut exercer un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant la CNAC s'il en conteste la décision. Ce recours est obligatoire dans le sens où « tout recours contentieux formé par une personne physique ou morale à l'encontre d'actes pris par une commission 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 »<sup>333</sup> ; la même faculté est accordée au directeur du CNAPS qui peut aussi demander le réexamen de la décision d'une CLAC, dans les mêmes conditions (art. R633-10 du CSI) : dans les deux cas et en cas de réexamen, toute décision de la Commission nationale d'agrément et de contrôle se substituera à la décision initiale de la commission locale d'agrément et de contrôle.

En effet, l'accès au juge administratif dans le cadre de la contestation d'une décision d'une CLAC est subordonné à l'exercice d'un recours administratif préalable obligatoire. Jusqu'alors donc, une personne contestant la décision d'une CLAC en matière de délivrance de titre ou disciplinaire devait introduire un recours auprès de la CNAC d'une part, ce qui lui permettait par ailleurs de s'ouvrir de droit l'accès au juge administratif, et, partant, une voie supplémentaire de résolution judiciaire<sup>334</sup> si besoin est.

De plus, et surtout, ce type de recours préalable revêt un intérêt certain pour la personne sanctionnée du fait que selon un principe prétorien de droit administratif, « une sanction infligée en première instance par une juridiction disciplinaire ne peut être aggravée par le juge d'appel saisi du seul recours de la personne frappée par la sanction »<sup>335</sup>.

En d'autres termes, à l'occasion d'un recours, le CNAPS par l'intermédiaire de la CNAC était alors impuissant à pouvoir aggraver une sanction qui aurait été prononcée en première instance. Le bénéfice d'une telle procédure de recours était alors tout à celui de la personne sanctionnée.

Dans un souci d'égalité devant la procédure juridictionnelle, le décret a alors introduit la faculté pour le demandeur du CNAPS de se pourvoir en tant que requérant incident devant la CNAC suite à une

---

<sup>333</sup> Art. L633-3 du CSI.

<sup>334</sup> Or, cela pourrait théoriquement constituer un problème relatif à une potentielle superposition des sanctions disciplinaires et répressives avec des sanctions répressives pénales et civiles. Il faut alors supposer que dans ce cas, et selon le principe que l'autorité de la chose jugée interdit le fait de punir une nouvelle fois la même personne pour les mêmes faits (*non bis in idem*), les poursuites pénales n'aient pas le même objet que les poursuites administratives ou disciplinaires.

<sup>335</sup> « Considérant qu'il résulte des principes généraux du droit disciplinaire qu'une sanction infligée en première instance par une juridiction disciplinaire ne peut être aggravée par le juge d'appel saisi du seul recours de la personne frappée par la sanction ; que cette règle s'applique y compris dans le cas où le juge d'appel, après avoir annulé la décision de première instance, se prononce par voie d'évocation » (CE, 4/5 Ssr, n°362481 du 17 juillet 2013).

décision prise en première instance par une CLAC, voire en tant que requérant initial ce qui signifierait qu'il est susceptible d'exercer un recours alors même que l'intéressé n'aurait pas l'intention de contester sa sanction... et donc d'aggraver une sanction qu'il jugerait insuffisante.

De fait et dans tous les cas, le directeur est donc admis à se prévaloir d'une procédure de type juridictionnelle devant des formations dont il a lui-même la charge ! Si l'on imagine par ailleurs qu'un tel recours par le directeur du CNAPS s'opérera vraisemblablement dans le but d'aggraver une sanction (c'est-à-dire dans les faits de remettre en cause une relaxe ou une amende au montant qu'il juge trop faible), cela pose non seulement l'hypothèse du désaveu du fonctionnement de ses propres services (encore que l'on peut peut-être considérer cette faculté comme un contre-pouvoir), mais aussi une certaine confusion du fait que le directeur du CNAPS soit alors à la fois requérant et partie prenante d'une décision et d'une procédure opérées par des services disciplinaires et d'instruction dont il est le supérieur hiérarchique.

Le CNAPS étant par nature un établissement administratif, ses décisions revêtent un caractère administratif dont le destinataire est aussi susceptible de contester les décisions selon les modalités classiques prévues par le Code administratif, notamment par la voie du référé-suspension, ainsi que du référé-liberté. Car les décisions d'interdiction temporaires d'exercice sont censées être immédiates et leurs recours à leur égard n'est pas suspensif. Or, les modalités temporelles de réunion du CNAPS dans sa formation disciplinaire sont telles qu'une interdiction temporaire même de quelques mois est alors souvent synonyme de cessation d'activité pour la société qui en est frappée (bien que la pratique a réussi à établir une réunion mensuelle, mais ce *laps* de temps est souvent fatal du fait de la typologie même du secteur : majorité de très petites entreprises, chiffre d'affaire très faible, et dont le maintien pérenne de l'activité dépend en grande partie de la réputation...).

En cas de contestation d'une telle interdiction temporaire d'activité, et ainsi éviter une perte d'activité irréversible, le justiciable peut dès lors faire jouer le mécanisme du référé-suspension prévu à l'article L521-1 du CJA, conjointement au recours administratif préalable obligatoire devant le CNAC: le juge des référés 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 un doute sérieux quant à la légalité de la décision. En cas de suspension par le juge de l'exécution de la décision, l'intéressé peut alors continuer à exercer son activité en attendant que le CNAPS réexamine son cas et prenne une nouvelle décision<sup>336</sup>.

Ceci dit, techniquement, le *laps* de temps contenu entre le moment de la première décision du CNAPS

---

<sup>336</sup> Ou jusqu'à une décision implicite de rejet, dans l'hypothèse du silence de deux mois gardé par la CNAC sur le recours administratif préalable exercé auprès de lui : CE, 6 Sect., n°366205 du 25 juillet 2013.

et l'introduction du référé-suspension constitue théoriquement un exercice illégal de l'activité, quand bien même le juge donnerait raison au justifiable sur le bien-fondé du référé<sup>337</sup>... C'est pourquoi le référé-liberté doit être préféré en matière de référé : se fondant sur le fait que la survie financière de la société mise en péril par une décision administrative constitue une atteinte au droit fondamental de la liberté d'entreprendre, l'introduction d'un référé-liberté tel que prévu à l'article L521-2 du CJA permet alors de neutraliser en 48 heures l'interdiction en attendant que le CNAPS se prononce à nouveau.

---

<sup>337</sup> Or, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait de ne pas respecter une interdiction temporaire d'exercer prononcée en application de l'article L634-4 (art. L634-5 du CSI).

## Conclusion Chapitre 1.

L'architecture du régime des activités privées de sécurité tient à un subtil et complexe jeu d'équilibre entre des nécessités et des intérêts de natures différents qu'il s'agit de justifier et légitimer, au regard de ce que les pouvoirs publics entendent développer : c'est-à-dire un secteur professionnel d'activités libérales dont le champ matériel d'exercice relèverait du domaine de la sécurité intérieure. Ainsi, ses opérateurs bien que poursuivant leur activité pour leur propre compte, doivent aussi être incidemment considérés comme des forces auxiliaires de sécurité aux côtés des forces publiques de sécurité, mais sans pour autant qu'on puisse les y assimiler.

Tout l'enjeu relatif à la reconnaissance de certaines activités économiques relatives à la sécurité intérieure tient à ce que leur mise en œuvre soit suffisamment marginale sur l'ordre social pour qu'elle ne nécessite pas de prérogatives et pouvoirs particuliers pour les exercer et opérer ainsi une confusion avec un service public de sécurité. Et pourtant, pour que ces activités revêtent un intérêt à être exercées, elles nécessitent néanmoins qu'elles soient efficaces dans ce qu'elles sont censées accomplir : préserver l'intégrité des choses (biens, personnes) sur lesquelles les opérateurs privés exercent leur garde et leur surveillance.

L'exercice d'activités privées de sécurité ne se définit pas seulement à travers les choses sur lesquelles il s'applique, mais aussi dans un contexte donné (spatial, social, temporel...) : le champ matériel de ces activités ne saurait ainsi s'appréhender qu'au regard de ces deux considérations. C'est à partir de là que prend le sens des moyens réels employés et prévus - accordés - par les pouvoirs publics en vue d'un exercice proportionnellement adéquat avec le degré d'exigence relatif à la sauvegarde de l'intérêt en présence.

C'est toute la difficulté et le défi relatifs à la cohérence même du régime que de pouvoir considérer le particularisme des différentes missions prévues à l'article L611-1 du CSI qui chacune appellent un moyen d'action propre.

Des moyens d'action que le CNAPS est dorénavant chargé de contrôler.

Au bout de seulement quelques années d'existence, le CNAPS a gagné sa légitimité, autant auprès des personnes exerçant des activités privées de sécurité que des pouvoirs publics (les textes concernant l'activité du Conseil ont d'ailleurs remplacé depuis 2014 les occurrences du terme « autorité administrative » par « Conseil national des activités privées de sécurité », ce qui achève de l'inscrire dans le paysage normatif français). À ce titre, « la création du CNAPS n'est pas la fin du processus (d'intégration) mais plutôt le point de départ d'une nouvelle phase de la construction de la

relation entre puissance publique et le secteur privé en matière de sécurité »<sup>338</sup>

Enfin, si l'y on additionne bout-à-bout les pouvoirs du CNAPS en tant qu'autorité administrative et régulatrice de l'activité privée de sécurité, à savoir : pouvoir unilatéral et individuel d'autorisation préalable, pouvoir d'injonction, pouvoir de sanction et règlements des litiges, comment dès lors ne pas commencer à considérer que « le concept de régulation n'est autre que le vêtement nouveau d'un concept juridique plus traditionnel »<sup>339</sup>, à savoir celui de la police administrative...

Les modalités de contrôle et la composition du CNAPS posent question quant à la force et la pertinence de la classique tutelle de l'autorité publique en tant qu'elles marquent une rupture, en tous les cas une nouvelle approche, au-delà de l'emploi des polices spéciales, ou des mécanismes de délégation classique : en ce sens, cette institution est symptomatique du sens actuel du type des relations administratives que les pouvoirs publics entendent nouer avec leurs administrés. Et ce procédé démontre bien que si la question se pose de savoir si le concept de régulation n'aurait juridiquement qu'un statut doctrinal, appliqué au CNAPS, ce dernier est aussi et surtout incontestablement politique, et ce pour les raisons suivantes :

Du fait de la composition, des pouvoirs et du statut du CNAPS, ce dernier ne semble pas tant se différencier des autres AAI. Et compte tenu du secteur dont il a la charge de la régulation, l'incertitude relative à son exacte nature administrative ne semble tenir qu'à la volonté (ou peut-être la frilosité) du législateur en matière d'encadrement d'une institution, d'une profession et d'un régime qui se développent, dont il ne sait pas exactement de quelle manière il doit s'y impliquer, et aux effets sociaux, juridiques, et politiques majeurs.

En effet, il semble à la fois tiraillé entre les désirs antagonistes de faire de la sécurité privée un secteur libéralisé comme un autre (tels qu'il a pu le faire pour l'énergie, l'audiovisuel...) et ne contenant qu'un minimum nécessaire de conditions d'exercice particulières en rapport à sa sensibilité, et de garder un contrôle formel sur son développement du fait justement de sa sensibilité.

À ce titre, la création et l'évolution du CNAPS telle qu'elles sont conduites semblent avoir valeur de test aux yeux de pouvoirs publics, attentistes peut-être, attentifs pour sûr.

Ensuite, Le CNAPS n'est pas qu'un simple organe administratif aux compétences propres et étendues : c'est une institution certes publique, mais lorgnant incontestablement vers une composante corporative, du fait d'une part de son mode de règlement des litiges qui établit un échelon

---

<sup>338</sup> VENTRE André-Michel, *op. cit.* in "quel avenir pour la sécurité privée?". p.14.

<sup>339</sup> JONGEN François, « La police de l'audiovisuel : analyse comparée de la régulation de la radio et de la télévision en Europe », Bruylant, LGDJ, 1994, p.49.

supplémentaire et intermédiaire normatif, et d'autre part de sa relative indépendance que la pratique révèle dans la définition des normes qu'elle est censée faire respecter.

En d'autres termes, le CNAPS démontre une capacité totalisante dans la gestion de toutes les questions relatives aux activités privées de sécurité puisque que comme nous l'avons vu il détermine les règles selon lesquelles on exerce la profession (élaboration des normes déontologiques), comment on y accède (instruction des dossiers et délivrance des autorisations), et comment l'on en est exclu (compétence juridictionnelle). L'organisation administrative du Conseil a justement été pensée de telle sorte que les composantes fonctionnelles y afférant soient organiquement séparées, mais il semble bien que pour le moment la marge de manœuvre du CNAPS est si grande qu'il faudra un moment tirer les leçons de son autonomie : qu'elle soit accordée par les hauts pouvoirs publics (ministère de l'Intérieur notamment, législateur) ou consolidée de fait, cette autonomie se mesurera à l'aune de la force de proposition du collège du CNAPS<sup>340</sup> et de sa validation par ces derniers ; ou plus simplement comment se traduira une potentielle visée idéologique relative à la doctrine d'emploi des forces de sécurité privée et sa réception par le politique.

En attendant, les pouvoirs publics ont fait avec le CNAPS et cette organisation singulière le choix de l'efficacité immédiate. Et efficace, le CNAPS l'est assurément, et le sera de plus en plus : en terme de contrôle global, le CNAPS a infligé plus de sanctions depuis sa création en 2012 que tout ce qui avait été fait depuis 1983 jusqu'à cette date, amenant dès ses débuts à un résultat visible d'assainissement du secteur par lequel on est passé d'environ 10000 entreprises à 7000 (et le phénomène d'épuration se répétera très sûrement concernant les organismes de formation depuis que le CNAPS a désormais compétence pour les contrôler aussi<sup>341</sup>). En moyenne, chaque organisation peut s'attendre à être contrôlée tous les 4 ans, ce qui au regard de la moyenne réalisée par l'inspection générale du travail (10 ans), constitue une activité de contrôle diligente.

Ainsi, le CNAPS dans sa forme actuelle et - encore jeune - est parfaitement représentatif de la recherche contemporaine de nouvelles formes institutionnelles et d'action administrative privilégiant une logique d'efficacité qui suppose une certaine forme sinon de délégation, du moins un exercice

---

<sup>340</sup> L'inclusion de ce collège et son rôle doctrinal aux côtés d'un directoire et d'une commission nationale constitue un choix politique relative à une certaine idée de la gouvernance, mais non d'efficacité administrative : en soi, son existence ne conditionne aucunement l'efficacité des mesures classiques de contrôle et de sanction.

<sup>341</sup> La lutte contre la fraude portant sur les organismes de formation et l'effort de moralisation appliquée à ce domaine constitue le grand chantier à venir des processus de contrôle du CNAPS. Des sanctions sont dorénavant spécifiquement prévues pour les prestataires « fantômes » de formation, véritable obstacle à la bonne marche du secteur ; voir notamment l'article L625-6 du CSI: « Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait de diriger, en violation de l'article L625-2, un organisme exerçant une activité mentionnée à l'article L625-1, ou d'exercer en fait, directement ou par personne interposée, la direction ou la gestion d'une telle personne morale, en lieu et place de ses représentants légaux ».



déconcentré de la puissance publique, et au moyen notamment de l'inclusion de l'expertise privée au sein de ses mécanismes décisionnels. Par-delà ses mécanismes généraux de fonctionnement - qui s'ils présentent quelques originalités, ne sont néanmoins pas révolutionnaires - c'est donc aussi toute une symbolique relative à l'exercice du contrôle des pouvoirs publics qui s'en dégage, privilégiant ainsi les notions de régulation et de gouvernance... quitte à se libérer à l'égard de certaines contraintes juridiques formelles (en tant qu'il reste un objet administratif non identifié, à la portée ordinale encore mal définie) pour se concentrer sur son efficacité fonctionnelle.

À l'image des activités qu'il encadre, le CNAPS se revendique d'un principe de réalité pragmatique et qui en fait indéniablement une institution administrative inscrite dans une post-modernité libérale.

## **CHAPITRE 2 : Persistance d'une doctrine d'emploi incertaine des activités privées de sécurité.**

À ce point de notre développement, le champ général du régime des activités privées de sécurité a été examiné dans toutes ses composantes d'application : contenu matériel, conditions d'exercice, et procédures de contrôle.

Au départ tout entier contenu dans une unique loi dédiée - celle du 12 juillet 1983 -, ce régime s'est progressivement étendu dans ses applications et dans le même temps complexifié dans sa normativité, du fait que les enjeux et besoins globaux de sécurité se sont faits à la fois plus prégnants mais aussi plus précis selon le contexte envisagé.

Comme nous l'avons vu, le code de la sécurité intérieure et le régime de la sécurité privée qui en émane ont pris acte de ses évolutions en intégrant cette réalité, et la transposant juridiquement selon ce que les pouvoirs publics estiment qu'il puisse être du ressort des personnes privées à exercer des activités relatives au maintien de la sécurité.

Il s'avère pourtant que toutes les activités exercées par des personnes privées ayant trait au maintien de la sécurité ne sont pas pour autant strictement constitutives d'une activité privée de sécurité telle que l'entend le Code de la sécurité intérieure, et notamment à son article L611-1.

Plus précisément, il existe pour ainsi dire des nuances d'activités liées au maintien de la sécurité exercées par des personnes privées, mais dont le contexte d'exercice ont amené ou au contraire n'ont pas amené le législateur à les intégrer au sein du régime proprement dit des activités privées de sécurité.

L'enjeu de l'étude de ces quelques activités liées au maintien de la sécurité exercées par des personnes privées, soit qu'elles sont effectivement constitutives d'activités privées de sécurité mais dont le contexte d'exercice dépasse la logique d'action minimaliste caractéristique de celles-ci (I), soit qu'elles puissent être considérées comme des sortes de « quasi-activités privées de sécurité » mais non-intégrées au sein des dispositions de l'article L611-1 (II), met particulièrement en relief la persistance de disparités relatives à la doctrine d'emploi des forces privées de sécurité quant à la nature de l'intérêt protégé, et pose la question du bien-fondé actuel de ces différences de régimes.

Car si la question de l'exercice des activités privées est politiquement et juridiquement si

sensible, la raison principale en est que, dans l'esprit de ses détracteurs tout du moins, l'on soupçonne fondamentalement que leur limite dépasse la lettre de leur stricte matérialité, telle que le dispose le CSI. En clair, que les forces de sécurité privée rempliraient un rôle de terrain qui, soit par méconnaissance du réel<sup>342</sup>, soit par négligence normative plus ou moins intentionnelle<sup>343</sup>, soit encore que des dispositions annexes dépassent le cadre seul du CSI<sup>344</sup>, (voire les 3) outrepasserait la fonction subsidiaire de maintien de la sécurité des forces privées pensée au départ comme une action strictement préventive, et non pro-active<sup>345</sup>.

S'il ne nous appartient pas de juger de cette vision, la réalité semble rattraper le fait que les notions de « surveillance », « sécurité des personnes », « intégrité physique », sont en elles-mêmes et au départ fondamentalement malaisées à circonscrire au sein d'un champ d'action qui se révèle laconiquement exposé au sein des textes des lois...

Et si nous avons déjà évoqué les problématiques de spatialité et d'objectivation relatives à l'exercice général des activités privées de sécurité, appliqué à ses quatre missions générales de sécurité, il reste encore ces quelques cas particuliers d'activités de sécurité tels les activités de sûreté aéroportuaires, les services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP, ou les activités de sécurité incendie dont le rattachement plus ou moins lâche aux dispositions du CSI questionnent la logique générale et l'absoluité du régime tel que ce dernier le prévoit.

Ainsi, la question de ces *para-*, *quasi-*, ou *formes optimisées* d'activités privées de sécurité rend compte de façon éclatante de tous les insuffisances, zones d'ombre, voire contradictions entourant leur mise en œuvre.

---

<sup>342</sup> La question du déploiement des agents de sécurité privée au sein d'espaces dont le strict départage entre domanialités publique et privé est rendue de plus en plus trouble.

<sup>343</sup> Typiquement le questionnement de la dénomination formelle administrative du CNAPS, cumulant et disposant de quasiment toutes les caractéristiques et latitude d'action d'une AAI, mais que seul son assujettissement au ministère de l'Intérieur permet -difficilement pour certains- de l'écartier du soupçon de constituer un organe ordinal.

<sup>344</sup> Les activités de surveillance aéroportuaires, auxquelles nous allons nous intéresser.

<sup>345</sup> Les débats parlementaires relatifs aux textes de lois concernant les activités privées de sécurité - et qui vont toujours dans le sens de leur extension positive - rendent particulièrement compte de l'affrontement de deux visions antagonistes en la matière, et que l'on peut schématiser ainsi : les tenants d'une posture idéologique défavorable au développement des activités privées, arguant d'une privatisation rampante des missions de maintien de la sécurité publique, et conditionnée par les restrictions budgétaires entraînant une diminution des capacités d'action de la force publique. *A contrario*, l'on peut identifier un autre bord défendant une vision pragmatique de leur développement, justifié par des besoins réels et qui ne connaîtrait théoriquement d'aucunes limitations sinon celles relatives au respect de certains principes juridiques fondamentaux, qu'un contrôle encadrant et vigilant des pouvoirs publics garantirait.

## **I°) La sûreté aéroportuaire : un domaine électif d'activité privée de sécurité.**

La particularité de la mise en œuvre des mesures de sûreté aéroportuaire par des agents de sécurité privée est qu'elle relève de deux domaines réglementaires, complémentaires certes, mais néanmoins distincts : l'un tenant d'une part à la réglementation européenne relative à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile<sup>346</sup>, ainsi que les mesures d'application élaborées par le ministère chargé de l'aviation civile et comprises notamment au sein du Code des transports ; et d'autre part, celui contenu au livre VI du code de la sécurité intérieure consacrant les activités de sûreté aéroportuaire parmi les activités privées de sécurité.

Aux yeux du législateur, c'est donc la nature de l'activité de sécurité privée appliquée au domaine portuaire et surtout aéroportuaire justifiée par des impératifs de sécurité propres à ce dernier, qui justifierait le dépassement du régime général des activités privées de sécurité :

En effet, la complexification croissante du trafic aérien et maritime alliée à la libéralisation économique du secteur du transport international de personnes et de marchandises ont entraîné la fragmentation des missions relatives au contrôle aéronautique selon que « le principe étant [devenu] celui de la séparation des opérateurs et des régulateurs, l'État n'est plus en mesure d'apparaître dans les deux domaines »<sup>347</sup>. Et de fait, si le contrôle de l'espace aérien ainsi que la gestion du transport aérien constitue traditionnellement une compétence et mission exclusives des états nationaux<sup>348</sup>, ces derniers s'appuient aujourd'hui largement sur les acteurs privés du transport de personnes pour contribuer à la sûreté des transports internationaux et à la sécurité des territoires nationaux.

Il convient dans un premier temps de relever que dans le vocabulaire propre au secteur des transports, les notions de sûreté et de sécurité sont à dissocier car elles ne relèvent pas des mêmes domaines d'application : la sûreté aérienne concerne la lutte contre les actes de malveillances perpétrés à l'encontre des aéronefs ou des passagers ; en ce sens, elle ne doit pas être confondue la sécurité aérienne, à la connotation plus industrielle, et qui a trait aux règles de construction et d'exploitation des avions, qui relèvent aujourd'hui de l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne (AESA).

---

<sup>346</sup> V. règlement (UE) 300/2008 du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et le règlement (UE) 185/2010 du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

<sup>347</sup> LATOUR Xavier, « les enjeux de la sécurité et de la sûreté des transports aériens au regard du droit communautaire » in *La sécurité et la sûreté des transports aériens : colloque du 18 janvier 2005 organisé par le Centre Sécurité et Défense*, L'Harmattan, 2005, p.17.

<sup>348</sup> Convention de Chicago du 7 décembre 1944, à l'origine de la création de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale.

Concrètement, la sûreté aérienne consiste principalement à empêcher l'introduction et l'emport d'armes ou d'engins explosifs à bord d'avions civils, en mettant en place un certain nombre de contrôles et de procédures : d'une part, les contrôles d'accès aux appareils de transport et l'inspection des passagers et des bagages en cabine, des bagages de soute, du fret, des produits et équipements mis à bord ; d'autre part, la certification des équipements : portiques détecteurs de métaux, détecteurs de métaux portatifs, appareils radioscopiques d'inspection des bagages et des colis...

Dans le même ordre d'idée l'on peut relever que dans le vocabulaire propre au secteur de la marine, il convient là aussi de parler de sûreté maritime qui associe sûreté des navires (c'est-à-dire la prévention et la lutte contre tous actes illicites tels que le terrorisme ou la malveillance à l'encontre du navire, de son équipage et de ses passagers) et sûreté portuaire ( la prévention et la lutte contre tous actes illicites à l'encontre des installations portuaires). Finalement, il faut donc retenir que le notion de sûreté dans le domaine portuaire et aéroportuaire s'assimile à la notion générale et usuelle de sécurité au sens d'une situation exempte de risque ou de danger provenant d'une source tierce pour l'intégrité d'un bien ou d'une personne.

La définition des règles de sûreté relève principalement de la réglementation de l'Union européenne par laquelle il revient à chaque État membre d'adopter un programme national de sûreté concernant les contrôles d'accès dans les ports et aéroports et l'inspection des voyageurs, des bagages, du fret, des matériels embarqués et des membres du personnel<sup>349</sup> (concrètement, les contrôles et procédures effectués en matière portuaire sont assez similaires à ceux effectués en matière aéroportuaire. C'est d'ailleurs à ce dernier domaine en particulier auquel nous allons nous intéresser, en tant qu'il cristallise à lui seul la majeure partie des problématiques de sûreté appliquées au domaine du transport international<sup>350</sup>).

Cependant, par la participation massive des opérateurs privés aux opérations matérielles relatives à

---

<sup>349</sup> Suite aux attentats de septembre 2001, la Commission européenne avait adopté en décembre 2002 un règlement sur la sûreté aérienne civile qui renforçait considérablement les moyens mis en œuvre pour harmoniser les règles de sûreté au sein de l'Union européenne afin de faciliter la protection du transport aérien (règlement (CE) n°2320/2002). C'est dorénavant sous l'emprise du règlement UE n°185/2010 de la commission du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, qu'il revient à chaque pays membre de l'UE de définir un programme national de sûreté de l'aviation civile qui définit les responsabilités en matière de mise en œuvre des normes de base communes auquel chaque exploitant d'aéroport ou transporteur aérien doit se soumettre en vue d'élaborer son propre programme de sûreté aéroportuaire.

En matière de sûreté maritime, et dans la même optique, c'est le règlement CE n°725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires, qui a fait notamment entrer le code International Ship and Port Security (ISPS) dans la législation communautaire : ce dernier consiste en un document nominatif (attribué à un navire ou une installation portuaire) regroupant l'ensemble de procédures et mesures relatives au plan de sûreté établi par les gestionnaires de port et les navires correspondants.

<sup>350</sup> Pour la raison simple que les infrastructures aéroportuaires sont plus accessibles et accueillent bien plus de public : elles sont dès lors plus susceptibles d'être vulnérables aux menaces à la sûreté des transports nationaux et internationaux.

ces missions de contrôle et d'inspection, l'application des politiques et réglementations de sûreté des transports internationaux repose aujourd'hui aussi bien sur les services de l'État que sur les entreprises et gestionnaires du transport international ainsi que leurs sous-traitants professionnels de la sécurité.

La participation des opérateurs privés en matière de sécurité aéroportuaire est un phénomène largement transnational, et qui n'a pas attendu le régime des activités privées de sécurité issu de la 1983 pour se développer en France. Mais par souci de cohérence et de sécurité juridique, les activités privées de sécurité relatives à la sûreté portuaire et aéroportuaire ont néanmoins fini par relever majoritairement du régime des activités privées de sécurité.

Pourtant, dans le cas présent, en raison de quelques spécificités liées à la nature particulière de ces missions de sûreté, le régime commun des activités privées de sécurité se révèle insuffisant pour rendre compte de toutes les prérogatives nécessaires en vue de les accomplir. Le législateur a dû alors tenir compte de cette réalité et de ces besoins en la matière en prévoyant des dispositions complémentaires élargissant les pouvoirs des opérateurs privés agissant en matière de sûreté des transports.

Il s'agit donc là de l'aspect particulier de la sécurité privée appliquée à la sûreté portuaire aéroportuaire en tant qu'elle est certes principalement considérée sous l'angle de la sécurité intérieure (car elle relève en premier lieu du régime général des activités privées de sécurité prévu au sein du CSI) mais qu'elle prend toute la mesure de son application par des dispositions contenues notamment dans le Code des transports (A). La nécessité de l'ajustement du régime conduit dès lors à y incorporer des éléments de droit spécifiques dépassant le cadre originel du régime des activités privées de sécurité pour pallier au retrait progressif des forces publiques de sécurité intervenant pour la sûreté des transports, alors que les obligations des exploitants en la matière restent sinon inchangées, voire plus exigeantes<sup>351</sup>.

L'on constate alors que le fondement théorique mais aussi matériel du régime des activités privées de sécurité appliquées à la sûreté des transports semble quitter le champ de la simple coopération de sécurité pour s'inscrire dans une perspective plus globale de « sécurité nationale » ou de « sécurité du territoire » : c'est-à-dire que s'appliquant selon des dispositions et des besoins de sécurité intérieure, le régime privé de sûreté des transports internationaux a à appréhender et

---

<sup>351</sup> Comme en témoigne le transfert des dispositions relatives à la seule sûreté aérienne du code de l'aviation civile vers le Code des transports par la loi n°2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne, signe de l'harmonisation opérée en la matière en vue d'une politique de sûreté globale et cohérente.

composer avec des éléments tenant à la sécurité extérieure relative à la sûreté des flux internationaux. Ce régime est en soi révélateur de la sensibilité extrême du sujet dès lors que le partage des responsabilités en la matière entre autorités publiques et opérateurs privés est insuffisamment motivé eu égard aux exigences de sécurité publique en découlant, puisqu'au-delà des contrôles de sûreté stricto sensu, les missions de sûreté en matière portuaire et aéroportuaire participent aussi, de par leurs modalités telles que définies par les autorités publiques, à la lutte contre l'immigration illégale. Ainsi, sont mis à contribution au profit des politiques migratoires (et partant, de l'ordre public et de la sécurité du territoire nationale) relevant des pouvoirs publics, les moyens et ressources des opérateurs de transport : Dès lors, il est tentant de trouver dans l'exercice de ces activités privées de sécurité dans le domaine aéroportuaire ou plus largement dans le secteur de transport des personnes l'expression conceptuelle d'une privatisation (B).

### **A) Une activité privée de sécurité appliquée à un domaine ultra-sensible.**

Il est difficile de considérer les activités privées de sécurité appliquées au domaine aéroportuaire comme des activités de surveillance et gardiennage classiques, quand bien même leur régime d'autorisation relève des dispositions générales du CSI : les exigences relatives à la sensibilité particulière des missions et objet de sécurité, dont la qualification professionnelle nécessaire à cet égard traduit la spécificité, entraînent un dépassement matériel du régime et dès lors de l'exercice normal des activités privées de sécurité prévus à l'article L611-1 du CSI, et doivent s'apprécier à l'aune de la réglementation de la sûreté aérienne (1°). Pourtant, à cet égard, ces aménagements à un exercice normal, quasi-dérogatoires, masquent mal leurs insuffisances au regard d'un contexte contemporain de sécurité générale particulièrement menaçant (2°).

#### *1°) Les mesures de sûreté exercées par des agents privés de sécurité.*

Si l'État entend toujours définir les principaux enjeux et modalités de mise en œuvre des dispositifs de sûreté en matière de transport international (par le biais et sous la surveillance notamment de l'action des préfets, de la Direction générale de l'aviation civile, de la Police aux frontières, etc...), et qu'il revient par ailleurs au représentant de l'État<sup>352</sup> d'exercer au niveau des

---

<sup>352</sup> Le préfet, dans les cas relevant du régime commun (il dispose ainsi des pouvoirs de police impartis aux maires par le code général des collectivités territoriales pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques : art.

installations les pouvoirs de police relatifs à l'ordre public<sup>353</sup>, celui-ci semble bien avoir renoncé à conserver le monopole de leur mise en œuvre, et l'ensemble des coûts associés, en confiant aux entreprises de transport une grande partie des missions relatives à la sûreté des biens et personnes. En effet, alors qu'il revient bien en premier lieu aux officiers de police judiciaires et aux douaniers possédant par nature les droits de visite d'assurer la sûreté du transport maritime et aérien, il a progressivement été délégué aux exploitants des plates-formes portuaires et aéroportuaires et aux entreprises privées de transport l'organisation matérielle et la gestion quotidienne de la sûreté. Ces derniers sous-traitent à leur tour la prestation de sûreté à des sociétés privées spécialisées (Brink's, Securitas, Alyzia Sûreté, ICTS : pour la plupart des sociétés multinationales se partageant les principaux marchés de sûreté aéroportuaire distribués par les gestionnaires d'aéroports), si bien qu'aujourd'hui, ce sont les agents de ces opérateurs qui prennent en charge des diverses nombreuses fonctions dans les ports, aéroports, et autres types de terminaux de transport : contrôle des bagages et marchandises, accueil et orientation des voyageurs, questionnement des passagers sur les vols sensibles, contrôle documentaire (vérification des passeports et des titres de transport, des documents d'exportation), contrôle du gabarit des bagages, protection des agents des compagnies aériennes, inspection filtrage des personnes...

Le législateur a pris acte de cette évolution, prévoyant notamment à l'article L6341-2 du Code des transports que sauf dans les cas où leur mise en œuvre doit être assurée par les services de l'État, les mesures de sûreté sont mises en œuvre, sous l'autorité du titulaire des pouvoirs de police par les exploitants d'aérodromes, les entreprises de transport aérien et les entreprises qui leur sont liées par contrat. Bien que les mesures de sûreté soient mises en œuvre sous l'autorité du titulaire des pouvoirs de police mentionné<sup>354</sup>, la réalisation matérielle des missions y afférant peut donc être concrètement exécutée par des agents de sécurité privée.

Ces missions de sûreté exercées par des agents privées au sein des installations portuaires aéroportuaires ainsi que dans les aéronefs, navires et véhicules, consistent notamment en des missions de filtrage, contrôle, et visite des personnes et des biens tels que les bagages, fret et marchandises.

---

L6332-2 du C. transp.) ; ou, le cas échéant, le directeur du port lorsque ce dernier est géré sous l'emprise du régime du port autonome. En tant qu'établissement public de l'État doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, son directeur (à la différence du président) est nommé en conseil des ministres et reçoit de l'État des attributions tenant notamment à la sécurité et sûreté des installations ; cela peut encore être une collectivité territoriale.

<sup>353</sup> En matière de sûreté aéroportuaire : art. L5331-2 du C. transp.: «L'État fixe les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires... ».

<sup>354</sup> Art. L6332-2, C. transp.



Ces visites sont d'ordre préventif pour assurer la sûreté des transports aériens et maritimes<sup>355</sup>, dans le sens où il s'agit de contrôles *a priori*, avant l'embarquement proprement dit.

Or, il s'avère que la nature de ces missions de sûreté, de par les impératifs de sécurité que ces installations exigent, ne peuvent s'assimiler à de simples missions de surveillance et de gardiennage : si elles constituent théoriquement des missions de sûreté préventives, les méthodes employées sont plus que jamais particulièrement proactives. Au contraire d'une posture de vigilance classique, il s'agit là véritablement de détecter, contrôler, et enfin pouvoir neutraliser une menace.

Dépassant le régime commun des activités privées de sécurité, les prescriptions étatiques interviennent dans de nombreux domaines du fait de la sensibilité et de la complexité des missions de sûreté considérées : définition de la division du travail de sûreté et des obligations des différents acteurs concernés (police, exploitants des installations, sociétés de sécurité...), des procédures d'habilitation des agents privés chargés de mettre en œuvre les contrôles de sûreté, des obligations en matière de formation professionnelle, du contrôle de l'activité, de la certification des matériels, des sanctions pénales, etc...

Ainsi, selon les dispositions de l'article L6342-4 du Code des transports, les activités de sûreté aéroportuaire concernent « la fouille et à la visite par tous moyens appropriés des personnes, des bagages, du courrier postal, des colis postaux, du fret, des approvisionnements de bord, des fournitures destinées aux aérodromes, des aéronefs et des véhicules pénétrant ou se trouvant dans la zone côté piste des aérodromes et dans tout autre lieu où sont mises en œuvre les mesures de sûreté précitées », constituant ainsi des « opérations d'inspection-filtrage ». Elles sont censément exécutées par les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et leurs adjoints, ainsi que les agents des douanes.

Cependant, « les opérations d'inspection-filtrage des personnes, des objets qu'elles transportent et des bagages ainsi que les opérations d'inspection des véhicules peuvent être réalisées, sous le contrôle des officiers de police judiciaire et des agents des douanes, par des agents de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, désignés par les entreprises ou organismes mentionnés à l'article L. 6341-2 ou les entreprises qui leur sont liées par contrat ». Ainsi, il existe une

---

<sup>355</sup> La loi du 10 juillet 1989 sur la sécurité des transports aériens a constitué la première mesure réglementaire dans le sens de la privatisation partielle de certaines modalités de contrôle préventif de la sûreté aéroportuaire. Confirmée et élargie par la loi LOPS de 1995, les mêmes dispositions ayant été étendues aux ports par la loi du 26 février 1996. V. depuis loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ; loi du 3 janvier 2002 sur la sécurité des infrastructures et systèmes de transport ; loi LOPSI du 29 août 2002 ; décrets 2002-24 et 2002-1026 et arrêtés du 1er sept et 12 nov 2003 sur obligations des opérateurs (v. NAUDIN Christophe, *Sûreté aérienne : la grande illusion*, La Table Ronde, 2007, p.84).

division au sein de la mission d'inspection-filtrage qui, pour autant qu'elle s'applique aux usagers extérieurs des services de transports de l'aérodrome, peut être exercée par des agents privés de sécurité employés par des sociétés spécialisées.

En résumé et pour schématiser, dans un aérodrome, la visite des personnes, de leurs bagages, du fret et marchandises, peut donc être effectuée par des agents de sécurité privée, agréés et sous contrôle des officiers de police judiciaire.

Si les agents de sûreté aéroportuaire sont soumis au régime commun des activités privées de sécurité tel que nous l'avons évoqué, les exigences liées à la nature de leur mission de sûreté font que leur régime d'autorisation et d'exercice connaît quelques aménagements limitatifs du fait que ces facultés d'inspection, fouille et palpation, sont naturellement admises dans les modalités d'exercice de ces missions de sûreté : les agents employés doivent être ressortissants de l'UE, apporter la preuve d'une absence de condamnation pénale, bénéficier d'un double agrément par le préfet et le procureur, être titulaire d'un certificat de qualification professionnelle (CQP) mais appliqué à la sécurité aéroportuaire<sup>356</sup> (CQP d'Agent de Sûreté Aéroportuaire -ASA)<sup>357</sup>.

Ainsi, la module de formation est spécialisé en fonction des tâches précises qu'ils rempliront au sein de l'aérodrome (contrôle et filtrage des personnes, des bagages et des soutes...). Ces modules de formation sont assurés par des formateurs certifiés par l'Ecole nationale de l'aviation civile au sein de centres agréés par la Direction nationale de l'aviation civile<sup>358</sup>, et les connaissances acquises par les agents sont contrôlées et au besoin réactualisées à intervalles de temps réguliers (ce dernier point étant par contre laissé à l'organisation et la discrétion du donneur d'ordre dans les cas de sous-traitance de la sûreté aéroportuaire).

Enfin, l'on notera que contrairement au régime commun des activités privées de sécurité, l'emploi d'agent de sûreté aéroportuaire est conditionné par une exigence de nationalité, française ou

---

<sup>356</sup> Depuis un arrêté du 23 août 2007 relatif à l'agrément, prévu à l'article 1 du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005, des certificats de qualification professionnelle relatifs aux activités de sûreté aéroportuaire.

<sup>357</sup> La question de la formation des agents et d'un filtrage préalable des candidatures est aussi directement liée à la compétence et la participation des organismes d'emploi tels que l'UNEDIC et Pôle-emploi. Ces derniers ont signé une convention nationale de coopération le 13 juillet 2007 afin de favoriser l'embauche et d'améliorer la visibilité dans le secteur de la sûreté aérienne.

<sup>358</sup> De laquelle dépend le Conseil national de la sûreté de l'aviation civile composé de représentants publics et privés assurant la mise en œuvre des mesures de sûreté sur les aérodromes ou y concourant (entreprises, fabricants, représentants du personnel...) : selon l'article D213-2 du Code de l'aviation civile, cet organisme produit des études et recommandations sur toute question relative à la sûreté de l'aviation civile et remplit ainsi un rôle primordial dans la définition des besoins de sûreté. Mais c'est encore une autre administration, la Commission interministérielle de la sûreté aérienne qui sera elle chargée de déterminer et normer la politique nationale de sûreté visant à prévenir et à contrer les actes illicites et les agressions menées contre les aérodromes, les aéronefs et leurs passagers (art. 1443-1 du Code de la défense).

communautaire, à l'instar des dirigeants de sociétés privées de sécurité... à ceci près qu'un agent de sûreté est un salarié. Cette condition est donc à rapprocher des emplois de titulaires dans la fonction publique ainsi qu'au sein des entreprises publiques et des établissements publics industriels, qui constituent donc des emplois fermés. Sans qu'ils participent directement à l'exercice de la souveraineté, il semblerait cependant que cette condition restrictive de nationalité appliquée à ce type de travailleurs doive s'interpréter du fait de la participation effective de ces derniers à l'ordre et à la sécurité publics : en effet, l'ensemble du dispositif de sûreté demeurant sous la protection des officiers de police judiciaire, la sûreté du transport aérien relève de la mission générale de protection des personnes et des biens<sup>359</sup>.

## 2°) *Un régime encore inadapté au regard des menaces encourues.*

La sûreté aéroportuaire repose sur la particularité que depuis deux décrets de 2002<sup>360</sup>, les infractions à la sûreté aérienne ne relèvent plus seulement du domaine de la police judiciaire mais aussi de la police administrative : « c'est à partir de ce « droit mixte » que va s'exercer la « police spéciale du code de l'aviation civile » et ses pouvoirs d'investigation à la fois administratifs et judiciaires qui vont permettre soit de travailler en mode préventif, en amont de tout incident ou accident, soit en mode répressif après constatation des faits »<sup>361</sup>.

En d'autres termes, le domaine de la sûreté en matière d'aviation civile a alors quitté le terrain de la seule procédure pénale pour adopter une réglementation relevant d'une combinaison de mesures et de moyens de natures différentes : dès lors, cet éclatement des pouvoirs de contrôle sonne le glas d'une réglementation monolithique et a introduit la légitimation de la diversité des procédures de contrôle, qui de fait, ne s'arrête plus aux seules considérations de polices administrative ou judiciaire, mais va bien au-delà puisqu'elle permet même de considérer que certaines de ses procédures peuvent être exercées par du personnel non-public, le code des transports prévoyant la division du travail de sûreté aéroportuaire selon la nature des opérateurs énumérant ces derniers en ces termes : « Sauf dans les

---

<sup>359</sup> Ce que reconnaît de façon encore plus frontale la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) lorsqu'elle énonce que « la haute autorité constate que (...) la formation au poste d'agent de sûreté aéroportuaire est réservée par la loi aux ressortissants français ou communautaires au regard des missions de prérogatives de puissance publique que comporte ce poste » (Délibération n° 2006-293 du 11 décembre 2006).

<sup>360</sup> Décret n°2002-24 du 3 janvier 2002 relatif à la police de l'exploitation des aéroports et modifiant le code de l'aviation civile, ainsi que le décret n°2002-1026 du 31 juillet 2002 relatif à certaines mesures de sûreté et de sécurité du transport aérien et modifiant le code de l'aviation civile.

<sup>361</sup> CARTER H. A. Raymond, « Les défaillances de la sécurité et de la sûreté des transports aériens : quels pouvoirs d'investigation ? », in LATOUR Xavier (dir.), *La sécurité et la sûreté des transports aériens : colloque du 18 janvier 2005 organisé par le Centre Sécurité et Défense*, op. cit., p.102.

cas où leur mise en œuvre est assurée par les services de l'État, les mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite sont mises en œuvre par (...)»<sup>362</sup>. Cependant, toutes les mesures de sûreté restent mises en œuvre sous l'autorité du titulaire des pouvoirs de police mentionné à l'article L. 6332-2<sup>363</sup>.

Or cette externalisation des activités de surveillance a pris de telles proportions qu'elle aurait induit selon les aveux mêmes des responsables de la police des frontières des agents la transformation de leurs agents en simples contrôleurs, et n'agiraient plus comme les agents principaux de la sûreté. Cette situation est d'autant plus critiquable que les responsables et agents publics n'ont en soi aucun pouvoir direct à l'encontre des agents privés de sûreté, tout au plus peuvent-ils établir des procès-verbaux de manquements, notifiés à l'autorité préfectorale : ainsi, en application de l'art. R 217-1 et suivants du code de l'aviation civile, et après avis d'une commission de sûreté de l'aérodrome<sup>364</sup>, il est prévu une possible amende administrative d'un montant maximum de 750 euros infligée par le préfet à l'agent privé défaillant (et de 7500 euros à la société si celle-ci est mise en cause) ainsi qu'une suspension temporaire ; il s'agit donc ici d'introduire une voie supplémentaire de sanction des agents privés, par rapport à celle déjà existante et exercée par le CNAPS.

Pour autant, les conditions prévues par lesquelles des agents privés sont amenés à participer ne sont pas la garantie d'un exercice exemplaire voire performant des missions de sûreté aéroportuaire, ce qui a pu faire dire que « le choix d'une délégation des prestations de sûreté aérienne à des sociétés privées de sécurité a peut-être été opéré rapidement sans la considération nécessaire à cette mission. La formation des agents de sûreté est défaillante, minimaliste, dangereuse et la sélection s'avère inexistante, car on cherche avant tout à faire de la réinsertion sociale »<sup>365</sup> (et effectivement, la diversité des affaires portées devant le défenseur des droits ou de feu la CNDS en atteste).

---

<sup>362</sup> Art. L6341-2 C. transp. ; il concerne ainsi les exploitants d'aérodromes, les entreprises de transport aérien, les agents habilités, les chargeurs connus et les clients en compte, les fournisseurs habilités et les fournisseurs connus, les autres personnes ou organismes autorisés à occuper ou utiliser la zone côté piste de l'aérodrome, les personnes ou organismes liés par contrat aux personnes ou organismes ci-dessus mentionnés, et notamment les employeurs des agents mentionnés aux II et V de l'article L. 6342-4 (les agents privés de sécurité, donc).

<sup>363</sup> *id.* L'article L. 6333-2 disposant lui que « la police des aérodromes et des installations aéronautiques régis par les dispositions du présent chapitre est assurée (...) par le représentant de l'État dans le département qui exerce, à cet effet, dans leur emprise, les pouvoirs impartis au maire aux articles L. 2212-2 et L. 2213-33 du CGCT » (c'est-à-dire les pouvoirs intéressant le maintien de l'ordre public général).

<sup>364</sup> Composée du directeur de l'aviation civile (ou son représentant) et d'au moins un représentant de l'exploitant d'aérodrome, un représentant des compagnies aériennes et un représentant des personnels navigants et des autres catégories de personnel employés sur l'aérodrome.

<sup>365</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, rapport d'information n°4068, *mission d'information sur la sûreté aérienne et aéroportuaire*, 12 décembre 2011, citant à cet effet NAUDIN Christophe, *Sûreté aérienne : la grande illusion*, La table ronde, 2007.

S'il convient de tempérer ces vues du fait de l'évolution positive des exigences de formation depuis quelques années, il semble bien que les efforts faits en la matière restent insuffisants au regard de l'importance et de la nature des missions de sûreté. Or, autant cette question peut se permettre l'évolution bon an mal an qu'elle connaît concernant les activités classiques de gardiennage et surveillance, autant en matière aéroportuaire l'on est face à des problématiques de nombre d'usagers et de situation de danger d'un niveau élevé qui appellent d'autant plus des exigences de compétences et d'exemplarité : en témoigne ne serait-ce que la fouille manuelle des bagages et les palpations de sécurité qui ne sont et ne peuvent être assurées à 100% (pour des questions de rapidité et fluidité du trafic) et ne porteraient que sur 70% des passagers ; cette mission pose par ailleurs la question de la mise en œuvre d'un pouvoir d'appréciation qui à l'usage se révèle *de facto* potentiellement discriminatoire. Mais la question reste complètement évacuée du fait des menaces considérées qui appellent un consensus partagé d'acceptation de la situation entre professionnels de la sûreté et usagers, mais aussi du fait que la présence et compétence des officiers de police judiciaire la neutralisent théoriquement.

Or, excepté pour quelques très grandes entreprises de sécurité (réalisant plusieurs dizaines de millions d'euros de chiffre d'affaire par année) et d'autres de taille plus modestes mais très spécialisées, l'on constate malheureusement qu'à l'instar de beaucoup d'entreprises de sécurité privée, certaines sociétés de sûreté aéroportuaire ne bénéficient pas d'une santé financière suffisante pour être non seulement efficace, mais fournir un service de qualité tel que le suppose un secteur aussi sensible que celui-ci ; ainsi, le risque « de voir apparaître, dans l'avenir, sur le marché, des sociétés « multiservices » de sécurité, n'offrant pas nécessairement le niveau de qualification souhaité »<sup>366</sup>. Or, effectivement, la plupart des problèmes déjà pointés dans le cadre des activités classiques de gardiennage tels la sous-traitance, l'intense turnover des effectifs, les qualifications insuffisantes, la pression salariale sont ici d'autant plus prégnants qu'ils jouent sur la prestation de sécurité en elle-même<sup>367</sup>.

Et dans ce domaine plus qu'ailleurs encore, des grèves du zèle sont susceptibles d'entraîner des failles de sécurité aux conséquences potentiellement dramatiques, la problématique étant a fortiori démultipliée en cas d'absence totale de contrôle : l'on se souvient de la réaction affolée du gouvernement face à la grève des agents privés aéroportuaires en fin d'année 2011, qui avait dû faire

---

<sup>366</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, rapport d'information n°4068, *id.*

<sup>367</sup> Des parlementaires et journalistes n'avaient pas hésité à franchir les portiques de sécurité contrôlés par les agents de sûreté avec des armes afin de rendre compte de la faiblesse des contrôles et de sensibiliser l'opinion publique à ce sujet.

appel dans la précipitation la plus vive à leur remplacement par des policiers réquisitionnés (qui pour le coup retrouvaient là l'une de leurs anciennes missions! Mais paradoxalement moins bien formés que les agents privés grévistes rompus aux techniques de contrôle de sûreté aéroportuaire), tout en invoquant dans le but de délégitimer cet arrêt de travail la loi du 21 août 2007 sur le service minimum dans les transports terrestres et concernant dès lors les agents du fait qu'ils « concourent directement à l'activité de transport aérien de passagers, aux entreprises, établissements ou parties d'établissement qui exercent une activité de transport aérien ou qui assurent les services d'exploitation d'aérodrome, de la sûreté aéroportuaire (...) »<sup>368</sup>

Quand bien même des efforts constants ont été accomplis au niveau de l'amélioration des conditions d'exercice et de travail, il n'en reste pas moins qu'ils semblent toujours en retard au regard de l'apparition et la définition évolutives de nouvelles menaces à la sûreté aéroportuaire (notamment liées au terrorisme) et donc des garanties nécessaires relatives à la probité et la compétence des agents dans une activité qui exige un risque minimum sinon zéro.

En témoigne cette affaire datant déjà de 2006 (mais à l'actualité renouvelée), dite des badges de Roissy, où un groupe de salariés bagagistes soupçonnés de liens avec l'islamisme radical avait été suspendu par la préfecture (et selon des notes issues de l'Unité de coordination de lutte antiterroriste) parce que leur comportement et relations présentaient « une vulnérabilité incompatible avec une habilitation d'accès en zone réservée ». Or dans cette affaire, non seulement les notes en question étaient considérées comme particulièrement lapidaires, et donc établies sur des bases faiblement factuelles, mais le juge des référés en charge de statuer sur la légalité du retrait des badges s'était de plus déclaré incompétent pour enjoindre le préfet et le ministre de l'intérieur de produire les éléments justifiant les retraits de badges d'accès en zone sous douane : quand soupçons policiers et impératifs liés à la sûreté entrent en conflit avec le droit du travail, c'est là le symbole de toute la difficulté d'appréciation qui entoure la problématique liée à la spécificité de cette activité de sûreté.

De fait, c'est donc une gestion mixte de la sûreté portuaire et aéroportuaire fondée sur une véritable division du travail organisée entre le public et le privé qui est à l'œuvre et que l'on peut de fait analyser comme une délégation progressive de l'exécution des mesures de sûreté au secteur privé

---

<sup>368</sup> Art. L1114-1 du C. transp. L'objectif de cette loi « vise à concilier de façon équilibrée, dans les entreprises de transport aérien de passagers, le principe constitutionnel du droit de grève d'une part, et d'autre part l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, notamment la protection de la santé et de la sécurité des personnes (passagers en attente dans les aéroports) ainsi que le principe de la continuité du service dans les aéroports lié à l'exploitation des aérodromes et l'exécution, sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police, des missions de police administrative » (Proposition de loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2011, n°3991).

du transport de personnes et de marchandises (et qui constitue par ailleurs une tendance lourde dans le secteur de la sûreté aérienne à un niveau international<sup>369</sup>).

Outre concernant l'exécution de missions dont il considère qu'elles doivent rester de son ressort, L'État apparaît de plus en plus comme un prescripteur de normes et d'obligations à destination d'entreprises dont l'activité première est de nature commerciale, mais dont les besoins de sécurité dépassent le cadre commun de par la nature sensible de cette activité et de ses risques associés.

Or, apparaissent dès lors toutes les contradictions nées de cette cohabitation entre puissance publique et opérateurs privés en matière d'activité aéroportuaire organisée par l'ensemble des mesures de libéralisation organisées par l'Union européenne depuis les années 1990<sup>370</sup> : « De ce fait, l'industrie aéroportuaire communautaire a subi des changements organisationnels fondamentaux reflétant non seulement l'intérêt actif des investisseurs privés pour le secteur aéroportuaire, mais aussi le changement d'attitude des autorités publiques vis-à-vis de la participation privée au développement des aéroports. Ce développement a mené à une plus grande diversification et complexité des fonctions assurées par les aéroports »<sup>371</sup>, affectés à différents niveaux.

Notamment en matière de sûreté, l'État n'est donc même plus seul prescripteur en la matière puisque l'exercice effectif des missions de sûreté dépend aussi des aéroports : dans certains, par exemple, les contrôles des personnes se focalisent sur les ceintures, d'autres sur les chaussures... s'il existe bien un cadre général développé par la Direction générale de l'aviation civile<sup>372</sup>, il perdure cependant encore un manque d'harmonisation des procédures de contrôle dû à une disparité des pratiques matérielles et quotidiennes dépendant tout à la fois de la politique de l'aérodrome, des arrêtés préfectoraux, des habitudes des agents... d'autant que les prestations de sûreté ont un coût, qui dans le cas des aérodromes de plus en plus privatisés notamment, n'est plus assuré par la manne des finances publiques alors même que ce sont les pouvoirs publics qui fixent les orientations et exigences

---

<sup>369</sup> Encore qu'en la matière, rien n'est fixé dans le marbre : aux États-Unis, après avoir massivement privatisé les services de contrôle aéroportuaire, les pouvoirs publics ont fait le choix inverse de les réintégrer dans le giron fédéral au sein d'un service dédié, la Transportation Security Administration (TSA). Ceci dit, le coût humain et financier massif de cette opération est tel qu'il n'a pas été suffisamment anticipé et donne lieu à de nombreux dysfonctionnements de sécurité.

<sup>370</sup> Appelées « troisième paquet », relatives à l'achèvement du ciel unique européen et comprenant toute une série de dispositions concernant la sécurité, l'efficacité et la performance environnementale du secteur. À ce titre, la réglementation européenne en matière de marché aéroportuaire constitue l'une des premières manifestations concrètes du marché unique européen et issue des règlements du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens, l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires, et les tarifs des passagers et de fret des services aériens.

<sup>371</sup> Communication de la Commission, « *Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux* », 9 décembre 2005.

<sup>372</sup> Mais aussi par l'Union européenne, et encore par l'Organisation de l'aviation civile internationale, ce qui contribue à épaissir le mille-feuilles réglementaire.

générales de sûreté.

A ce titre, le cas d'Aéroport de Paris (ADP), groupe aéroportuaire de niveau mondial, auparavant établissement public dorénavant société commerciale anonyme<sup>373</sup>, est symptomatique de cette situation qui tend à devenir de plus en plus inconfortable du fait de ces logiques d'économie de fonctionnement privatisée (et donc sujette aux fluctuations de l'économie réelle du trafic aérien) au regard d'exigences de service public (sujets à eux à des arbitrages étatiques selon les nécessités du moment<sup>374</sup>), en ce sens que la société ADP assure les services publics liés à l'exploitation des aérodromes, ainsi que l'exécution de missions de police administrative sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police ; à ce titre, elle doit en assurer les coûts, qu'elle répercute sous forme de redevance dont doivent s'acquitter les opérateurs aéronautiques, et qu'eux-mêmes répercutent sur le prix de leurs services aux usagers. En clair, le processus de privatisation tel qu'il a été conçu a ainsi permis aux pouvoirs publics de déléguer à une nouvelle société de droit privé dont l'État est l'actionnaire principal, et dont les frais de fonctionnement notamment de sûreté - mission censément régaliennne - sont ultimement assumés par les usagers ! Situation économiquement et juridiquement confirmée par le juge administratif, lorsque ce dernier estime que même passé entre deux personnes privées (ADP et une société de sécurité privée), le marché de service de prestations de sûreté aéroportuaire est un contrat de droit public dès lors que la mission d'inspection et de filtrage des passagers, des personnels et des bagages que doit exécuter la société cocontractante est réalisée pour le compte de l'État et sous son autorité dans le cadre de son activité de police administrative des aérodromes<sup>375</sup>.

Finalement, la question de la sûreté aéroportuaire telle qu'exercée par des personnes privées est directement liée à une conception nouvelle de management reposant autant sur un usage mixte du droit (droit privé et droit administratif) que sur la déjudiciarisation de certaines procédures de sûreté.

---

<sup>373</sup> V. loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

<sup>374</sup> De fait, les consignes des pouvoirs publics relatives aux exigences de sûreté sont parfois porteuses d'imprécision, comme l'en témoignait Jean-Louis BLANCHOU, préfet, alors directeur de la sûreté et des préventions d'Aéroports de Paris : « Cela a une conséquence en termes de responsabilité. Les responsabilités des opérateurs ont un peu évolué dans le temps, ce qui résulte des textes mais aussi de pratiques qui ne sont pas forcément écrites. Jusqu'à présent, il y avait une obligation de mise en place de moyens, de mise en œuvre de procédures. Depuis un an, l'État demande, sans avoir écrit la norme et sans que cela soit sacralisé par des textes, de vérifier que ces mesures sont effectivement efficaces. Il y a rappel à l'ordre lorsque nous n'atteignons pas un taux de détection d'objets interdits à l'emport en cabine que l'État nous a fixé de manière officieuse, et quand il fait ses contrôles et que les chiffres ne sont pas atteints, il y a constats de manquement, PV, et on nous dit que nous ne remplissons pas notre mission. Or notre mission au départ, c'était de mettre en œuvre des moyens, des matériels et d'appliquer des procédures. Ce n'était pas de s'assurer que ces moyens, ces matériels et ces procédures étaient efficaces. C'était à l'État de s'en assurer, c'était à lui éventuellement, s'il jugeait inefficaces les dispositifs qu'il avait demandé de mettre en œuvre, qu'il revenait de les modifier et nous aurions appliqué les demandes de l'État » (Les transports : l'exemple d'Aéroports de Paris, *in Colloque IFSA : « sécurité publique : partenariat puissance publique, acteurs privés ; Actes du colloque de l'institut français des sciences administratives du 20 novembre 2009 »*, IFSA, 2010, p.39).

<sup>375</sup> CE, 7/2 Ssr, 3 juin 2009, n°323594.



Dès lors c'est bien un champ nouveau d'activité privée de sécurité qui se développe, une mission de sûreté certes opérée sous le contrôle de la force publique, mais relevant de façon manifeste autant de la sûreté du transport que de la sécurité nationale.

Orientation totalement assumée, dès lors qu'issue d'une recommandation du Conseil national de la sûreté de l'aviation civile, la mise en place d'un uniforme national commun à l'ensemble des agents de sûreté aéroportuaire semble finalement le plus acter d'une participation effective à ces missions, en ces termes : « la mise en œuvre de cet uniforme vise à souligner la mission de service public rendue par les agents de sûreté »<sup>376</sup>.

## **B°) Sécurité et circulation des personnes : le rôle accru des opérateurs privés.**

Il est dorénavant acquis que la nature particulière de l'activité de transport de personnes et de marchandises notamment en provenance et à destination de l'international, en tant qu'elle est porteuse de risques associés accentuant la vulnérabilité de la sécurité intérieure, entraîne des conséquences importantes quant à la façon dont est pensée et organisée l'activité privée de sécurité au sein de ce secteur commercial. Si nous avons mis en exergue le particularisme de cette activité telle qu'exercée par des agents privés de sûreté aéroportuaire, il semble pertinent de dépasser ce seul cas d'étude de la compétence de ces derniers dans le domaine de la sûreté aérienne et de la sécurité nationale, pour rendre compte de l'existence plus globale d'un véritable changement de paradigme affectant les opérateurs de transport et relatif à leur rôle de plus en plus accru en la matière, en lieu et place des forces publiques de sécurité.

Ainsi, la déjudiciarisation des procédures de contrôle, en ce sens qu'elles sont opérées de telle façon que l'intervention directe de la force publique devient *de facto* presque inutile (ou en tous les cas de dernier recours, tant elle a vocation à intervenir au bout d'une chaîne de compétences diluées et distribuées à une multitude et variété d'acteurs), permet à l'État de déployer toute une nouvelle conception du contrôle des flux internationaux des personnes, axée sur la contribution et compétence directes des transporteurs.

Ainsi, et même si les obligations de contrôle des voyageurs incombant aux transporteurs internationaux (1°) ne concernent pas directement les activités privées de sécurité, tout comme le transport des étrangers en centre de rétention par des agents privés de sécurité (2°) relevant du régime du CSI ne concernent pas strictement la sûreté aéroportuaire, l'étude de ces régimes permet de

---

<sup>376</sup> Arrêté du 12 septembre 2013 fixant les conditions de mise en œuvre de l'uniforme prévu à l'article R213-5-2 du code de l'aviation civile.

prolonger la réflexion entourant la philosophie d'emploi des personnes privées dans leur contribution à la sécurité générale telle que le conçoivent les pouvoirs publics : que l'exercice effectif et efficient de la sécurité privée n'est pas tant conditionné par la nécessité d'une délégation formelle de prérogatives de puissance publique ou s'en rapprochant (et se basant sur une conception policière du maintien de la sécurité) mais qu'il peut se concevoir selon des moyens originaux et dérivés de vigilance (rejoignant à cette occasion la notion de prévention) et s'exerçant essentiellement à l'occasion de la mobilités des personnes.

### *1°) Responsabilité des transporteurs internationaux en matière d'immigration.*

En matière de transport international il existe pour les compagnies de voyage une obligation de communications des données personnelles des passagers (PNR<sup>377</sup>) relatives à leurs conditions de voyage, collectées par elles et à destination des autorités publiques concernées, à des fins de prévention et de détection de formes graves de criminalité et d'infractions terroristes ou d'enquêtes et de poursuites en la matière. Cette procédure est originellement issue de la législation américaine en la matière<sup>378</sup>, imposant à toutes les compagnies desservant les États-Unis à s'y conformer, et dont l'Union européenne a fini par adopter le principe<sup>379</sup>.

Techniquement, cela signifie donc que les compagnies ont une obligation de collecte et transfert des données au bénéfice des autorités publiques, et qu'un refus de la part de celles-ci ou des voyageurs concernés se traduit par l'impossibilité d'effectuer le voyage. De plus, toute la gêne et la responsabilité inhérentes à ces mesures et, dans le cas échéant à leurs défaillance, sont aux frais des compagnies (coût des mesures indexé sur frais humains et technologiques, frais d'assurance, gestion des risques, capital confiance commerciale, chaînes de responsabilité entre prestataires et sous-traitant visant à diluer la présence et la responsabilité étatique...) : c'est ainsi que les opérateurs privés ont hérité de façon factuelle et unilatérale d'une obligation de collaboration à l'exercice des politiques migratoires de certains États.

Ainsi, les entreprises privées de transport deviennent, malgré-elles, des auxiliaires dans la

---

<sup>377</sup> Données des dossiers passagers, telles les dates de voyage, l'itinéraire, les informations relatives aux tickets, les coordonnées, ainsi que les informations concernant les bagages et le paiement.

<sup>378</sup> Données personnelles appelées P.N.R (Passenger Name Record. Issu de l'Aviation and Transportation Security Act du 19 novembre 2001, ainsi que Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act du 5 mai 2002).

<sup>379</sup> Parlement Européen et Conseil, *Directive (UE) 2016/681 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière*, 27 avril 2016.

mise en œuvre des mesures de contrôle de l'immigration décidées par les États (par ailleurs souvent issues de la transposition de mesures européennes adoptées dans le cadre des accords de Schengen) via leur obligation de recueillir des données à caractère personnel, relatives aux passagers effectuant des déplacements internationaux en provenance ou à destination d'États n'appartenant pas à l'Union européenne<sup>380</sup>, par laquelle le ministère de l'Intérieur est habilité à exploiter certaines données à caractère personnel recueillies à partir des différents documents de voyage des passagers de transporteurs (carte d'embarquement, visa, papier d'identité...) <sup>381</sup>.

De plus, si les entreprises de transport doivent d'une part prendre des dispositions pour vérifier en amont la validité des documents détenus par leurs voyageurs, elles doivent en outre procéder au rapatriement à leurs frais de l'étranger en situation irrégulière si celui-ci parvient néanmoins à entrer sur le territoire national. En effet lorsqu'un refus d'entrée est prononcé à l'encontre d'un étranger non communautaire, les frais de réacheminement de prise en charge de cet étranger pendant le délai nécessaire à celui-ci, incombent à l'entreprise de transport qui l'a débarqué en France (article L213-6 CESEDA)<sup>382</sup>.

Car en France, le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit que lorsque l'entrée est refusée à un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, l'entreprise de transport aérien ou maritime (mais aussi routier ou ferroviaire) qui l'a acheminé jusqu'au territoire est tenue de le ramener sans délai au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise (ou en cas d'impossibilité, dans l'État qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis).

Néanmoins, les opérateurs de transport ne sont pas poursuivis lorsqu'un étranger a été admis sur le territoire au titre d'une demande d'asile ne semblant pas manifestement infondée, ou lorsqu'ils peuvent établir que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement ne comportaient alors pas d'élément d'irrégularité manifeste.

Il pèse donc sur les opérateurs de transport non seulement une charge de travail conséquente, mais une véritable responsabilité juridique et des contraintes économiques et financières<sup>383</sup> : outre le

---

<sup>380</sup> Art. L1631-3 C. transp.

<sup>381</sup> Art. 7 de la Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

<sup>382</sup> Les mêmes obligations existent à l'encontre des transporteurs routiers et ferroviaires : art. L213-7 et L213-8 CESEDA).

<sup>383</sup> Entraînant des effets annexes tels que l'accroissement des moyens de contrôle au moment de l'embarquement, le développement des moyens pour prouver l'identité de ceux de leurs clients qui détruiraient leurs papiers d'identité (photocopie à l'embarquement, numérisation des documents). Pour s'assurer de la bonne collaboration des transporteurs, l'amende est portée de 1500 à 5000 euros pour les transporteurs débarquant un passager démuné de documents de voyage valables.

coût de traitement d'un voyage retour, un opérateur ayant méconnu ses obligations en la matière est alors aussi susceptible d'encourir des sanctions relatives aux personnes physiques ayant contribué à l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers de migrants, prévues par le CESEDA: ainsi, l'article L. 622-1 du code dispose que toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 euros, ainsi que, concernant les personnes morales, de peines telles que la dissolution de la personne morale, l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer certaines activités professionnelles, voire son exclusion des marchés publics<sup>384</sup>...

Cependant, on peut légitimement s'interroger quant aux éléments sur lesquels les opérateurs privés du transport peuvent, même doivent, se fonder pour accepter ou rejeter la demande d'un étranger désirant emprunter un moyen de transport...

Par suite, il reste aussi la question du concours des autorités publiques en la matière, car il s'agit bien pour ces opérateurs de vérifier si les documents permettant de postuler à l'entrée et au séjour sur le territoire national sont valides... or, ce processus de vérification suppose des connaissances et compétences relevant en principe de la force publique : de fait, il semble bien que nous sommes là face à « une externalisation partielle de ses missions de contrôle de la validité des documents d'entrée sur le territoire national »<sup>385</sup>. Cette mission ne leur est pourtant pas explicitement reconnue et dérive du système d'obligations et de sanctions prévu par les États à leur encontre. En outre les procédures et modalités concrètes de mise en œuvre de ces pratiques de contrôle externalisées ne sont pas juridiquement encadrées tout comme les formalités de coordination entre les entreprises de transport et les services de police chargés du contrôle aux frontières.

Filtrage en amont et contrôle de flux des potentiels migrants, rapatriement des clandestins sans frais pour le secteur public, charge partielle de la responsabilité juridique en cas de contrôle défaillant, allègement de la charge de travail des agents publics : il semble bien que ce faisant, l'État transférerait ainsi une partie non négligeable des coûts du contrôle migratoire vers les opérateurs privés de transport des personnes.

Plus encore, « la logique de la délégation de fonctions de contrôle migratoire s'inscrit dans un souci d'empêcher l'accès de migrants indésirables au système de protection légale et au droit d'asile »<sup>386</sup>

---

<sup>384</sup> Art. L622-8 du CESEDA.

<sup>385</sup> INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SÉCURITÉ (INHES), *Le marché de la sécurité privée en France*, 2008, p.61.

<sup>386</sup> GUIRAUDON Virginie, « Logiques et pratiques de l'État délégué : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », in *Cultures & Conflits*, vol. 45, n°1, 2002, p.57.

Les compagnies insistent sur le fait que non seulement le contrôle migratoire relève des compétences de l'État et donc que le transfert de compétences est illégitime mais aussi que les employés du secteur privé, exposés à des tentatives de corruption et d'intimidation, ne jouissent pas de la même protection que les fonctionnaires étatiques, encore moins de la protection consulaire dans les pays de départ.

## *2°) Le transport des étrangers en centre de rétention par des agents privés de sécurité.*

L'article 53 de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité avait prévu la possibilité d'externaliser le transport des personnes maintenues en rétention ou en zones d'attente<sup>387</sup> en le confiant à des agents privés de sécurité.

Ce dispositif était originellement prévu à titre expérimental (prévu pour une durée test de 2 ans<sup>388</sup>), dans les conditions prévues par le code des marchés publics, et prévoit que l'État puisse passer avec des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'un agrément délivré en application de la loi du 12 juillet 1983 (maintenant des dispositions du CSI), des marchés relatifs aux transports de personnes retenues en centres de rétention ou maintenues en zones d'attente<sup>389</sup>. La forme du dispositif est assez simple, chaque agent concourant à ces missions devant être désigné par l'entreprise attributaire du marché et faire l'objet d'un agrément spécifique préalable, après avoir bénéficié d'une « formation adaptée » et obtenu « avec succès un examen technique » : en cela, le régime d'autorisation et d'exercice de cette activité ne contient aucune originalité notable par rapport à l'économie générale du régime des activités privées de sécurité.

Cette tentative de l'État de procéder à l'externalisation partielle de certaines de ses missions relatives à la prise en charge des immigrés illégaux sur le territoire consistait dans la version primitive du texte

---

<sup>387</sup> « L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international et désignée par arrêté, un port ou un aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée ». Délimitée par le représentant de l'État dans le département, la zone d'attente s'étend « des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise ou à proximité de la gare, du port ou de l'aéroport, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers des prestations de type hôtelier » (art. 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France).

<sup>388</sup> Avant l'expiration de ce délai de deux ans (jusqu'au 26 novembre 2005), le Gouvernement présenterait au Parlement un rapport dressant le bilan de cette expérimentation, qui a décidé de le pérenniser.

<sup>389</sup> Des centres de rétention et des zones d'attente susceptibles elles-mêmes d'être conçues, construites, aménagées et entretenues par une personne ou à un groupement de personnes de droit privé, selon une procédure de marché public. Néanmoins, l'enregistrement et la surveillance des personnes retenues ou maintenues restent confiés à des agents de l'État (art. 52 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité).

en une déléation totale des modalités de transport de personnes maintenues en centre de rétention ou zone d'attente, le transport consistant globalement entre le point d'entrée du territoire - un port ou à proximité du lieu de débarquement, un aéroport, une gare - et la zone d'attente (voire éventuellement le tribunal si besoin).

Saisi notamment du fait que ces dispositions conduiraient potentiellement à déléguer à une personne privée une mission de souveraineté incombant par nature à l'État, le Conseil constitutionnel a apporté des limitations à ce projet initial du gouvernement. En effet, en faisant valoir que les termes de l'article 53 devaient s'interpréter strictement et *a minima* en ce que l'objet de l'habilitation consiste à « la mise à disposition de personnels compétents, à la fourniture de matériels adaptés ainsi qu'aux prestations de conduite des véhicules », les Sages, par cette réserve d'interprétation, ont entendu exclure toute forme de surveillance effective des personnes transportées par des agents privés et que la possibilité d'être armés ne leur est donnée que dans le but d'assurer en cas de besoin leur protection personnelle.

En cela, le juge constitutionnel prolonge une réflexion antérieure relative au régime de la police des étrangers aux modalités entourant les processus de mise en rétention<sup>390</sup> : considérant classiquement que l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle, il admet que le maintien d'un étranger en zone de transit n'entraîne pas à l'encontre de l'intéressé un degré de contrainte sur sa personne comparable à celui qui résulterait de son placement dans un centre de rétention Il considère seulement que le maintien d'un étranger en zone de transit, en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée, a néanmoins pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne et que dès lors l'autorité judiciaire doit pouvoir exercer la responsabilité et le pouvoir de contrôle qui lui reviennent dans les meilleurs délais.

En tout état de cause, raisonnant en termes d'intensité de contrainte à l'égard de la personne placée en centre de rétention, les modalités techniques de transport seul, et pour autant qu'elles prévoient la présence d'une force policière, n'entreraient pas en contradiction avec le respect de sa liberté individuelle. En d'autres termes ces marchés de transport ne peuvent alors porter que sur la conduite et les mesures de sécurité inhérentes à cette dernière, toute autre activité et notamment la surveillance des personnes retenues ou maintenues au cours du transport se rattachant à l'ensemble des tâches indissociables des missions de souveraineté dont l'exercice n'appartient donc qu'à l'État.

Il n'était donc pas suffisant que le texte prévît certes que « l'autorité publique [puisse] décider, de manière générale ou au cas par cas, que le transport de certaines personnes, en raison de risques

---

<sup>390</sup> Cons const., 25 février 1992, déc n°1992-307 DC.

particuliers d'évasion ou de troubles à l'ordre public, demeure effectué par les agents de l'État, seuls ou en concours ». L'État entendait donc bien ainsi garder le choix de ses modalités d'intervention même si, dans le fond et comme le reconnaîtra le gouvernement a posteriori, « une telle expérimentation apparaissait utile pour évaluer si policiers et gendarmes pouvaient être dégagés de ces missions qui ne sont pas strictement liées à la sécurité »<sup>391</sup>.

Le retoquage par le conseil constitutionnel ayant d'une part vidé une grande partie de la substance de la loi, et alors que l'application tardive du décret devant préciser un certain nombre de points (notamment l'épineuse question de l'armement des agents de sécurité privée) n'a été opérée qu'en 2005 seulement, le bilan de cette expérimentation prévue n'a pas fait long feu. Le gouvernement a en cette matière revu ses ambitions à la baisse, alors qu'il avait pour ambition de généraliser ce dispositif de transport privé de personnes surveillées à d'autres domaines.

Le décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente confirme la marge étroite et minimaliste réservée à l'activité privée de transport des étrangers en situation irrégulière: « Pour les besoins de la procédure d'éloignement, le transport des étrangers maintenus en zone d'attente ou dans un lieu de rétention peut faire l'objet d'un marché public passé par le préfet territorialement compétent dans les conditions prévues par le code des marchés publics. Dans ce cas, l'objet du marché est limité à la mise à disposition de véhicules, la conduite et l'entretien de ces véhicules à l'exclusion de la surveillance directe des étrangers et de la mise en œuvre à leur égard de toute mesure à caractère coercitif, qui relèvent de la compétence exclusive des fonctionnaires de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale ».

Si ces éléments sont finalement codifiés à l'article L821 et suivants du CESEDA, on notera cependant que ce dispositif tel qu'il a été élaboré n'est pas exempt d'incertitudes : en effet, les périodes d'expérimentation prévues<sup>392</sup> n'ont semblent-ils pas été suivies de conclusions permettant d'apprécier ni la portée ni l'efficacité réelle de ce dispositif (en terme de coût pour les pouvoirs publics, de satisfaction du service rendu...) ni même si les marchés publics ont été effectivement mis en place et pourvus! Mais le dispositif existe bel et bien même s'il semble limité dans ses effets de privatisation tant d'un point de pratique que juridique.

---

<sup>391</sup> Projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, rapport n°371, p.182. Le rapport rappelle par ailleurs la filiation directe entre une telle expérimentation et l'affirmation telle qu'issue de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 de la nécessité de recentrer les forces de gendarmerie et de police sur leurs véritables missions de sécurité.

<sup>392</sup> Une deuxième période d'expérimentation de deux années supplémentaires ayant en effet été prévue à la suite de la première, du fait de l'inexistence d'un vrai bilan opéré à sa suite.

Pour autant, il semble bien exister une certaine incohérence résiduelle dans le fait d'avoir subordonné la faculté d'exercer une telle mission de transport avec la possession de l'agrément délivré en application de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité<sup>393</sup>.

Or, l'on rappelle le régime des activités privées de sécurité n'est censé concerner, aux termes de l'article L611-1 du CSI, que :

- La surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles.
- Le transport et la surveillance de fonds ou de métaux précieux.
- La protection de l'intégrité physique des personnes.
- La protection pour le compte d'un armateur de navires français.

Il s'avère donc à la relecture du champ d'application général des activités privées de sécurité que les transporteurs privés de personnes en rétention, exerçant donc une mission prévue à l'article L821-1 du Code des transports, ne seraient en fait théoriquement pas admis de fait à effectuer le transport proprement dit (les agents faisant alors bien plus que surveiller un bien : le véhicule) alors que le Conseil constitutionnel a formellement écarté qu'ils participent de la protection de l'intégrité physique de leurs passagers...

De là théoriquement, le transport de personnes en rétention ne semble pas formellement inclus dans le champ d'application du livre VI du CSI, sans même opportunité d'interprétation, et de fait les sociétés de sécurité privée ne devraient pas être en mesure d'assurer des prestations de transport de personnes en centre de rétention ou zone d'attente sous l'empire de ce régime.

À ce titre, cela semble constituer une entorse sérieuse au principe de spécialité et ces opérateurs privés commettraient donc une infraction vis-à-vis de l'Article L612-2 du CSI : ces derniers devant nécessairement mais surtout exclusivement exercer les seules activités prévues à l'article L611-1 du CSI en vue d'obtenir l'autorisation d'exercer une activité de transport qui constituerait alors une activité annexe, et de fait, non compatible avec le régime des activités privées de sécurité. L'existence de ce type de mission pourrait s'interpréter alors comme une brèche dans la philosophie même du régime général des activités privées de sécurité en ce sens que sous couvert d'un aménagement en soi plutôt technique et a priori finalement peu impactant en terme de libertés fondamentales, cette mise

---

<sup>393</sup> Art. L821-1 du CESEDA : « ... l'État peut passer des marchés relatifs aux transports de personnes retenues en centres de rétention ou maintenues en zones d'attente avec des personnes de droit public ou des personnes de droit privé bénéficiant d'un agrément délivré en application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité ».



à mal de son architecture juridique permettrait potentiellement de s'en prévaloir, quand bien même de façon impropre, afin de légitimer aux yeux du législateur la possibilité d'autres délégations de ce type<sup>394</sup>.

## **II°) L'impossible unicité matérielle de toute forme privatisée d'activité de sécurité.**

Toute activité ayant trait à la sécurité des personnes et des biens, et exercée par un agent ne relevant pas d'un statut public n'entraîne pas son inclusion au sein du régime strict des activités privées de sécurité. C'est l'arbitrage qu'a pu opérer le législateur dans certains cas, considérant la nature particulière de l'activité en cause, telle la sécurité incendie (A), et qui a pu révéler à cet égard toute la difficulté de celui-ci à dégager une vision claire de ce qui doit constituer une activité privée de sécurité. C'est ici aussi l'occasion d'examiner la faculté pour une société de droit privé de pourvoir elle-même à ses besoins de sécurité, via la constitution d'un service de sécurité interne, ce qui lui permet de jouer sur les conditions réelles dans lesquelles une activité privée de sécurité peut être exercée, et donc sur leur efficacité (B). Car l'efficacité d'une action de sécurité se mesure à la façon dont son objet et l'intérêt stratégique qui lui sont liés sont effectivement et matériellement protégés.

L'exemple des services internes des entreprises SNCF et RATP - établissements publics mais au fonctionnement de droit privé - est à ce titre particulièrement instructif, quand bien même il serait impropre de les assimiler totalement comme relevant du régime des activités privées de sécurité (C), même si le législateur les y avait intégrés avant de finalement faire marche arrière au vu de la nature des intérêts qu'il entend défendre dans ce domaine.

### **A) La place problématique de la sécurité incendie au sein des dispositifs des activités privées de sécurité.**

Avec la création du régime des activités privées par la loi du 12 juillet 1983, s'est posé la question de l'inclusion en son sein des activités de sécurité incendie. En effet, avant la loi, la pratique révélait que bien souvent les agents en charge de surveillance et de gardiennage des biens meubles exerçaient tout aussi bien et par la force des choses des missions de surveillance et protection contre les incendies, rentrant plus largement dans une mission de prévention de risques accidentels

---

<sup>394</sup> Le cas par exemple du transport de scellés judiciaires.

(incendies, électriques, fuites, etc.). Or beaucoup des débats entre parlementaires et gouvernement ayant alimenté la rédaction de la loi étaient notamment relatifs au fait de savoir s'il convenait de parler d'activité de gardiennage et surveillance ou bien de prévention, cette dernière pouvant s'interpréter de façon bien plus extensible au regard des missions matérielles pouvant potentiellement en découler<sup>395</sup>. Si la conception minimaliste et restrictive semblait l'avoir emporté du fait de la consécration du principe de spécialité, il ressort du texte même de la loi, retenant que le gardiennage et la surveillance consistaient en l'activité visant à fournir des services ayant pour objet la sécurité des biens meubles et immeubles et des personnes qui leur sont liées, que le cas spécifique de la sécurité incendie n'a pas été formellement tranché ; si bien que cette incertitude a accompagné tout du long la philosophie d'exercice des activités privées de sécurité, de savoir si la mission de sécurité incendie devait s'exercer au sein des dispositifs prévus par la loi de 1983.

En effet, la problématique relative au rattachement des activités de sécurité incendie au régime général des activités privées de sécurité a éminemment à voir avec la portée du principe limitatif de spécialité régissant ce dernier, et ainsi de savoir si les procédures telles que les rondes préventives, la vérification du bon fonctionnement et entretien du matériel et des moyens de secours, et encore la participation aux interventions sanitaires et de lutte contre l'incendie, pouvaient trouver à s'inclure dans une mission principale de surveillance et gardiennage telle que le prévoit l'article 611-1 du CSI. Véritable arlésienne de la réflexion relative au périmètre d'emploi des forces privées de sécurité, cette problématique a longtemps constitué une sorte de cafouillage juridique auquel les pouvoirs publics n'ont jamais semblé apporter une réponse cohérente (1°), même s'il est dorénavant admis que l'activité de sécurité incendie doit se départager de celle d'activité privée de sécurité (2°).

### *1°) L'activité particulière de sécurité incendie.*

Lorsque les premiers textes d'application de la loi du 12 juillet 1983 sont parus en 1986, les pouvoirs publics ont été amené préciser certaines modalités d'exercice du régime, autant à destination des usagers que des personnes publiques : c'est le sens de la fameuse Circulaire Pandraud du 24 novembre 1986<sup>396</sup> « ayant pour objet de commenter l'ensemble de ces dispositions nouvelles et de

---

<sup>395</sup> « La proposition de loi telle qu'elle est soumise ne concerne en réalité que les seuls risques de vol et d'agression. Elle passe notamment sous silence l'incendie et les risques divers (dégâts des eaux par exemple). Or, ces deux domaines sont intimement liés aux autres dans la lutte pour la sécurité dans les entreprises de prévention et de surveillance ». : travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1983, *Rapport du Sénat fait au nom de la Commission des lois*, 19 mai 1983, n°329, p.8.

<sup>396</sup> *Circulaire n° 86-343 du Ministère de l'Intérieur du 24 novembre 1986.*

rappeler le cadre juridique dans lequel peuvent s'exercer les activités régies par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 ». Or, cette dernière évoque bien à cette occasion « (...) la surveillance et le gardiennage de tous biens immeubles et toutes les modalités d'exercice de cette activité » concernant notamment « 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.) ». La prévention des risques industriels, techniques ou catastrophiques semblent alors maintenus dans une interprétation maximaliste des activités privées de sécurité qui fera long feu, au moins par le discours : « Les activités de surveillance peuvent être exercées de diverses manières (la surveillance directe, itinérante ou statique, les rondes, la surveillance avec chiens, la télé-détection, la télé-surveillance, la vidéo-surveillance). Quant au gardiennage, il englobe la prévention contre tous types de risques, aussi bien les cambriolages et intrusions que les incendies, fuites d'eau ou de gaz et les risques industriels. La profession récuse d'ailleurs le terme de gardiennage qu'elle estime trop restrictif, préférant parler de surveillance humaine »<sup>397</sup>.

Ainsi, pendant presque 20 ans, d'autres sources officielles (circulaires <sup>398</sup>, questions au gouvernement<sup>399</sup>...) vont dans le sens de cette position, le ministre de l'Intérieur allant même jusqu'à soutenir que le « principal domaine d'activité [des agents de surveillance] est la surveillance de sites industriels et d'immeubles, destinée davantage à déceler la survenance d'incidents d'origine accidentelle qu'à prévenir des actes de malveillance ou de délinquance »<sup>400</sup>!

La difficulté relative à l'appréciation de la portée effective de cette position visant à inclure

---

<sup>397</sup> SÉNAT, COMMISSION DES LOIS, *Rapport n°36 sur le projet de loi pour la sécurité intérieure*, présenté par Jean-Patrick COURTOIS, 30 octobre 2002.

<sup>398</sup> V. circ. du 3 septembre 1991 relative aux activités privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes, qui intègre dans le champ de la loi de 1983 les agents de sécurité incendie.

<sup>399</sup> Voir notamment l'intéressante question au gouvernement posée par le député C. Gaillard (Question n°1287 publiée au JO le 22/01/01 p.356 ; réponse publiée au JO le 24/01/2001, p.656) posée en ces termes :

« La question se pose dès lors de savoir quelle interprétation il convient de donner au terme « surveillance » et, plus précisément, si les activités énumérées ci-dessus peuvent être considérées comme liées à la sécurité et sont donc ouvertes aux entreprises de surveillance agréées en application de la loi de 1983.(...) ces activités pourraient-elles néanmoins être exercées par ces mêmes entreprises lorsqu'elles permettent accessoirement la détection de dysfonctionnements de nature à mettre en péril la sécurité des installations concernées (chaufferies, unités de production d'énergie, équipements industriels automatiques, réseaux d'eau, compteurs d'eau, de gaz ou d'électricité,...) et, par suite, d'affecter la sécurité des personnes et des biens ? ».

Ici, la réponse du ministère de l'Intérieur est non seulement sans équivoque, mais presque surprenante de par sa position exagérément maximaliste au regard des objectifs premiers de la loi :

Ainsi, la définition légale des activités privées de surveillance, gardiennage et transports de fonds « n'opère aucune distinction entre les activités selon la nature des biens protégés, les modalités d'exercice de la surveillance ou la nature des risques courus (...et) concernent la prévention de tous les types de risques : vol, cambriolage, dégradation, incendie, fuite d'eau ou de gaz, pollution chimique, explosion, risques industriels ». Ainsi, à ses yeux, « l'objet de l'activité des entreprises de surveillance et de gardiennage s'étend à la protection des personnes dont la sécurité est liée de façon directe ou indirecte à celle des biens protégés. Il s'agit des personnes susceptibles de se trouver à un titre ou à un autre sur les lieux surveillés ou à l'intérieur des bâtiments ou des locaux protégés ».

<sup>400</sup> Question n°47130 publiée au JO le 02/09/1991, p.3495 ; Réponse publiée au JO le 18/11/1991, p.4709.

des activités de sécurité non énumérées par le régime de 1983 provient du fait que d'un côté, la portée normative de ces sources est d'une intensité toute relative à l'échelle de la hiérarchie des normes, alors que ni loi ni règlement n'ont jamais confirmé cet état de fait. Or, de l'autre côté, elle a de fait emporté des conséquences réelles sur le régime général d'autorisation et d'exercice des activités privées de sécurité, puisque les préfetures se sont appuyées sur cette interprétation pour délivrer des autorisations d'exercer des missions de sécurité incendie à des sociétés de sécurité privée, ou que l'on a pu constater des agents de sécurité incendie exerçant abusivement des missions de gardiennage et surveillance...

Or l'interrogation de savoir si la sécurité incendie peut s'exercer via une société privée de sécurité n'est pas anecdotique : elle cristallise à la fois les insuffisances normatives issues de la rédaction de la loi du 12 juillet 1983, et les conceptions antagonistes relatives à la définition de la doctrine d'emploi des forces privées de sécurité.

Par ailleurs, il faut se rappeler que l'activité de sécurité incendie a existé et a été juridiquement définie avant la consécration du régime des activités privées de sécurité<sup>401</sup>. Au moment où le secteur de la sécurité privée se structure et prend son essor, le secteur de la sécurité incendie est lui déjà solidement installé dans le paysage des activités externalisées de sécurité des biens et des personnes. Alors que les activités privées de sécurité nouvellement consacrées ne sont qu'à un stade encore embryonnaire, permissif en terme de contrôle par les pouvoirs publics et d'exigence de qualification en vue de leur accès professionnel, *a contrario* celui de la sécurité incendie est pleinement opérationnel, soumis à des conditions et exigences de formation et de qualification précises, et qui plus est aux liens étroits avec le domaine de la sécurité civile<sup>402</sup> : il s'y déploie même une logique corporatiste du fait des passerelles professionnelles facilitées entre agents privés de sécurité incendie et anciens pompiers notamment. Dès lors, et en termes de logique commerciale, le secteur du gardiennage et de

---

<sup>401</sup> V. *arrêté du 18 octobre 1977 portant application du règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique* ; et *arrêté du 25 juin 1980 modifié portant application du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public*.

<sup>402</sup> Aujourd'hui matérialisés par l'arrêté du 2 mai 2005 modifié 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. Ainsi, les personnes susceptibles d'exercer ce type de mission doivent se prévaloir d'un titre et qualification particulières (SSIAP 1, 2, ou 3 ; selon le niveau de responsabilité) délivrés à la suite d'une formation spécifique. La réglementation SSIAP concerne uniquement les établissements ERP (Établissement Recevant du Public) /IGH (Immeubles de Grande Hauteur), c'est-à-dire des établissements classés en fonction de la nature de leur exploitation et en catégories d'après l'effectif du public et du personnel pour les ERP, et en fonction de leur hauteur sous plancher et de la nature de leur activité pour les IGH. Pour chacun de ces établissements, des moyens techniques et humains particuliers sont définis pour prévenir et lutter contre le risque incendie.

Ce texte formalise à lui seul l'activité de sécurité incendie comme constituant une activité à part entière, autonome et réglementée, et par ailleurs ne faisant aucune mention de la loi du 12 juillet 1983, du CSI, et des activités privées de sécurité en découlant.

V. aussi *Arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP)*.

surveillance est favorable à l'inclusion des missions de sécurité incendie au sein de leurs activités, ce qui leur garantit une plus grande diversification de leur offre alors que le secteur de la sécurité incendie lui est plus circonspect, méfiant même à l'égard d'une assimilation par un secteur qu'il estime professionnellement déficient et moralement douteux.

Cependant, ces deux secteurs aux logiques internes différentes semblent bien présenter une similitude d'action centrée autour de la prévention des risques et la sauvegarde des personnes et des biens : si un pragmatisme opérationnel par ailleurs bien-fondé tend à vouloir les confondre, il continue de résister à une conception matérielle unifiée de la légitimité des missions privées de sécurité au regard de leurs conditions d'exercice.

C'est là tout le souci d'appréciation qui s'est révélé au juge administratif lorsqu'il a eu à connaître de litiges entre des demandeurs de cartes professionnelles d'agents de sécurité privée et les services de délivrance des autorisations des permis d'exercer, à savoir les préfetures, et à se prononcer sur le bien-fondé de l'exercice de certaines missions s'apparentant à de la sécurité des personnes et des biens dans le cadre des activités privées de sécurité.

En 2006<sup>403</sup>, et bien que sans se prononcer explicitement sur le cas de la sécurité incendie, il entretient une forme d'une conception maximaliste en considérant que « toute entreprise qui exerce sous 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 celles des personnes liées directement ou indirectement à la sécurité de ces biens, est considérée comme une entreprise de surveillance et de gardiennage » ; pour autant que le principe de spécialité soit respecté (en l'espèce, il se prononçait sur des prestations de nettoyage léger) et que dès lors l'appréciation du respect de celui-ci est conditionné par la recherche de savoir si une « activité accessoire (est) nécessaire à la bonne exécution de la prestation de gardiennage ».

De la sorte, cet arrêt illustre de façon éclatante comment encore plus de vingt ans après la loi de 1983, l'autorité judiciaire se retrouve en charge de déterminer ce qui relève ou non du régime gardiennage et de la surveillance, du fait de l'incertitude matérielle qui l'entoure, et révèle ainsi de façon subtile tout son inconfort lorsqu'elle a à traiter de cette question : que le juge d'appel infirme une décision de première instance qui avait estimé que l'activité de sécurité incendie méconnaissait le champ d'application de la loi du 12 juillet 1983<sup>404</sup>, voire qu'il finisse par renvoyer à la compétence de l'autorité administrative (le préfet en l'occurrence) le soin de déterminer souverainement si cette activité relève ou non du régime issu de cette loi<sup>405</sup>, il semble néanmoins consacrer le principe selon

---

<sup>403</sup> CE, 7/2 Ssr, n°275412 du 24 novembre 2006.

<sup>404</sup> CAA Versailles, n°06VE00792, du 7 Février 2008.

<sup>405</sup> Et en l'espèce, le juge considère que tel n'est pas le cas : CAA Versailles, n° 08VE02077, du 12 Octobre 2009.

lequel peuvent exister des activités « connexes », n'excluant pas la réalisation d'activités complémentaires liées à la sécurité : à cet égard, les prestations de sécurité incendie, qui visent également à assurer la sécurité des biens et des personnes dans les immeubles, ne seraient 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 ; et que dans le cas échéant, l'exercice d'activités de sécurité incendie par une société de sécurité privée ne serait alors pas neutralisé par le principe de spécialité.

Si la question est restée en suspens pendant un long moment, elle a alors trouvé une actualité renouvelée du fait de la publication du décret du 9 février 2009<sup>406</sup> relatif à la carte professionnelle concernant les agents privés de sécurité, obligeant ces derniers à détenir un numéro d'autorisation pour accéder à l'emploi : cette situation a de fait obligé les services de l'État à enfin statuer sur la possibilité ou non d'un agent de sécurité incendie d'exercer la fonction d'agent de sécurité. Car en cas de réponse positive, ces agents tomberaient alors sous le coup de la loi de 1983, et se verraient imposer une obligation de moralité et de contrôle de leur activité par les pouvoirs publics, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici.

## *2°) Son intégration relative au sein des moyens de sécurité privée.*

Les pouvoirs publics ont été contraints de clarifier leur position dans une nouvelle circulaire en 2011 en confirmant que les entreprises relevant de la loi du 12 juillet 1983 peuvent bien proposer des activités de sécurité incendie à titre connexe, sous réserve du respect des règles relatives à la sécurité incendie, de la mention des deux activités sur le contrat de travail des agents concernés et de l'affectation de l'agent à une seule mission (de sécurité privée ou de sécurité incendie) à la fois, ce en quoi les agents permanents de sécurité incendie ne doivent jamais être distraits de leur fonction spécifique. Il s'agit donc d'une conception synthétique des activités privées de sécurité en tant qu'elles sont susceptibles d'inclure les activités de sécurité incendie, bien que dorénavant formalisée par l'affirmation que ces deux types d'activité ne se confondent pas et sont bien régies par deux réglementations différentes<sup>407</sup> (quand bien même moins d'un mois auparavant et en totale opposition, le ministre de l'Intérieur dont les services avaient élaboré la circulaire susmentionnée avait très

---

<sup>406</sup> Décret n°2009-1377 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.

<sup>407</sup> Circulaire IOCD1115097C du ministère de l'intérieur à l'attention des préfets, ayant pour objet l'exercice des activités privées de sécurité et des activités de sécurité incendie, 3 juin 2011.

clairement exprimé sa position sur le fait que « les activités de sécurité incendie sont des missions exclues des prestations possibles des sociétés de sécurité privée au même titre que l'activité de nettoyage »<sup>408</sup>...).

L'ensemble est confirmé par une ultime circulaire en 2015<sup>409</sup> disposant de façon plus précise qu'un « agent peut exercer concomitamment les deux activités, à l'exclusion de toute autre, en toutes circonstances, dès lors qu'il justifie des exigences et des conditions posées par chacune des réglementations ». De fait, il incombera à un agent doublement employé à ces deux fonctions de respecter les obligations classiques relatives à l'exercice d'activités privées de sécurité (carte professionnelle, déontologie, tenue, contrôle du CNAPS) et celles relatives au régime de sécurité incendie (détenir la qualification SSIAP et de ne pas faire partie de l'effectif minimal d'agents ne pouvant être distraits de leur mission). Cette faculté ne reste cependant qu'ouverte après avis et dérogation des commissions départementales de sécurité.

Enfin, dans la mesure où il s'agit d'une activité connexe, les sociétés de sécurité privée n'ont alors pas besoin de créer de filiale pour proposer des services de sécurité incendie à l'appui de leur offre commerciale de surveillance et gardiennage (ou toute autre activité énoncée à l'article L611-1 du CSI).

Ainsi semble prendre fin les incertitudes d'interprétation et les différentes positions quant à la place que doivent occuper les activités de sécurité incendie au sein des activités générales de sécurité privée, caractéristiques de l'insécurité normative des années pré-2010 en matière de définition de la nature et du périmètre des missions relatives aux activités privées de sécurité, et de conception globale de leur doctrine d'emploi...

Cependant, il est alors tentant d'interpréter cet assouplissement des règles d'emploi des agents privés de sécurité soit comme une brèche dans le principe de spécialité, soit comme une mesure opérationnelle et de simplification de bon sens. Quoiqu'il en soit, l'on se rend compte que plus de trente ans après la loi du 12 juillet 1983, malgré la remise à plat du régime des activités privées de sécurité (consécration d'un livre dédié au sein du CSI, création du CNAPS), l'appréciation de ce qui relève ou non de missions de sécurité pouvant être exercées dans ce cadre est toujours soumis à des considérations d'opportunité : qu'ainsi, la portée et la définition des services ayant pour objet « la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes », tels qu'énumérés à l'article L611-1 du CSI,

---

<sup>408</sup> Question n°97646, publiée au JO le 11/01/2011, p.123, Réponse publiée au JO le 03/05/2011, p.4549.

<sup>409</sup> Circulaire INTK1517236J du 12 août 2015 relative à l'exercice des activités de sécurité privée et de sécurité incendie par des agents doublement qualifiés.

semblent toujours aussi incertains.

Une grande partie des agents privés de sécurité (en tous les cas les plus visibles) opèrent au sein de grands ensembles nécessitant la mise en œuvre de dispositifs techniques particuliers de sauvegarde des bâtiments et de gestion des foules (élaborés par des commissions de sécurité sous l'emprise des dispositions du Code de la construction et de l'habitation) qui sont notamment au cœur de la formation de sécurité incendie. D'un autre côté, les agents de sécurité incendie travaillant en vertu d'une seule qualification SSIAP au sein d'ERP et IGH, exercent dans les mêmes conditions et pour des situations de plus en plus susceptibles de nécessiter, comme doivent s'en prévaloir les agents de sécurité, des compétences portant sur la gestion des situations conflictuelles, le filtrage et le contrôle des accès, les rondes de surveillance, et certaines connaissances du code pénal et de procédure pénale (relatives aux atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et à l'autorité de l'État, aux libertés individuelles...); en sus, l'absence de conditions de moralité et de déontologie est potentiellement préjudiciable en cas de déploiement sur un site sensible ou stratégique, comme c'est de plus en plus le cas.

Ce faisant, même résolue dans une certaine mesure, la problématique du rattachement des activités incendie aux activités privées de sécurité continue de mettre en exergue le raisonnement tronqué des pouvoirs publics en ce qui concerne le domaine des activités de sécurité telles que peuvent les exercer les personnes privées, et à qui l'on pourrait même reprocher en l'espèce de ne pas aller au bout de leur logique inclusive : mettant en œuvre une volonté d'interprétation extensive mais rationnelle, en faisant converger l'exercice de deux missions particulières au sein d'une même activité<sup>410</sup>, mais relevant toujours de deux régimes différents, ils ne se donnent cependant toujours pas les moyens de réaliser une économie normative salubre<sup>411</sup>.

---

<sup>410</sup> Et dès lors qu'en plus, l'arrêté du 21 avril 2010 définissant la spécialité de certificat d'aptitude professionnelle d'agent de sécurité et fixant ses conditions de délivrance prévoit explicitement la lutte contre l'incendie comme faisant partie du domaine de compétences à acquérir, et qu'ainsi la formation au CAP "Agent de Sécurité" prend en compte les compétences requises pour la délivrance du SSIAP1.

<sup>411</sup> Puisque l'on se rend compte que même ce qui devait s'interpréter comme une simplification reste porteur d'une certaine lourdeur administrative, voire d'une illégalité, préjudiciables - certes à la marge, mais réelles - à un fonctionnement transparent de cette possibilité d'exercice conjoint : en effet, l'instruction de cette circulaire ne semble pas prendre en compte que la commission de sécurité doit prendre le cas échéant une décision de détachage en vue d'une mission globale de sécurité en complète objection avec les dispositions de l'article MS 46 de l'Arrêté du 25 juin 1980 prévoyant que les effectifs excédant ne « peuvent être employés à des tâches de maintenance technique dans l'établissement ».



## **B) Les services de sécurité internes et la maximisation des logiques d'externalisation de la sécurité par leur internalisation.**

« La fourniture de services de sécurité privée est l'objet même de la société prestataire tandis qu'elle n'est, pour l'entreprise à service interne, que le prolongement d'une activité prédominante autre que la sécurité privée. C'est le rôle principal ou complémentaire des activités de sécurité qui détermine les différences spécifiques de régime juridique qui séparent les deux types d'entreprises »<sup>412</sup>.

Pour autant, ces différences ne sont pas si nombreuses qu'elles entraînent une vraie distorsion du contenu matériel (1°) et des conditions d'accès (2°) aux activités privées de sécurité exercées par le biais d'un service interne de sécurité.

### *1°) Régime général des services de sécurité internes.*

Les activités privées de sécurité s'exerçant sous forme de prestations contractuelles ayant pour objet la sécurité, le CSI prévoit qu'elles puissent être exécutées directement, par et pour le compte exclusif d'un donneur d'ordre. En d'autres termes, en disposant que les personnes privées peuvent aussi « être autorisées à exercer à titre professionnel, pour elles-mêmes (...) » les activités énumérées aux 1° à 3° de l'article L. 611-1<sup>413</sup>, le législateur admet la possibilité pour une société de disposer de son propre service de sécurité interne<sup>414</sup> : ce sont donc les propres salariés de cette dernière qui seront employés à exercer des missions de sécurité privée.

De là, la création de ce service interne de sécurité doit faire l'objet d'une autorisation préalable de fonctionnement de la part du CNAPS<sup>415</sup>, et les agents qui le compose doivent se prévaloir d'une carte professionnelle. Le CSI rappelle a fortiori dans ce cas d'espèce l'interdiction de s'immiscer dans le déroulement d'un conflit du travail ou de se livrer à une surveillance relative aux opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou aux appartenances syndicales des personnes. Globalement, les

---

<sup>412</sup> AUBERTIN Christophe, « Service interne et entreprise prestataire : deux notions fondamentales du droit de la sécurité privée », in *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°27-28, 2014, p.222.

<sup>413</sup> C'est-à-dire toutes les activités prévues à l'article L611-1 du CSI (surveillance, gardiennage, transport de fonds) à l'exception de la protection de l'intégrité des personnes et de l'activité privée de protection des navires.

<sup>414</sup> Curieusement, le terme en lui-même de « service interne de sécurité » n'est reconnu que dans des sous-titres d'ordre secondaire du CSI mais pas de façon autonome au sein des dispositions légales ; par correspondance avec l'article L612-25, on peut le définir comme « l'entreprise dont certains salariés sont chargés, pour son propre compte, d'une activité mentionnée à l'article L611-1 ». Dès lors, il ne semble pas exister de différences de nature entre une prestation de sécurité externalisée, et une autre exercée directement pour son propre compte. Cela étant, lorsqu'il s'agit de définir les quelques dispositions particulières relatives au régime des services internes de sécurité, le code ne procède que par renvois, ce qui est dommageable pour la lisibilité et l'intelligibilité de l'ensemble.

<sup>415</sup> L'autorisation n'est pas générale pour l'entreprise et vaut pour un site particulier.

sociétés (les personnes physiques ou morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés, ce qui exclut les associations et syndicats) souhaitant se doter d'un service interne de sécurité doivent se prévaloir de la plupart des obligations relatives au régime générale des activités privées de sécurité, sauf que, de façon évidente, ce type de service n'est pas soumis au principe de spécialité<sup>416</sup> puisqu'il est exercé à titre complémentaire d'une autre activité.

Les raisons pour une société de se doter d'un service interne de sécurité plutôt que de faire appel à un prestataire extérieur sont variées mais relèvent globalement de la recherche suivante : garder le contrôle direct, une réactivité et adaptabilité accrues concernant autant l'identification des besoins de sécurité en fonction de la spécificité de l'activité de la société, que concernant les personnes qu'ils emploient chargées d'y répondre. La philosophie inhérente à la création d'un service interne de sécurité est qu'elle permet aussi d'imprimer sa marque et sa culture d'entreprise.

Mais créer ce service revient en pratique souvent plus cher que de faire appel à un prestataire extérieur : les conditions d'emploi des agents internes relèvent de celles de leur propre entreprise (salaire, protection sociale, convention collective propre...), alors que la contribution sur les activités privées de sécurité dont cette dernière doit s'acquitter est plus élevée que pour les entreprises de sécurité privée<sup>417</sup>.

Le choix de se doter ou non d'un service de sécurité interne procède donc d'un arbitrage qu'une société entend opérer au regard des intérêts qu'elle entend protéger, voire plus ou moins dissimuler aux yeux de l'extérieur. Là se rejoint la problématique relative au fait que si la responsabilité disciplinaire de tous les agents privés de sécurité est de la compétence du CNAPS, le manque de contrôle et de visibilité afférents aux services internes rend difficile un contrôle efficient de ce type d'activité au regard des règles des activités privées de sécurité, même si en tant que salariés de leur entreprise, ils restent soumis au droit commun de responsabilité civile.

## 2°) *Un exercice optimisé des activités privées de sécurité.*

La notion de service interne de sécurité révèle une chose : que si le CSI pose les conditions minimales d'entrée à la profession d'agent privé de sécurité, le standard de qualification professionnel

---

<sup>416</sup> Art. L612-25 du CSI.

<sup>417</sup> Art. 1609 quinquies du CGI : 0,6% du montant des sommes payées à leurs salariés qui exécutent une ou plusieurs activités privées de sécurité à titre de rémunération ; au lieu de 0,4% sur le montant hors taxe des ventes de prestations de services d'activités privées de sécurité pour les autres cas.

global du secteur s'appréhende par la capacité financière de ce dernier. En d'autres termes, si globalement le secteur des activités privées de sécurité constitue un pôle d'activités commerciales peu rentable avec très peu de marges, le niveau global de qualification n'est pas susceptible de dépasser ce que la plupart des opérateurs peut y allouer comme dépense.

Les choses sont dès lors sensiblement différentes pour des entreprises suffisamment fortunées qui peuvent alors à la fois créer leur propre service de sécurité interne, et faire jouer la concurrence entre candidats afin de n'y inclure que les meilleurs profils, c'est-à-dire se pouvant se prévaloir des qualifications et formations les plus complètes, issus anciennement des forces publiques de sécurité, etc.

Cette logique se vérifie particulièrement pour les sociétés ayant des intérêts industriels et commerciaux particulièrement stratégiques à défendre qui peuvent alors définir de façon totalement autonome leurs besoins de sûreté et les moyens pour les combler. Si ces moyens sont évidemment encadrés et limités par les dispositions prévues au CSI, rien n'empêche ces services de solliciter les services d'autorisation du CNAPS et des pouvoirs publics pour opérer des demandes particulières d'équipement (armement, chiens...). Si en termes de prérogatives rien ne différencie le service interne de sécurité d'un grand magasin de celui d'un site industriel d'un fabricant d'armes, l'on constate de façon évidente un fossé de compétences, professionnalisme, et moyens de leurs agents composant les services de l'un et de l'autre.

Le mode opératoire de ces « super »-services de sécurité internes qui s'en dégage tendrait presque alors à s'assimiler à une force paramilitaire de protection tant ils cherchent à s'affranchir le plus possible des forces publiques de sécurité et opérer en quasi-autonomie.

L'État lui-même n'est pas insensible à cette logique comme l'en témoigne l'exemple des Formations Locales de Sécurité (FLS), services internes de sécurité alloués à la protection des sites d'Areva et du Commissariat à l'Énergie Atomique et aux énergies alternatives (CEA)<sup>418</sup>. Les agents de ces services assurent donc sur les sites de ces institutions la surveillance et le gardiennage (en particulier les risques d'intrusion et terroriste, particulièrement redoutés dans ce secteur) mais aussi de fait la sécurité de l'installation, en particulier la protection physique des matières nucléaires et substances dangereuses, et la prévention et le traitement des sinistres et accidents (incendie, inondation...). Polyvalents et surentraînés, faisant l'objet d'un recrutement spécifique et adapté

---

<sup>418</sup> Areva, société commerciale de droit privé spécialisée dans le nucléaire, majoritairement détenue par le CEA, Établissement Public Industriel et Commercial de recherche scientifique. Au demeurant, l'appellation de Formations Locales de Sécurité ne revêt aucun caractère officiel au sens d'une reconnaissance réglementaire.

(beaucoup proviennent des sapeurs-pompiers de Paris ou des marins-pompiers de Marseille, de la police nationale ou de la gendarmerie), soumis à des tests rigoureux de sélection, les agents des FLS illustrent particulièrement le rapport pouvant s'opérer entre l'emploi d'agents privés de sécurité, leur suroptimisation opérationnelle au regard de la nature des intérêts à protéger du donneur d'ordre, et la proximité effective avec les forces publiques de sécurité (expérience professionnelle passée, que ce soit leur lien privilégié avec les unités d'intervention d'élite – RAID -, convention de partenariat entre un site d'activité et le Service départemental d'Incendie et de Secours territorialement compétent).

Cependant, et peut-être à rebours des orientations de privatisation actuelles, le gouvernement songe sérieusement à remplacer une partie de ces effectifs par des forces du Peloton spécialisé de protection de la gendarmerie : en l'espèce l'intensification de la menace terroriste mais aussi de la réalité de l'espionnage industriel exige des garanties de défense opérationnelle que seules l'exercice de véritables pouvoirs judiciaires semblent satisfaire. En ce sens, ceci nous rappelle que le recours ou non à des agents privés de sécurité et la façon dont ceux-ci sont employés doit toujours s'appréhender à la lumière de la nature des intérêts sur laquelle ils sont appelés à veiller.

### **C) Les services de sûreté internes de la RATP et de la SNCF : un exercice en sursystème.**

La question de la sécurité au sein des transports ferrés concernant notamment les réseaux SNCF et RATP constitue une priorité d'ordre nationale des pouvoirs publics, car ils constituent les réseaux les plus anciens, les plus fréquentés (l'on parle ici de millions de passagers chaque jour) et donc les plus sensibles en termes de problématique de sécurité.

C'est pourquoi, historiquement et de par les formes juridiques originelles de ces deux structures, les missions de sûreté générale visant à assurer la sécurité générale au sein de ces réseaux (personnes, infrastructures) sont en grande partie de la compétence des services de l'État via notamment les forces de police et gendarmerie, exerçant le plus souvent à cet effet sous la forme de services dédiés<sup>419</sup> : en effet, ces réseaux sont constitutifs d'un domaine public.

---

<sup>419</sup> L'on peut citer à cet effet la brigade centrale des chemins de fer pour la SNCF (BCCF, chargé d'assurer la sécurité globale des réseaux ferrés sur l'ensemble du territoire et de la lutte contre l'immigration illégale) ; et la sous-direction régionale de la police des transports (SDRPT) assurant un rôle de coordination à l'échelle de la région parisienne entre les services territoriaux de police, de gendarmerie et les services de sécurité des entreprises de transports, en vue de veiller à la tranquillité publique et prévenir et lutter au quotidien contre la petite et la moyenne délinquance, et plus particulièrement celle commise sur la voie publique (vols avec violences, vols à la tire, dégradations, etc.).

Pourtant, il existe certaines activités de sécurité au sein du réseau ferroviaire (géré par la SNCF) et du métro parisien (RATP) qui constituent, à l'instar de celles exercées dans le domaine aéroportuaire, des missions particulières de sûreté<sup>420</sup> pouvant être exercées par du personnel privé. De par l'article L.2251-1 du code des transports, le législateur autorise ainsi ces deux opérateurs de transport à disposer de « services internes de sécurité ». Ces services « sont chargés, dans le cadre d'une mission de prévention, 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 ».

Historiquement, ce partage des fonctions de sûreté entre agents publics et contractuels n'est pas nouveau. En ce qui concerne la SNCF, il constitue même un reliquat de la spécificité des services du chemin de fer français, en tant qu'il a été mis en œuvre quasiment dès ses origines (milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle) un partenariat public-privé, via l'existence de contrats de concession par lesquels les pouvoirs publics investissent dans le développement du réseau et prévoient une police des chemins de fer, aux compagnies privées d'exploiter ce réseau et d'exercer les missions de police simple (par des agents employés à cet effet par ces compagnies, donc non-publics, en charge de veiller à la sûreté des transports. Ils ont par ailleurs une tenue spécifique et peuvent dresser des contraventions<sup>421</sup>). Ayant depuis été nationalisée sous la forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)<sup>422</sup>, son régime juridique entraîne conséquemment la soumission à un statut de droit privé de la majorité du personnel qui lui est affecté. La RATP a suivi une trajectoire et connaît un fonctionnement relativement similaire : les accès, voies et exploitation du service ayant originellement été assurées par des concessionnaires privés, la transformation de l'ensemble de la structure sous forme d'EPIC<sup>423</sup>, finit d'emporter la conception selon laquelle les forces publiques de sécurité n'ont pas vocation à être seules garantes de la sûreté à l'occasion de l'usage des services de transports.

Si elles ont toujours constitué des préoccupations importantes de sûreté, compte tenu de leur

---

<sup>420</sup> Dans une même démarche conceptuelle, les missions relatives à la sauvegarde des biens et des usagers constituent des missions de « sûreté », la « sécurité » étant plutôt entendue comme l'ensemble de procédures techniques permettant d'assurer la circulation des trains ou métros sans accident.

<sup>421</sup> V. art. 23 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer posant le principe que « les crimes, délits ou contraventions (...) pourront être constatés par des procès-verbaux dressés concurremment par les officiers de police judiciaire (...), agents de surveillance et gardes nommés ou agréés par l'Administration et dûment assermentés ».

<sup>422</sup> Par la Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) ; le statut juridique de la SNCF est désormais régi par les dispositions de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire : cette dernière introduisant le principe du fractionnement des pôles d'activité de l'entreprise en 3 établissements (l'EPIC mère « SNCF » chargé du pilotage stratégique du groupe, « SNCF Réseau » propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national et « SNCF Mobilités » chargé de l'exploitation des trains).

<sup>423</sup> *Loi n°48-506 du 21 mars 1948 réorganisation et coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne : création de l'office régional des transports parisiens et de la RATP.*

nature et destination d'emploi, les gares ferroviaires et stations de métro sont aussi désormais plus que des lieux de convergence de flux d'usagers - par ailleurs en augmentation constante - mais accueillent également des espaces commerciaux qui attirent de la clientèle au-delà des usagers des transports. De plus, architecturalement, ces endroits sont particulièrement conçus comme des espaces ouverts, étendus, avec de multiples accès parfois répartis sur plusieurs niveaux : ils sont donc particulièrement vulnérables à des failles de sécurité, dont la non-moindre est liée à la menace terroriste.

Le régime d'exercice de la sûreté des transports ferroviaires appliqué à la RATP et la SNCF repose donc sur deux aspects, ou plutôt deux spécificités fondamentales : la première liée à l'historicité de ces entreprises, et des services qu'elles pourvoient ; la deuxième relative à la nature des risques de sûreté qui découle de leur activité.

Ainsi, au titre de la sûreté des transports, des services dédiés ont été créés et intégrés sous le contrôle direct de la SNCF et de la RATP, sous la forme de services de sécurité interne, et dont les régimes sont liés par des dispositions communes, prévues par les mêmes textes<sup>424</sup>. Dès lors, les activités de sûreté exercées à leur bénéfice exclusif par leurs agents relèvent à la fois de dispositions particulières tenant à la nature de l'intérêt protégé, mais ont été partiellement intégrées au champ des activités privées de sécurité, notamment concernant les conditions d'accès (1°).

Cependant, le caractère dérogatoire des missions de sûreté telles qu'elles sont exercées par les services de sécurité internes de ces entreprises est tel que la question se pose de savoir quelle portée revêt leur assimilation avec des activités privées de sécurité telles que l'entend classiquement expressément le CSI (2°).

### *1°) Particularisme des activités de sûreté des services internes de la RATP et de la SNCF.*

#### **a) Régime général.**

Dès la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, des sanctions spécifiques ont été définies pour les atteintes au réseau ferroviaire, et les anciennes compagnies ferroviaires disposaient déjà de leur propre service de surveillance. Lorsque la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) a été créée en 1937 opérant la nationalisation globale du réseau, les services des anciennes

---

<sup>424</sup> V. art. 63 à 68 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, consacrant l'existence des services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP.

compagnies ont été unifiés au sein de la « Sûreté générale » (SUGE)<sup>425</sup>.

Les missions de la SUGE couvrent l'ensemble des besoins de sûreté s'appliquant à la spécificité du domaine ferroviaire, celle-ci étant chargée de lutter contre les incivilités (par exemple, le fait de fumer dans un espace non autorisé ou les dégradations de matériel), contre la fraude, contre le vol (de bagages dans les gares ou à bord des trains, ou de métaux, sur le réseau), de protéger les personnels du groupe public ferroviaire, de contrôler la qualité des prestations des sociétés de sécurité privée déployées dans les gares, et de contribuer à la lutte contre le terrorisme. Les missions de sûreté exercées par le Groupe de Protection et de Sécurisation des Réseaux (GPSR) au bénéfice de la RATP obéissent aux mêmes impératifs, c'est-à-dire « 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 »<sup>426</sup>. Or, si ces missions de sûreté relèvent en majeure partie de la prévention, elles sont aussi susceptibles - notamment du fait de la lutte contre la fraude - de relever de la sanction directe, ce qui constitue là une différence fondamentale avec le régime générale des activités privées de sécurité.

La création de ces services internes de sécurité a été motivée par la spécificité du domaine ferroviaire, et ainsi pour des logiques d'efficacité opérationnelle : en effet, recrutés, formés et rémunérés par l'entreprise, leurs agents disposent d'une connaissance toute particulière du réseau, de ses dangers, laquelle est indispensable pour exercer leurs missions<sup>427</sup>. Le recours à des entreprises de sécurité privée serait dès lors considéré comme particulièrement long, fastidieux et coûteux, l'absence d'appartenance à la culture et au fonctionnement internes de ces entreprises étant considéré comme préjudiciable à la qualité du service rendu.

Si les conditions d'accès et d'exercice sont globalement comparables aux conditions applicables aux activités privées de sécurité, du fait que les articles L.2251-1 et suivants du Code des transports opèrent en réalité certains renvois vers, ou s'inspirent des dispositions du Code de la sécurité intérieure, l'on peut cependant considérer que l'exercice des activités des services internes de sécurité par la SUGE et par le GPSR reste régi par le Code des transports (article L.615-1 du Code de la sécurité intérieure). Cependant, dans une logique de cohérence de régime, le champ de la loi de 1983 constitue le socle par lequel se définit la doctrine générale d'exercice de l'activité, notamment par l'application du principe de spécialité dans l'exercice des missions de sûreté, et l'interdiction de s'immiscer à cette occasion dans le déroulement d'un conflit du travail ou de surveillance relative à l'opinion des

---

<sup>425</sup> Art. L2251-1-1 du C. transp. : « Le service interne de sécurité de la SNCF réalise cette mission au profit de SNCF Réseau, de SNCF Mobilités et de l'ensemble des autres entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national ainsi que de leurs personnels, à leur demande et dans un cadre formalisé ».

<sup>426</sup> Art. L2251-1 du C. transp.

<sup>427</sup> Ils disposent ainsi de toute l'information relative à la circulation des usagers et des trains en temps réel, savent comment intervenir sur le réseau de la façon la plus adéquate, en évitant les dangers liés à la circulation des trains ou l'électrification des lignes...

personnes<sup>428</sup>. Enfin, le régime de sanction à l'occasion d'une infraction aux principes d'action des activités privées de sécurité est ici applicable<sup>429</sup>.

Dans la même logique, les conditions de moralité exigées par l'article L.612-20 du Code de la sécurité intérieure pour les activités privées de sécurité sont largement semblables à celles que posent l'article L.2251-2 du code des transports pour les services de la SUGE et du GSPR concernant l'exigence d'absence de condamnation pénale ou de la commission d'actes contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État<sup>430</sup>.

Enfin, est réaffirmé l'exigence du respect du principe selon lequel la tenue et la carte professionnelle dont les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP sont obligatoirement porteurs dans l'exercice de leurs fonctions ne doivent entraîner aucune confusion avec celles des autres agents des services publics, notamment des services de police<sup>431</sup>.

Correspondances directes ou similarités avec les dispositions du CSI relatives aux activités privées de sécurité, il est néanmoins impropre de considérer les activités des services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP comme relevant de ces dernières : s'il n'en est fait nulle mention expresse, l'exclusion du CNAPS et de sa compétence en terme de contrôle des agents suffit à le démontrer.

Dès lors, les agents de ces services internes de sécurité reçoivent une formation initiale et continue toute spécifique (et plus longue), adaptée à leurs fonctions et aux besoins des services<sup>432</sup>, tout comme le sera leur futur code de déontologie<sup>433</sup>. À ce titre, le contrôle de ces activités de services de sécurité internes sera directement exercé par les forces de police<sup>434</sup>.

Comme pour les activités privées de sécurité, le contenu matériel de l'activité de sûreté exercée par les services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP a connu dans les années 2000 puis 2010 un élargissement de plus en plus accentué au point qu'alors que leur régime avait été pleinement intégré dans le champ de la loi du 12 juillet 1983<sup>435</sup>, il en a été finalement exclu. Cette décision peut

---

<sup>428</sup> Art. L2251-1 du C. transp., renvoyant à l'art. L612-4 du CSI.

<sup>429</sup> Art. L2251-5 du C. transp.

<sup>430</sup> Art. L2251-2 du C. transp. (autant pour l'accès à la profession que pour y être maintenu).

<sup>431</sup> Art. L2251-3 du C. transp.

<sup>432</sup> Art. L2251-1 du C. transp. ; et arrêté du 28 septembre 2016 relatif à la formation des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

<sup>433</sup> Art. L2251-7 du C. transp. Ce code doit être établi par décret en Conseil d'État, mais n'est cependant toujours pas rédigé.

<sup>434</sup> Art. L2251-6 du C. transp. ; à savoir les commissaires de police, les officiers de police et les officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale des services désignés par arrêté du ministre de l'intérieur, pour le compte du représentant de l'État dans le département.

<sup>435</sup> Art. 63 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne : « Après l'article 11 de la loi no



s'interpréter du fait que le législateur n'ayant eu de cesse de créer de nouvelles infractions spécifiques et appliquées au domaine des transports, ou de les aggraver <sup>436</sup> (peines particulières pour violences ayant entraîné une incapacité de travail d'un agent, le fait de jeter ou de déposer un matériau ou un objet quelconque sur les lignes de transport ou le fait de pénétrer, circuler ou stationner dans les parties de la voie ferrée, revente de métaux, mendicité, etc...), il a été décidé dans le même temps d'ouvrir de nouvelles prérogatives aux agents de sûreté chargés de les constater. Cette décision traduit une volonté d'extension opérationnelle de l'exercice de leurs missions, et dans le sens d'une plus grande judiciarisation, ou quasi-judiciarisation de leur cadre d'action.

Il convient de rappeler par exemple qu'auparavant, aucune des possibilités de inspection visuelle des bagages et à leur fouille et palpation n'était ouverte aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, ce qui est désormais prévu<sup>437</sup> ; symptomatique à cet égard est la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, qui semble particulièrement évocatrice de cette évolution : par son intitulé tout d'abord témoignant de l'attention particulière des pouvoirs publics en la matière en lui consacrant un texte uniquement dédié (contrairement à l'habitude du législateur en matière de sécurité privée) ; par son contenu ensuite, qui semble confirmer l'autonomisation croissante de ce régime, et son caractère extraordinaire au regard des activités de sécurité pouvant être exercées par des agents non-publics.

Or l'extension de leurs prérogatives doivent plus que jamais être mise en perspective avec ce qui constitue la particularité du régime d'exercice des activités de sécurité interne de ces deux opérateurs : le pouvoir de sanctionner en leur nom et par procès-verbal les infractions qu'ils constatent.

## b) L'assermentation.

Là où le régime d'exercice des activités de sûreté des services de sécurité internes de la RATP et de la SNCF diffère fondamentalement de celui des activités privées de sécurité prévu par le CSI, c'est que leurs agents disposent en vue de remplir leur mission de pouvoirs supérieurs, pouvant même s'assimiler à des prérogatives de puissance publique en tant qu'ils peuvent d'une part intervenir sur la

---

83-629 du 12 juillet 1983 précitée, il est inséré un article 11-1 ainsi rédigé : « Art. 11-1. - Sans préjudice des dispositions prévues par la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, la Société nationale des chemins de fer français et la Régie autonome des transports parisiens sont autorisées à disposer d'un service interne de sécurité » ». L'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure vient mettre fin à ce rattachement normatif (au moment même où le régime des activités privées de sécurité connaît une refonte totale de son cadre) en l'incluant dorénavant au Code des transports (article L615-1).

<sup>436</sup> V. loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance, loi LOPPSI du 14 mars 2011.

<sup>437</sup> Art. L2251-9 du C. transp., lequel opère un renvoi direct à l'article L613-2 du CSI prévoyant la faculté d'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille, ainsi que des palpations de sécurité en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique.

voie publique (une autorisation générale leur étant attribuée<sup>438</sup>) mais surtout constater par procès-verbal toutes les infractions à la police du transport ferroviaire ou guidé, ainsi que procéder à des interpellations ou des investigations sur les actes de malveillance physiques ou financières.

Ces agents, assermentés par le Tribunal de grande instance et agréés par le préfet et le procureur de la République, peuvent ainsi exercer des pouvoirs partiels de police judiciaire strictement encadrés : dans ce cadre, ils sont autorisés à recueillir, voire relever<sup>439</sup> l'identité et l'adresse des personnes ayant commis l'infraction.

Par suite, en cas de refus de décliner son identité ou d'impossibilité d'en justifier, le contrevenant peut être retenu par l'agent, si l'officier de police judiciaire (OPJ) territorialement compétent à qui l'agent a immédiatement rendu compte lui a ordonné de lui présenter la personne pour procéder à une vérification d'identité en application de l'article 72-3 du code de procédure pénale. La personne a alors l'obligation de demeurer à la disposition de l'agent pendant le temps nécessaire pour contacter l'OPJ, censément sans délai<sup>440</sup>. Cependant et pratiquement, peu de conséquences ne devraient s'attacher à la violation de cette obligation : car juridiquement, si les agents assermentés disposent des pouvoirs de droit commun de l'article 73 du code de procédure pénale, permettant de retenir une personne, cette mesure ne s'applique en théorie qu'en cas de flagrant délit ou crime : et non en cas de contravention. Or, c'est le plus souvent à l'occasion d'une fraude que la personne voit son identité contrôlée par les agents<sup>441</sup>.

---

<sup>438</sup> Art2251-1 du C. transp.

<sup>439</sup> L'agent habilité à relever l'identité peut solliciter la présentation d'une pièce d'identité, alors que l'agent habilité à recueillir l'identité doit se contenter d'éléments déclaratifs. Voir l'article 529-4 du Code de procédure pénale sur les modalités d'extinction de l'action publique par une transaction entre l'exploitant et le contrevenant : « A défaut de paiement immédiat entre ses mains, l'agent de l'exploitant est habilité à recueillir le nom et l'adresse du contrevenant (voire) s'ils ont été agréés par le procureur de la République et assermentés, sont habilités à relever l'identité et l'adresse du contrevenant ».

<sup>440</sup> Art. L2241-2 du C. transp.

<sup>441</sup> C'est justement parce que les fraudes au transport ne sont pas constitutives d'un délit qu'en cas de vérification d'identité, la personne ne peut être retenue plus de quatre heures par l'OPJ, et qu'en cas de refus persistant ou de réponses manifestement inexacts, le procureur de la République ou le juge d'instruction peut ordonner la prise d'empreintes ou de photographies, mais qui seront détruites dans un délai de six mois si aucune procédure ne suit cette opération. Néanmoins, il conviendra sûrement de réexaminer la portée et l'effectivité de ces dispositions à la lumière de la caractérisation du délit d'habitude, par lequel la fraude constitue un délit dès lors qu'une personne est appréhendée en voyageant de manière habituelle sans être muni d'un titre de transport valable (l'habitude est caractérisée dès lors que la personne concernée a fait l'objet, sur une période inférieure ou égale à douze mois, de plus de cinq contraventions : art. L2242-6 du C. transp.). De plus, elles posent aussi la question de savoir comment les informations personnelles des voyageurs en infraction sont contrôlées et conservées par les services de la RATP et de la SNCF, la CNIL s'inquiétant en effet des modalités par lesquelles sont collectées les informations relatives aux contrevenants : en effet, la façon dont elles sont stockées et accessibles par les agents laissent craindre que la recherche de l'efficacité de la lutte contre la fraude ne contrevienne à certaines dispositions relatives aux libertés publiques et individuelles (voir Délibération n° 2013-275 du 26 septembre 2013 portant autorisation unique de mise en œuvre de traitements automatisés de données à caractère personnel relatifs à la gestion des infractions à la police des services publics de transports terrestres).

La procédure de vérification d'identité diligentée par un OPJ en cas de refus de décliner l'identité ou l'adresse reste finalement très rarement mise en œuvre, en raison de la lourdeur de la procédure et de ses effets pratiques très limités envers la personne qui en fait l'objet : « En pratique, cet ordre n'est quasiment jamais donné : la nature simplement contraventionnelle de l'infraction, le faible montant du préjudice en jeu, la prééminence des missions de sécurité et de lutte contre la délinquance par rapport aux questions de fraude dans les transports et l'absence de directives des parquets en la matière n'incitent pas les OPJ à se mobiliser sur un sujet jugé secondaire. Les contrôleurs ne peuvent pas non plus compter en la matière sur le soutien des policiers chargés des missions de patrouille sur les réseaux. N'ayant que le statut d' « agent de police judiciaire » (APJ), ils ont des pouvoirs limités en matière de contrôle d'identité, qu'ils exercent sur l'ordre et sous la responsabilité des OPJ »<sup>442</sup>. Enfin, en application de l'article L. 2241-6 du Code des transports, les agents de la SNCF ou de la RATP ont la possibilité d'enjoindre, voire de contraindre une personne contrevenant aux dispositions tarifaires ou à la sécurité des personnes de descendre « au premier point d'arrêt suivant la constatation des faits » ou de « quitter sans délai les espaces gares ou stations gérés par l'exploitant ». Pour ce faire, ils peuvent requérir la force publique et doivent informer un OPJ territorialement compétent.

Les agents du GSPR et de la SUGE peuvent donc assurer sur la voie publique leurs missions de sûreté lorsque leur présence sur la voie publique est indispensable à la bonne exécution de la mission. Si l'autorisation est générale, elle n'est pas pour autant matériellement et territorialement absolue : elle reste cantonnée aux emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des services de transport ferroviaire de personnes et de marchandises et dans les véhicules de transport public de personnes qui y sont affectés<sup>443</sup>.

Le cas échéant, la constatation d'une infraction à la police du transport ferroviaire ne peut alors être faite qu'aux emplacements correspondant aux arrêts et stations desservis par les véhicules de transport de voyageurs. Cependant, il convient de souligner que l'autorisation d'exercer sur la voie publique n'est pas issue des autorités publiques (compétence du préfet en ce qui concerne les activités privées de sécurité) mais directement par le responsable de service des agents<sup>444</sup>.

Enfin, la question de l'exercice sur la voie publique doit se compléter au vu de la faculté cumulée des agents de la SUGE et du GSPR de pouvoir à la fois être dispensés du port de la tenue dans l'exercice

---

<sup>442</sup> COUR DES COMPTES, *Rapport public annuel 2016*. 10 février 2016, p.554.

<sup>443</sup> Art. L2251-1-1 du C. transp. et L2251-1-2 (pour la Régie autonome des transports parisiens, cette mission s'exerce dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation du service géré par cet établissement public et dans ses véhicules de transport public de personnes).

<sup>444</sup> Art. 1 à 3 du décret n°2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens.

de leurs fonctions et de porter une arme<sup>445</sup> ; concernant cette dernière faculté, il convient de noter que si elle est sujette à autorisation nominative par l'administration, son caractère exceptionnel en comparaison de ce qui se fait dans les activités privées de sécurité est largement nuancé du fait que la formation initiale de ces agents contient de base une formation technique au tir<sup>446</sup>.

## 2°) *Un exercice à la mesure de l'intérêt protégé.*

L'exercice d'un pouvoir de verbalisation, quand bien même il serait restreint comme c'est le cas en espèce, doit se considérer à la lumière de la faculté du législateur d'attribuer par des lois spéciales des pouvoirs limités de police judiciaire aux « fonctionnaires et agents des administrations et services publics »<sup>447</sup>

Ces pouvoirs sont donc reconnus aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP tout comme ils peuvent l'être à d'autres agents de ces deux établissements publics (tels les contrôleurs par exemple) du fait de leur statut relevant des fonctionnaires ou agents de l'État assermentés missionnés à cette fin et placés sous l'autorité du ministre chargé des transports, aux agents assermentés missionnés de l'établissement public de sécurité ferroviaire, aux agents assermentés missionnés du gestionnaire d'infrastructures de transport ferroviaire et guidé, et enfin aux agents assermentés de l'exploitant du service de transport<sup>448</sup>.

Si l'on cherche donc à établir une différence de nature entre les activités privées de sécurité et les activités des services de sécurité interne de la RATP et de la SNCF, en tant qu'elles constituent des activités de sécurité exercées par un personnel non-fonctionnaire, mais alors que l'un peut se prévaloir de pouvoirs de police et l'autre non, il semble qu'elle se justifie donc en raison du degré de

---

<sup>445</sup> Art. L2251-3 et L2251-4 du C. transp. Les conditions sont précisées au décret n° 2016-1281 du 28 septembre 2016 modifiant le décret n° 2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF 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. Cette faculté d'exercer à la fois en civil et armé n'est ouverte qu'aux agents les plus expérimentés justifiant d'une expérience d'au moins cinq années au sein du service interne de sécurité. Toutefois, cette durée minimale est moindre pour les agents pouvant justifier d'une expérience professionnelle postérieure dans les forces publiques de sécurité.

<sup>446</sup> Les types d'armes susceptibles d'être portés par les agents de la SUGE et du GSPR sont énumérés au Décret n°2000-1135 du 24 novembre 2000 adaptant les modalités d'application à la SNCF et à la RATP de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983. La liste est sensiblement plus réduite que celle dont peuvent se prévaloir les agents privés de sécurité (qui ont accès à l'ensemble des armes de catégorie B et C, sauf exception) afin d'assurer un armement standard composé de pistolet chamberé, matraque et de lacrymogènes (des lacrymogènes qui dorénavant sont accessibles aux agents privés de sécurité).

<sup>447</sup> Art. 28 du C. pr. pén.

<sup>448</sup> Art. L2241-1 du C. transp., opérant ainsi une actualisation de l'art. 23 de la loi du 15 juillet 1845, modifiée par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, et codifié par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010.

participation plus ou moins effective à un service public, en même temps légitimée et rendue nécessaire par une habilitation par titre d'assermentation.

Or, cette notion de plus ou moins grand rattachement à l'exercice d'un service public est rendue problématique de par sa subjectivité : l'exemple des activités privées de sécurité exercées dans le domaine aéroportuaire en atteste, rendant compte de ce flou relatif au degré d'implication à un service public conditionnant dès lors le choix de retenir ou non une participation réelle et effective à ce dernier (dans ce cas d'espèce, nous avons conclu qu'il semble que le caractère incident de ce genre d'activité sur l'action publique n'emporte pas la qualification juridique d'une participation et des conséquences qui en découlent - statut, pouvoirs, responsabilité... -).

Curieusement, les agents de police judiciaire (non les officiers) ont longtemps été dépourvus du pouvoir de verbalisation en matière de police des transports : l'État n'est que très récemment intervenu sur le transfert de cette prérogative qui n'avait jamais remise en question depuis le début de l'ère du transport ferroviaire en 1845<sup>449</sup>. C'est pour cette raison que la réflexion entourant la correspondance entre activités privées de sécurité et activités de sécurité interne de la RATP et la SNCF est extrêmement relative, tant elles obéissent à des logiques historiques, stratégiques et matérielles différentes.

Il s'agit donc véritablement ici d'une philosophie encore différente que celle qui a cours au sein du milieu aéroportuaire : là où dans ce dernier, il s'agit bien de compagnies de sécurité privées mises en concurrence au profit d'un donneur d'ordre de droit privé (mais tout de même majoritairement détenu par l'État) et participant de fait à la sécurité globale de l'infrastructure voire de la sûreté de l'État, ici nous sommes face à un unique opérateur qui exerce de façon monopolistique une mission de sûreté au profit des différents opérateurs de transport utilisant le réseau ferroviaire français, ce dernier étant détenu par l'État lui-même<sup>450</sup>.

La philosophie qui entoure cette conception des pouvoirs publics sur l'exception qui a été accordée à la SNCF et à la RATP pour l'exercice de ces missions régaliennes depuis la loi sur la sécurité

---

<sup>449</sup> *Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016*. Si ce pouvoir était reconnu aux officiers de police judiciaire, il ne pouvait être de fait que rarement mis en œuvre. Même encore aujourd'hui avec cette extension, il semble évident qu'il ne connaîtra pas plus d'application par les effectifs de la police judiciaire, étant sollicités et déployés aux fins de missions de sécurité autrement plus primordiales.

<sup>450</sup> Se mettant au pas des règles applicables à la concurrence qui ont aussi désormais cours dans le secteur du transport ferroviaire, le législateur a estimé bon de prévoir que « le service interne de sécurité de la SNCF réalise cette mission au profit de SNCF Réseau, de SNCF Mobilités et de l'ensemble des autres entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national ainsi que de leurs personnels, à leur demande et dans un cadre formalisé » ; et que « l'exécution de ces prestations s'effectue dans des conditions transparentes, équitables et sans discrimination entre les entreprises ferroviaires » (art. L2251-1-1 du C. transp.). Le fait que la formule retenue semble exprimer le choix qu'a une entreprise autre que la SNCF de solliciter le service de sûreté de cette dernière ne doit pas masquer que concrètement, l'appartenance du réseau à l'État semble valoir en vérité obligation.

intérieure de 2003 tient pour une large part à leur qualité d'entreprises publiques qui sont investies de missions de service public et dont le personnel relève d'un statut particulier présentant des garanties comparables au statut des fonctionnaires<sup>451</sup>, et tient donc au refus de la privatisation filialisée de leurs activités de sûreté sur le réseau dont ils ont la charge d'exploitation :

« Nous considérons que la sécurisation des réseaux de transports relève du service public. C'est une mission très particulière que mènent à bien les agents du GPSR et de la SUGE en raison, notamment, de la particularité des lieux et des emprises concernées ». Reconnaisant la spécificité particulière de cette activité « ne serait-ce que pour permettre aux agents de la SNCF et de la RATP de se concentrer sur les missions les plus compliquées, il nous paraît justifié d'avoir recours à des agents de sécurité privée pour effectuer, par exemple, le gardiennage des emprises immobilières de la SNCF, comme les dépôts ou les gares »<sup>452</sup>.

Il s'agit de l'argumentation classique relative à la sécurité des infrastructures et la prise en compte des dangers inhérents au milieu ferroviaire (incivilités, bandes violentes, risque terroriste), que cela concerne le train (voies, caténaires), ou le métro (lieu confiné, risques électriques sur les voies, etc...), et qui requièrent nécessairement une connaissance accrue du contexte et une formation spécifique : c'est pourquoi ces missions ne sauraient être menées par des agences de sécurité privée.

Ainsi donc les prestations pouvant être exercées classiquement par des sociétés privées tierces de sécurité seraient alors résiduelles, telles des prestations de vigilance, de surveillance et de contrôle d'accès, mais aussi de contrôle des bagages au rayons X dans les consignes, de vidéoprotection active dans les grandes gares et de gestion des centres d'appels d'urgence... des activités ne nécessitant nulles prérogatives de puissance publique afin d'être exercées, et relevant ainsi du régime général des activités privées de sécurité telles que prévues par le CSI.

Une autre raison qui pourrait être avancée justifiant ce statut particulier d'activité de sécurité interne tiendrait aussi à une question de coût et d'optimisation budgétaire.

Il semble que l'État estime que l'appel à des agents privés de sécurité relevant du champ normatif du CSI serait infructueux : les enjeux de sûreté sont trop importants pour les confier à des agents insuffisamment formés aux risques particuliers de ce secteur, et leur formation serait tout aussi coûteuse que ce qu'elle est actuellement. De plus et surtout, les modalités actuelles de fonctionnement des services de sécurité internes de la SNCF et RATP permet à l'État de garder la haute main sur les orientations qu'il entend fixer dans ce domaine :

---

<sup>451</sup> Ainsi que d'un statut protégé en termes d'atteintes à la vie ou de l'intégrité, dont le régime prévoit qu'elles constituent des circonstances aggravantes (art. L1632-2 du C. transp.).

<sup>452</sup> Issu des débats parlementaires de la séance du 28 janvier 2016 précédant l'adoption de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.

Elles lui permettent notamment de répondre aux impératifs de sûreté sans nécessairement faire appel aux forces de police et y consacrer les ressources correspondantes. Les agents de sûreté coûtent moins cher que des policiers, alors que leurs prérogatives semblent en l'état bien suffisantes pour mener à bien les missions que les pouvoirs publics entendent leur confier : lutter contre les incivilités (ce qui n'est pas de la criminalité) et contre la fraude (ce qui est un moyen de ramener de l'argent dans les caisses de l'État)<sup>453</sup>.

En sus, ces derniers peuvent compter sur des effets de levier comptables et juridiques qui leur permettent de rationaliser leur action dans le sens d'un minimum d'investissement : à partir du moment où ils déterminent eux-mêmes les exigences de sûreté (par le biais pour exemple des contrats d'exploitation qui lient la RATP et la SNCF au syndicat des transports d'Île-de-France, par lesquels l'État fixe notamment le taux de fraude acceptable - moins de 10% environ -), alors qu'il appartient aux exploitants de gérer leur propre financement (dès lors, le coût de ces services de sûreté se retrouve supporté par les usagers), l'ensemble de ces modalités leur permettent finalement d'opérer un financement relativement « indolore » des missions de sûreté au sein d'un réseau et d'une partie du domaine public dont ils ont censément la charge.

On peut alors logiquement estimer que si l'État a fait le choix de soustraire le régime de ces agents des dispositions générales du CSI et dès lors de la compétence du CNAPS, alors même que la création de ce dernier visait justement à décharger ses services (notamment dans la recherche et le suivi lié au contrôle de moralité, permettant par ailleurs d'opérer un contrôle plus strict), c'est justement parce que celui-ci entend conserver un contrôle plus direct en la matière, au regard de considérations d'intérêt stratégiques, mais aussi peut-être du fait que l'absence de contrôle du CNAPS lui permet justement de s'affranchir d'un nombre considérable de garanties procédurales au bénéfice des exécutants des missions de sûreté<sup>454</sup>.

---

<sup>453</sup> En cela, l'on peut considérer que la doctrine d'emploi des agents de sûreté de la SUGE et de la RATP obéit à la même logique que celle qui a motivé la création des Agents de Surveillance de la Voie Publique (ASVP) : agréés par le procureur de la République et assermentés comme eux, ils sont amenés à exercer des missions très limitées de police sur la voie publique (constater par procès-verbal les infractions à l'arrêt et au stationnement des véhicules) ; hors du cadre d'emploi des agents de police municipale et de la fonction publique, ils sont considérés comme des forces supplétives et plébiscités en raison de l'économie de moyens financiers qu'ils représentent pour les communes.

<sup>454</sup> Ce que reproche particulièrement le Défenseur des droits, qu'« en tout état de cause, il ne suffit pas à expliquer pourquoi cette catégorie d'agents privés destinée à disposer des prérogatives les plus intrusives dans un environnement hautement sensible, échapperait au droit commun et aux obligations qui s'imposent à tous les agents privés de sécurité. A quel titre les agents de la SUGE du GPSR deviendraient-ils de quasi-policiers sans que leur soit appliqué au minimum le standard qui s'impose à n'importe quel vigile ? » ; « C'est pourquoi, en premier lieu, le Défenseur des droits soutient l'idée que les services de sécurité internes de la SNCF et de la RATP devraient être régis par le code de la sécurité intérieure (CSI) plutôt que par le code des transports. Les caractéristiques propres à ces deux établissements publics industriels et commerciaux qui emploient ces agents armés (...) pour exercer des missions renforcées de sécurité publique ne sauraient justifier de l'application d'un droit exorbitant du droit commun applicable aux activités privées de sécurité tant en ce qui concerne les règles d'agrément, de contrôle que de déontologie applicables à la profession » (Avis du Défenseur des droits n°15-27 du 11 décembre 2015).

## Conclusion Chapitre 2.

La sécurité privée aéroportuaire semble particulièrement symptomatique de la difficulté à apprécier à quel point un intérêt protégé est constitutif d'un enjeu privé et/ou public, constatant la charge considérable de travail supplémentaire que les exploitants d'aérodromes et les compagnies aériennes doivent fournir pour assurer la sécurité du territoire national en plus de leur propre sécurité. Il semble bien à cet égard que les pouvoirs publics ont plus ou moins sensiblement, et pour sûr à bon compte, transféré certaines missions ou modalités de surveillance leur incombant par le passé sous le couvert d'obligations pesant sur ces personnes privées.

Ainsi, la question du coût à charge pour les exploitants de transports entraîne des interrogations quant à la justification et la légitimité des missions de sûreté telles que ceux-ci sont contraints de les exercer pour les pouvoirs publics et de la responsabilité en découlant, d'autant que l'internalisation forcée de cette compétence de sécurité est impactée par un renforcement normatif continu. Si les dépenses liées à ce coût proche en France du milliard d'euros annuel sont théoriquement assurées par les taxes d'aéroport<sup>455</sup> ainsi que par l'État lui-même (sous forme de complément d'aide<sup>456</sup>), les professionnels du secteur estiment que malgré tout le compte n'y est pas afin d'assurer ces missions fondamentalement régaliennes de sécurité des passagers et de prévention des actes de terrorisme et qu'ils considèrent comme une charge induite.

Et pourtant, on ne saurait envisager la question de la privatisation de la sûreté sous l'angle de la volonté de l'État d'abandonner purement et simplement cette mission à des exploitants privés (et notamment au vu de la création d'un préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy, du Bourget et d'Orly). Au contraire, il entend bien encadrer, voire contraindre ces derniers pour qu'ils assument une part de responsabilité sur cette matière aux fins d'établir une véritable consultation et coordination entre tous les acteurs concourant à la sûreté des transports.

Une même logique semble être à l'œuvre, mais dans des modalités différentes, concernant les

---

<sup>455</sup> La taxe d'aéroport constitue la première source budgétaire des aéroports quant au financement des opérations matérielles de sécurité, et correspond entre 1 et 10% du prix moyen d'un billet d'avion. Or, le bénéfice de cette taxe à taux variable selon les aéroports et leur classement selon leur niveau de sécurité, est soumis aux aléas de la vitalité du trafic et pèse dès lors sur leur compétitivité alors que l'investissement humain et matériel (nécessitant parfois de la technologie de pointe) ne cesse de s'alourdir...

<sup>456</sup> Bien que la Commission Européenne estime qu'il ne s'agit pas en soi d'une aide d'état, mais d'un financement public relatif à l'exercice des pouvoirs des états en matière de sécurité publique constitué sous forme de mission d'intérêt général.



services de sécurité de la RATP et de la SNCF. La nature particulière de leur mission, en ce qu'elle est essentielle à la régulation d'un grand nombre de personnes, particulièrement exposées, circulant au sein d'infrastructures d'échanges telles qu'elles constituent des réseaux incontournables permettant la réalisation d'un ordre social, justifierait la mise en œuvre de certaines prérogatives exorbitantes du droit commun, et donc du régime des activités privées de sécurité ; mais pas à ce point assez pour que le statut de leurs agents soit assimilable à un emploi public, et semble-t-il trop pour que la compétence du CNAPS s'exerce à leur égard.

Entre intérêt protégé, compétence, et statut, c'est l'histoire d'une correspondance délicate, et d'une cohérence parfois discutable. Un principe de réalité à l'épreuve de la nécessité, c'est tout l'enjeu de la définition matérielle des activités de sécurité exercées par des personnes privées.

## **DEUXIÈME PARTIE : LES MOYENS DE LÉGITIMATION DE LA PARTICIPATION DES PERSONNES PRIVÉES AUX ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ.**

À la fin de cet examen général du régime positif des activités privées de sécurité, nous serions face à une sorte de paradoxe : voilà que devant une activité que les pouvoirs publics s'efforcent de différencier d'une mission de service public, de police, ceux-ci mettent en œuvre tout un ensemble de mécanismes originaux et/ou spécifiques d'encadrement (interdictions, restrictions, principe de spécialité, obligations déontologiques, contrôle administratif...) pour l'exercice d'une activité qui ne nécessiterait en soi la mise en œuvre d'aucune prérogative de puissance publique !

C'est en cela que la notion de sécurité et de ses moyens constituent un domaine à ce point sensible, en particulier lorsque des personnes privées trouvent à s'en saisir et à en manifester l'effectivité. Il faut prendre dès lors conscience que la positivité des activités privées de sécurité s'inscrit dans une phénoménologie vaste et complexe qui la dépasse. Ainsi le strict régime de ces activités tel que défini dans le Code de la sécurité intérieure n'épuise pas la virtualité de son application (sociétale, et emportant la constitution de certains rapports sociojuridiques particuliers), ni ne la délimite conceptuellement (au sens d'un principe supérieur qui viendrait borner l'exercice de missions de sécurité par les personnes privées).

Car la normativité et la stricte logique juridique sont une chose, leur réception par le corps social en est une autre.

Ainsi, envisageons les questions ou affirmations suivantes :

« Dans un contexte d'insécurité, les gendarmeries et commissariats sont très sollicités et doivent arbitrer leurs priorités. Les sociétés privées de surveillance et de gardiennage effectuent un travail de proximité qui permet de rassurer les populations qui redoutent les rôdeurs et les cambriolages. Dans ce contexte, (...) dans quelle mesure les agents de ces sociétés pourraient être (...) autorisés par l'autorité préfectorale à porter une arme ? ».<sup>457</sup>

« Il pourrait être envisagé de généraliser, pour les agents de sécurité privée, la possibilité d'exercer leurs missions sur la voie publique, et ce dans les zones touristiques (...) qui comportent des

---

<sup>457</sup> Question n°60218 de Mme Marland-Militello Muriel, question publiée au JO le 15/03/2005, p.2655.

commerces de luxe (...) particulièrement sujets aux vols, braquages et actes de vandalisme. La présence extérieure d'agents permettrait ainsi non seulement de prévenir ces actes mais aussi d'améliorer la sécurité du personnel, extrêmement exposé dans le cadre de son activité, et de manière générale la sécurité des clients de ces magasins. Enfin, cette mesure contribuerait à l'amélioration de l'attractivité touristique de la France »<sup>458</sup>.

Ou de savoir « si, en dehors des agents de police municipale, d'autres personnes (agents communaux, personnes privées ou bénévoles) peuvent être habilitées à assurer la surveillance à la sortie des écoles, et particulièrement à organiser la traversée des passages cloutés ? »<sup>459</sup>.

Ou encore concernant « les moyens mis à la disposition des communes contre les risques de débordement la nuit de la Saint-Sylvestre. Nombre de petites communes sont en effet sans police municipale, alors même que la gendarmerie ne peut pas être présente partout au même moment. Il semblerait que les communes puissent avoir recours à des sociétés de surveillance dans ce cadre-là »<sup>460</sup>.

Voilà quelques-unes parmi des nombreuses questions concrètes (en l'espèce posées par des députés et adressées au ministre de l'Intérieur, autorité en charge de la sécurité intérieure) que se posent décideurs publics, mais aussi entrepreneurs, citoyens, concernant les possibilités d'appel à des opérateurs privés sécurité. Car c'est que ces derniers sont bien souvent et largement considérés comme pouvant faire office de forces parfois supplétives des moyens publics, indépendamment de ce qu'il ressort du statut, des compétences, des limites d'intervention de ces professionnels de la sécurité.

Où se situe alors la réalité de cette vue d'esprit, qui consiste à leur prêter une véritable efficience dans le maintien sinon de l'ordre public, du moins celui de notre ordre social ? Quelque part entre le principe juridique de prohibition de délégation de missions de police, interdisant que les activités privées de sécurité s'apparentent à l'exercice de la souveraineté (Chapitre 1), et les situations juridiques particulières nées de leur exercice, s'apparentant à la manifestation d'une policisation de l'ordre social (Chapitre 2).

---

<sup>458</sup> Question écrite n°90638 de Mme Annie Genevard, question publiée au JO le 27/10/2015, p.8016 ; Réponse publiée au JO le 20/09/2016, p.8619.

<sup>459</sup> Question n°44314 de M. Jacquat Denis, question publiée au JO le 03/04/2000, p.2091 ; Réponse publiée au JO le 31/07/2000, p.4563.

<sup>460</sup> Question n°98042 de M. Remiller Jacques, question publiée au JO le 18/01/2011, p.399 ; Réponse publiée au JO le 31/05/2011, p.5779.

# **CHAPITRE 1 : Activités privées et publiques de maintien de l'ordre : la conciliation de deux notions autonomes de la sécurité.**

Nous l'avons vu, l'exercice par les personnes privées de missions relatives à la sécurité des biens et des personnes est une réalité matérielle subordonnée à l'établissement par le législateur d'un régime juridique spécifique permettant et encadrant ce type d'activité.

Nous constatons alors que l'originalité et la particularité de ce régime sont bien relatives à la nature de l'activité exercée, et que l'attention prudente portée par les pouvoirs publics sur l'ouverture et le contrôle de ce secteur s'interprète à l'aune de ce qui pourrait relever d'une concurrence privée dans le domaine de la sécurité intérieure.

Il revient alors au juriste, de s'interroger non pas seulement sur le contenu du régime d'activités en lui-même, ce que nous venons d'effectuer et que nous avons qualifié en soi de « positif », car en premier lieu issu d'un droit positif relativement récent et encadré, et constitutif d'un régime d'autorisation ; mais aussi d'autre part sur le fait que ce régime particulier est susceptible d'en contredire un autre, celui de la sécurité publique, s'affirmant lui autour des notions de police et d'ordre public, et dont les moyens restent censément l'apanage de la seule force publique.

De là se pose la question de la nature des missions privées de sécurité, quant à l'interprétation de leur portée : relatives elles aussi à la sécurité, sont-elles alors relatives à la protection de l'ordre public ? Or, dans un premier temps, quelle que soit la réponse que l'on peut y apporter, il convient de rappeler que théoriquement les activités privées de sécurité n'ont pas été élaborées comme pouvant s'assimiler à des missions classiques de police. Théoriquement, car il apparaît qu'il n'existe finalement que très peu de sources normatives qui l'affirment de façon claire, et que cette affirmation semble à ce point si naturellement induite qu'il semble que le législateur ne prenne même véritablement la peine de le préciser. Il faudrait donc admettre le silence de ce dernier comme l'affirmation implicite que la nature de ces activités ne se rapporte en rien à celle d'un service de police...

Nous interpelle pourtant légitimement le fait que l'on a dorénavant affaire à une pluralité d'acteurs (force publique, personnes privées), usant de moyens dont la nature de certains n'est pas toujours clairement identifiée, et lesquels semblent tous concourir plus ou moins directement à un même objectif: le maintien de l'ordre public, notamment par ce biais de la protection des personnes et des

biens.

Cela étant, quand bien même l'on pourrait discuter de la pertinence et de la réalité de savoir si l'on peut maintenir l'ordre public sans nécessairement exercer des missions de police (ce dont on ne pourra de toute façon faire l'économie), il nous faut reconnaître, et l'exégèse de la législation en matière de sécurité privée le démontre, que le régime juridique des activités privées de sécurité s'est construit et se définit même du fait qu'il existe un principe jurisprudentiel fort tenant à la prohibition de l'exercice d'activités de police par les personnes privées.

En d'autres termes, cela signifie que l'appréhension globale du régime des activités privées doit s'opérer de façon croisée : positivement par l'existence d'un régime spécifique d'autorisation qui permet son exercice effectif, et négativement de par l'existence d'un principe de droit qui vient borner les limites théoriques de sa matérialité (Section 1). Ce régime « négatif » tient cependant dans une toute-puissance relative du principe général de prohibition de délégation des missions de police, car ce dernier s'appuie sur des concepts et constructions juridiques qui ont connu depuis maintenant presque un siècle des mutations qui tendent à le rendre moins absolu qu'on voudrait le prétendre (Section 2). Dès lors, et pour tenter de déterminer un lien entre le droit public et ce type d'activités privées, il s'agit de rechercher dans quelle mesure les activités privées de sécurité participent, pourvoient, que ce soit à l'exercice de la police administrative, plus largement au maintien de l'ordre public, voire, dans une dimension encore plus fondamentale, à l'intérêt général.

## **SECTION 1 : Le principe général d'interdiction de délégation des missions de police à l'épreuve de l'existence d'activités privées de sécurité.**

L'apparente contradiction née de la possibilité donnée aux personnes privées de fournir une prestation de service qui aurait vraisemblablement pour finalité de contribuer à la protection de l'ordre public, et de l'interdiction d'origine jurisprudentielle pour les personnes publiques de déléguer des activités de police, doit nous conduire à nous interroger sur la nature réelle de ce type de mission.

L'intérêt n'est pas seulement, dans une recherche de stricte logique juridique de pointer une hypothétique contradiction dans les faits entre prohibition de délégation des missions de police et exercice privé d'activités de sécurité.

Il doit être aussi de pouvoir délimiter non pas seulement l'exercice effectif des activités de sécurité (puisque leur matérialité est expressément prévue et encadrée par les textes qui fixe leur régime), mais plutôt la possibilité, la marge de manœuvre accordée au législateur en la matière, étant entendue l'ouverture progressive et continue de ce type de missions qu'il accorde au bénéfice des personnes privées. En d'autres termes, de pouvoir déterminer à quelles limites juridiques se heurterait la volonté politique toujours plus affirmée de confier à des personnes privées toujours plus de missions ou de prérogatives se rapportant à la sécurité des personnes et des biens...

Étudier le fait que les missions de police sont en théorie susceptibles de n'être exercées que par les personnes publiques permet d'appréhender en quoi ce régime négatif constitue la justification première qui permettrait aux pouvoirs publics d'arguer de l'impossibilité d'une concurrence théorique autant que pratique entre secteur privé et force publique. Car il s'agit bien sûr pour cette dernière de préserver le caractère majoritaire et spécifique de l'action publique en matière de sécurité publique, du fait qu'elle s'exercerait justement par voie de police.

Considérant que la qualification retenue de régime négatif se justifie par l'existence d'un principe de prohibition de l'exercice d'activités de police par les personnes privées, il existerait actuellement deux légitimations justifiant le principe de prohibition :

Celle d'origine prétorienne, tenant à la nature particulière de l'activité de police ; et celle d'origine plus doctrinale, tenant à ce que l'existence d'un contrat provoquerait la constitution de droits acquis au profit des cocontractants incompatibles avec l'exercice de pouvoirs de police (I°).

Ces deux légitimations agissent sous la forme d'une complémentarité qui pourrait apparaître artificielle à première vue, l'une étant d'essence quasi jusnaturaliste, l'autre relevant de la technique juridique pure, mais elle présente un intérêt certain en ce qu'elle permet de verrouiller théoriquement le principe de non-délégation des activités de police au profit des personnes privées.

Quoiqu'il en soit, l'examen de la jurisprudence administrative relative à l'application de ce principe fait apparaître qu'elle porte en elle-même les germes de sa propre remise en cause (II°).

## **I°) Un principe prétorien issu de l'État gendarme.**

Il s'agira ici de présenter le contexte et la solution de l'arrêt du Conseil d'État « Ville de Castelnaudary » (1934), usuellement invoqué en toutes branches du Droit afin de justifier le principe d'interdiction de délégation de missions de police au profit du privé. Arrêt de principe, l'apport particulier de la solution qui en ressort tient en la légitimation prétorienne d'une conception que l'on tenait pour une évidence, relative à un exercice naturellement exclusif des missions de police par la puissance publique (A). Il est depuis invoqué tel quel afin de justifier la sanction de nullité qui frappe toute hypothèse de délégation de mission de police au profit des personnes privées (B).

### **A) L'arrêt Castelnaudary, fondement d'un principe cardinal du droit public français.**

Un arrêt sur lequel la doctrine juridique française s'appuie depuis près d'un siècle pour affirmer sans vraiment qu'il nécessite beaucoup plus de développement nécessaire que la police ne se délègue pas. Qu'il nous soit permis de nous y attarder quelque peu, puisque si la solution qui s'en dégage semble limpide au point qu'elle ne semble guère discutable, intervenant à un moment de l'histoire moderne où le droit de la puissance publique se fortifie autour de quelques principes forts (1°), les conclusions du Commissaire du gouvernement relatives à cet arrêt sont cependant bien moins connues : c'est ici l'occasion de les mettre en lumière, en ce qu'elles permettent d'appréhender les fondements d'une problématique qui reste actuelle (2°).

#### *1°) Un principe iconique issu d'une solution laconique.*

En droit français, la chose semble entendue depuis 1932 : l'exercice de la police ne saurait se

déléguer au profit d'une personne privée. Ainsi, la solution rendue par le Conseil d'État à l'occasion de l'arrêt « Ville de Castelnaudary »<sup>461</sup> fonde ce véritable principe cardinal de droit public français qui légitimerait que l'action de police ne puisse être menée que par la puissance publique et ses agents. C'est ici, à destination du juge administratif, la question de l'organisation possible d'une police rurale en marge de la loi qui est posée, et plus précisément de la distinction entre un service public fonctionnant administrativement, et le même type de service confié à une organisation privée rémunérée à cet effet.

En l'espèce, tout est parti du fait que deux gardes champêtres qui exerçaient leurs fonctions dans la ville de Castelnaudary ont cessé l'exercice de leur mission pour des raisons de vie locale tenant à un conflit entre le préfet et le maire. Alors que le préfet refusait de prononcer les révocations demandées par le maire puisque ces deux agents étaient alors inactifs, le conseil municipal avait en conséquence souscrit un abonnement à la « Fédération audoise chasse-pêche-agriculture ». Ce service privé consiste en un groupement de propriétaires mettant à la disposition de leurs membres des gardes particuliers pour la surveillance de leurs propriétés. L'idée était alors pour le conseil municipal d'employer en lieu et place des gardes publics déficients les gardes privés, et de leur faire exercer le même type de mission.

Le préfet, averti, prend alors un arrêté par lequel il déclare nul de plein droit la délibération du conseil municipal ratifiant l'abonnement souscrit, lequel fait ensuite l'objet d'un recours pour excès de pouvoir de la part de la municipalité.

Le litige s'élevant jusqu'au Conseil d'État, ce dernier entend dans sa solution dépasser la simple question de droit originellement posée relative à la légalité des délibérations de la commune, c'est-à-dire de savoir si le conseil municipal a agi dans la limite des attributions qui lui sont conférées par la loi du 5 avril 1884<sup>462</sup>, et sur la compétence du préfet en matière de nomination; pour la haute juridiction, la véritable question sur le fond est de savoir si l'organisation adoptée par le conseil municipal de la commune de Castelnaudary en matière de police rurale est légale ou non.

Sa réponse sera aussi définitive que laconique, dans un considérant bref tel qu'ici retranscrit : « Considérant que la délibération annulée par l'arrêté attaqué ratifiait un abonnement souscrit à la Fédération audoise chasse-pêche-agriculture pour l'utilisation d'un des gardes particuliers de cette Fédération à la surveillance intermittente des propriétés rurales; que le service de la police rurale, par

---

<sup>461</sup> CE Ass. 17 juin 1932, Ville de Castelnaudary, requête numéro 12045, rec. p. 595.

<sup>462</sup> Dite loi municipale de 1884, établissant un régime juridique des communes de France, fixant les principes généraux de leur organisation et compétences (dont ainsi la reconnaissance d'un pouvoir exécutif local et de police).



sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés sous l'autorité directe de l'administration: qu'en confiant la charge de ce service à une fédération de propriétaires privés, le conseil municipal de Castelnaudary a excédé ses pouvoirs ».

S'il faut en conclure logiquement que la délibération en cause est illégale, entraînant mécaniquement la nullité de la convention, le juge administratif consacre surtout pour la première fois ce qui se devinait jusqu'ici mais sans que cela n'ait été encore jamais vraiment affirmé, c'est-à-dire le principe selon lequel la police administrative ne saurait être déléguée au profit de personnes privées, et exercée par elles. La construction théorique de ce principe repose alors sur une sorte d'axiome tel que : les activités de police constituent une activité « naturellement » rattachées à la personnalité publique ; dès lors l'autorité publique ne saurait s'en détacher sans commettre une erreur de droit, car ne détenant pas le pouvoir de la confier à une autre personne, notamment privée.

Remarquons par ailleurs que la date de cet arrêt se situe en l'entre-deux guerres, et que cela ne semble finalement en rien fortuit : cette période correspondant effectivement à une volonté de fortification/clarification du droit administratif en tant qu'il se cristallise notamment autour des notions d'ordre public et de service public. Si la notion de service public connaissait certains infléchissements en vue de sa tolérance à l'exercice privatisé de ses manifestations<sup>463</sup>, on constatait *a contrario*, et cet arrêt en constitue l'une des expressions, l'ancrage d'une sorte d'absolutisme policier en vue de légitimer la compétence exclusive des pouvoirs publics en matière de maintien de l'ordre public.

## 2°) *Un enjeu fondamental d'organisation des pouvoirs publics.*

Le fait est établi que l'arrêt Ville de Castelnaudary est depuis souvent cité et réduit par une formule lapidaire (« la police ne se délègue pas), et fait partie finalement de ces quelques arrêts qui n'ont connu que peu de développement ultérieur de la part du juge, actant ainsi autant la permanence que la limpidité du principe.

Cependant, alors qu'elles ne sont que rarement mises en avant, les conclusions du Commissaire du

---

<sup>463</sup> Car rappelons que dans cette même temporalité, il est dorénavant admis que des personnes privées sont susceptibles de réaliser des opérations présentant « un caractère d'intérêt public » (CE, 20 décembre 1935, Établissements Vézia), voire la gestion d'un service public en dehors de toute relation contractuelle (CE Ass, 13 mai 1938, Caisse primaire d'aide et de protection).

gouvernement relatives à cet arrêt offrent un point de vue et un développement argumentaire capitaux, et auxquelles il semble particulièrement essentiel de prêter une attention renouvelée. En effet, presque un siècle après, l'examen des mots du Commissaire Pierre Josse constitue l'occasion de bien se rendre compte non seulement des enjeux de droit qui étaient alors posés, mais aussi à quel point ceux-ci résonnent d'une manière terriblement contemporaine quant aux inquiétudes qu'il formule à cette occasion.

Si la question de la délégation d'un service assuré par une personne publique n'est pas foncièrement nouvelle, elle contient cependant une difficulté d'appréciation que M. Josse va s'employer à résoudre.

Il rappelle dans un premier temps que dans ce qui s'analyse comme relevant du domaine de la sécurité des habitants d'une commune (on parle alors de mesures préventives contre les dangers qui peuvent menacer la vie ou les biens des particuliers), il est admis qu'un service d'incendie par exemple est susceptible d'être exercé par un groupement de personnes privées<sup>464</sup>.

Or, en cette hypothèse, il ne pourrait s'appliquer que deux solutions :

- . Ou bien la commune a entendu créer *stricto sensu* un service public en dehors des règles fixées par les textes intéressant la matière, auquel cas la décision est annulée.
- . Ou alors le conseil municipal n'a pas entendu créer un service public, « il a fait quelque chose de *différent*<sup>465</sup> par exemple acheté seulement le matériel et les uniformes, et subventionné une société privée de sauveteurs : alors les délibérations sont légales ».

Si l'on transpose ces règles au cas d'espèce, il faut considérer que l'organisation de la police rurale, qui a notamment pour objet la protection des biens des particuliers, rentre également dans les attributions du conseil municipal<sup>466</sup>. Or, les garde-champêtres sont des fonctionnaires communaux, nommés par le maire et soumis à sa discipline, et sont aussi des officiers de police judiciaire ayant le droit de dresser des procès-verbaux pour toute infraction aux règlements et arrêtés de police municipale.

Cela étant, les communes ne sont pas tenues d'avoir un garde-champêtre, tout comme elles ne sont pas tenues d'avoir un service lutte contre les incendies. De là, si elles en créent, elles doivent le faire

---

<sup>464</sup> Possibilité née de l'interprétation de la loi du 5 avril 1884 par le juge administratif qui reconnaît qu'une commune peut ne pas organiser le service prévu par les règlements et subventionner seulement une organisation privée susceptible de remplir le même objet, en l'espèce le service de lutte contre les incendies (CE Commune de la Bassée, 24 déc 1909).

<sup>465</sup> En italique dans la démonstration de M. Josse ! Comme pour souligner toute l'incertitude et la difficulté d'appréhension relatives à la différence entre nature et esprit du service, et dès lors à la qualification à adopter... D. 1932, 3, concl. M. Josse, p.29

<sup>466</sup> De par la loi du 5 avril 1884, à son article 102 relatif aux garde-champêtres.

selon les règles prévues, ou sont supposément libres de créer un service qui bien qu'ayant le même objet, sera différent : c'est le sens de l'adhésion de la municipalité de Castelnaudary à une association privée en vue de l'utilisation de ses gardes particuliers.

Le conseil municipal entendait donc faire de ces gardes des agents qui ne seraient pas des officiers communaux, mais bien des salariés de droit privé, et titulaires d'un agrément délivré sous l'autorité du préfet ; en outre il entendait surtout, et toujours, conserver leur qualité d'officiers de police judiciaire, bien que titulaires de pouvoirs de police en matière de police rurale uniquement (c'est-à-dire non étendus aux pouvoirs de police urbaine, et donc seulement limités à l'objet de leur mission).

Pourtant, le Commissaire du gouvernement rappelle que quand bien même le service n'est pas obligatoire, la loi de 1884 dispose clairement néanmoins que « les maires sont chargés de l'exécution des actes de l'autorité supérieure relatifs à la police rurale » : en d'autres termes, si la constitution d'un garde-champêtre est facultative dans l'organisation administrative municipale, l'exécution du service public de la police rurale par le maire est obligatoire, car elle lui est expressément confiée et ne peut donc à ce titre s'en dessaisir<sup>467</sup>.

En l'espèce, l'on serait alors en présence d'une « double fraude à la loi » :

Car d'une part, en le soustrayant à l'autorité du maire du fait qu'il n'est pas un fonctionnaire communal, le garde particulier n'aurait alors ni légitimité ni pouvoir pour exécuter des prestations de police rurale ; et quand bien même l'assermentation ferait office de lien administratif et établirait une sorte de relation hiérarchique administrative avec le préfet qui la délivre, elle serait inopérante en matière de pouvoir disciplinaire concernant le service courant (car ce ne serait alors qu'au propriétaire/employeur des gardes d'exercer ce pouvoir).

D'autre part et au surplus, le régime privé des gardes particuliers prévoit que ceux-ci ne peuvent exercer leurs attributions que sur les terrains confiés à leur surveillance par les propriétaires. Alors certes, pour ses propriétés particulières, la commune pourrait sans doute faire appel un tel service et avoir, comme tout propriétaire, un garde particulier. Mais en entendant confier à un garde l'ensemble des territoires - privés comme publics - de la commune, la ville n'agit dès lors pas comme un propriétaire, mais bien comme une personne publique.

Conséquemment, l'on se demande alors « quels sont, sur les propriétés privées des habitants de la commune, sur les propriétés rurales que le conseil municipal entend protéger, les pouvoirs des gardes de la fédération ? sans commission des propriétaires particuliers, il est juridiquement sans

---

<sup>467</sup> En l'absence de garde-champêtre, c'est le maire qui devrait alors directement dresser le procès-verbal.

qualité pour verbaliser comme garde particulier. Nous avons vu qu'il n'était pas davantage un garde champêtre. (...) c'est la preuve, selon nous, que la loi ne permet pas cette institution hybride d'un garde particulier chargé d'un service public de police rurale, ce déguisement du garde-champêtre ». Enfin, arrivant véritablement au nœud du problème, M. Josse admet le véritable embarras qui assaille les magistrats et au-delà, la théorie générale du droit administratif en affirmant que « les difficultés démontrent (...) que le système du service assuré par des organisations privées n'est pas possible pour tous les services facultatifs. Il faut encore qu'en raison de sa nature, le service puisse être confié à une personne privée » ;

Ce faisant, il reprend à son compte la position de Maurice Hauriou qui avait déjà soutenu que « le procédé de la subvention aux organisations privées n'est pas possible pour tous les services facultatifs. Il ne serait pas de mise si, à raison de sa nature, le service ne pouvait être rendu que par des agents de la force publique : ainsi, le service des gardes champêtres est facultatif mais il est, en soi, un service d'agent de la force publique, et il ne paraît pas possible qu'une commune subventionne un garde particulier pour obtenir de lui la protection de la paix publique. D'une façon générale, on ne concevrait pas, dans notre droit, l'utilisation de corps de police particuliers et privés »<sup>468</sup>.

Pour emporter la décision concernant la licéité de la délibération du conseil municipal, le commissaire du gouvernement oriente sa réflexion en termes de la liberté d'organisation administrative des communes, notamment concernant la matière de police rurale. Que finalement, l'appel à des gardes particuliers n'est prévu que pour une durée déterminée, saisonnière, exceptionnelle, donc ; et que - contrairement à ce que croit le maire -, ces gardes sont donc sans pouvoirs de verbalisation. Et que dès lors, pourquoi ne pas considérer qu'il s'agirait effectivement d'un service véritablement différent du service public de police rurale ?

Car le fait est que de tels gardes particuliers saisonniers existent déjà, que leur régime est prévu par la loi, et qu'ils constituent même par ailleurs des fonctionnaires communaux...

Ce que pointe alors le commissaire dans une conclusion lumineuse et lucide, c'est véritablement qu'« ensuite, et c'est la raison principale, il ne faut pas se dissimuler que, dans l'espèce, le renforcement du service des gardes champêtres par des gardes de la fédération n'est qu'une étape pour la ville de Castelnaudary. Le but ouvertement poursuivi, c'est la substitution du système de l'abonnement à la fédération aux règles de l'art. 102 de la loi de 1884. La légalité du renforcement saisonnier admise, demain ce sera la suppression des gardes champêtres. Et nous ne voyons pas la possibilité de mettre une barrière. »<sup>469</sup>

---

<sup>468</sup> HAURIOU Maurice, Rec. Sirey, 1910. 3. 49.

<sup>469</sup> D. 1932, 3, concl. M. Josse, p.29.

Et il imagine par extension, que dans des cas particuliers ou par silence législatif, voire dans certaines villes pouvant se prévaloir d'un type de réglementation permettant la substitution d'un service de nature publique par une prestation privée, que « ... les conseils municipaux pourront, au lieu de prévoir de nouveaux agents de police nommés par le maire (...), renforcer le service public en faisant appel à une organisation privée, et traiter pour un service en marge de la loi, puisque différent du service public, avec une société de gardes ou de vigiles. Les chefs de la police, commissaires, maire même, éventuellement préfet, seraient sans pouvoir sur eux. Cela nous paraît tout-à-fait contraire à la loi »<sup>470</sup>.

Voilà en quoi ces conclusions sont susceptibles de nous apporter un éclairage particulier sur les sources de l'interdiction de délégation des missions de police et en quoi elles apparaissent finalement aussi complémentaires de la solution de droit finalement adoptée : on peut interpréter la forme de cette dernière comme la recherche de la consécration d'un principe fort et dont l'argumentation inexistante permet justement une économie d'interprétation et donc de potentielle déviance. Les notes très développées du commissaire Josse, *a contrario*, permettent-elles justement d'appréhender plus largement la crainte sous-jacente relative à cette hypothèse juridique, crainte tenant à la dénaturation d'une vision souverainiste des missions de police et d'ordre, justement mise à l'épreuve par l'autonomisation juridique et politique (et ce faisant matériellement managériale) des collectivités et institutions.

## **B) Un principe protégé du droit administratif français.**

L'arrêt Castelnaudary amène dans sa rédaction l'expression d'un principe fort, mais aux justifications théoriques peu évidentes à justifier du simple point de vue d'une véritable architecture et technique juridiques incontestables. Pour autant, le principe n'est plutôt jamais contesté en soi, au moins par le juge administratif qui raisonne par capillarité lorsque des cas semblables ont continué de se poser à lui (1°). À son secours, la doctrine administrativiste a elle aussi tenté de justifier, mais par un autre biais, ce qui lui apparaît comme un principe logique relatif à la spécificité de l'action administrative de police (2°).

---

<sup>470</sup> *id.*

## 1°) *Permanence du principe de non-délégation par le juge administratif.*

Il existe au final assez peu d'arrêts significatifs rendus par la haute juridiction administrative dans la même veine que Castelnaudary. Non que la matière de police n'ait pas donné lieu à un contentieux important, mais en tant qu'elle porte particulièrement sur la relation police administrative/sécurité publique et des hypothèses de délégation privatisée de son exercice, les cas d'espèce ont été rares depuis presque un siècle, et souvent relatifs à des mêmes problématiques.

Ainsi, « Ville de Castelnaudary » (CE 1932), « Ville de Menton » (CE 1994<sup>471</sup>), « Commune d'Ostricourt » (CE 1997<sup>472</sup>), « Garde biterroise » (TA Montpellier, 2016<sup>473</sup>), et la jurisprudence administrative emblématique en matière d'application de la prohibition de délégation des missions de police administrative s'apparente à une sorte tour de France...

Ce qui en soi n'est guère étonnant du fait que la commune, par son organisation, constitue un terrain favorable de contentieux de par ses logiques institutionnelles et de déploiement de ses compétences en matière de sécurité et d'ordre public. Celles-ci sont d'autant plus accentuées par la décentralisation que les besoins sociaux y sont d'autant plus localisés et identifiables.

Et effet, une constante se dégage de tous ces arrêts, et c'est elle qui permet l'établissement et la fortification dans le temps d'un régime prétorien de prohibition de délégation de l'exercice de la police administrative, c'est la censure qu'aura finalement encouru la décision d'un maire de vouloir confier à un prestataire privé l'exercice d'une mission que le juge aura requalifié en police administrative.

Des maires qui, alors qu'autorité de police, et sans vraiment d'ailleurs explicitement se prévaloir des possibilités offertes par le régime des activités privées de sécurité alors en vigueur (que ce soit sous l'empire de la loi de 1983 ou de l'article L611-1 du CSI), ont donc tenté d'associer contractuellement à leur action de bon ordre municipal (verbalisation sur la voirie, télésurveillance ou rondes de surveillance sur la voie publique) des personnes privées.

Cet apport jurisprudentiel sur le régime des activités privées de sécurité ne contribue pas explicitement et directement à nourrir en confirmant, ou étendant ou au contraire rétrécissant son champ matériel législatif : dans la plupart des cas, le juge ne se prononce que sur l'objet du contrat indépendamment de la qualité et du régime particuliers duquel relève le cocontractant privé, et

---

<sup>471</sup> Conseil d'État, 7 / 10 SSR, du 1 avril 1994, n°144152 144241.

<sup>472</sup> Conseil d'État, 5 / 3 SSR, du 29 décembre 1997, 170606.

<sup>473</sup> Tribunal administratif de Montpellier (5ème ch.), 14 juin 2016, n°1506696. Le préfet à l'origine de la saisie de la juridiction administrative avait opéré en deux modalités, l'une (précitée) par voie de recours classique contestant la légalité de la délibération, l'autre par référé demandant sa suspension en urgence afin d'éviter qu'elle ne soit appliquée en attendant (ordonnance du 19 janvier 2016, n°1506697). « Simple » décision d'une juridiction du premier degré, sous l'empire du référé qui plus est, son apport jurisprudentiel ne doit pas être minoré sous ce prétexte : la solution y est en l'espèce suffisamment motivée pour contribuer à alimenter la réflexion relative au régime de la prohibition de délégation des missions de police.

exclusivement au regard de sa confrontation avec la notion de police administrative et, partant, d'ordre public.

Mais puisque ce régime ne prête justement aucune qualité particulière à ceux à qui il s'applique, c'est-à-dire des simples personnes privées, dès lors ces cas d'espèces qui ont justifié une prohibition d'exercice, et plus globalement encore la justification de l'application du principe de prohibition, sont bien susceptibles de contribuer à l'identification des limites négatives matérielles relatives aux missions de sécurité que peuvent exercer les opérateurs privés de sécurité.

À ce titre, ces limites contribuent effectivement à l'appréhension d'un régime négatif général qui lie la volonté du législateur lorsque celui-ci élabore de nouvelles normes en matière de sécurité privée, d'autant plus que jusqu'ici elles n'ont que relativement eu peu l'occasion, ou en tous cas très tardivement, de faire l'objet d'un véritable contrôle de constitutionnalité.

## 2°) *Fondement doctrinal du principe de non-délégation.*

Si le principe de non-délégation des missions de police semble à ce point naturel que le juge a pu en faire application de façon constante, et alors qu'*a priori* il est issu d'une consécration prétorienne et non d'une norme supérieure, il s'est alors logiquement agi de lui fournir une base théorique solide. Ce sur quoi s'est attelé la doctrine publiciste qui ne pouvait légitimement s'en faire l'économie, et qui s'est donc proposée d'en systématiser le contenu et la logique.

Cependant, la doctrine ne s'est pas fondamentalement intéressée à se concentrer sur l'aspect naturaliste du principe de non-délégation, mais s'est plutôt attachée à rendre compte d'une systématisation des raisons d'ordre techniques qui permettent de soutenir la pertinence et la pérennité du principe. Des raisons relatives aux conséquences qu'emportent la formation d'une convention, d'un contrat, et dont les mécaniques juridiques intrinsèques rendent impropres à ce qu'elles touchent à la matière de police.

Le Professeur Jacques Moreau avait tenté en son temps d'établir en une trinité les types de contrats interdits en matière de police administrative et les a classés selon leurs caractéristiques<sup>474</sup>. De schématique, elle en conserve néanmoins un intérêt théorique et pédagogique certain, bien qu'elle doive vraisemblablement être actualisée<sup>475</sup>.

---

<sup>474</sup> MOREAU Jacques, « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel. Contribution à l'étude des rapports entre police et contrats », *AJDA*, janvier, 1965, pp. 3-17.

<sup>475</sup> Ce qu'entreprend Jacques Petit dans « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police », in *Les collectivités locales : mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2002, 491 p.

En premier lieu, l'auteur considère les conventions qui ont fondamentalement pour objet de déléguer au cocontractant des activités de police. Une incapacité qui s'applique aux activités juridiques, et aux activités mettant en œuvre un pouvoir de décision, rendant impossible le transfert d'un pouvoir de décision par son titulaire normal à une autre personne - privée comme publique -, ainsi qu'aux opérations matérielles en se déchargeant sur un tiers de l'exécution des activités matérielles qui lui incombent. Pour ramener à un cas d'espèce nous intéressant plus particulièrement, s'il range dans cette catégorie l'arrêt de Commune d'Ostricourt, c'est en basant alors sur la formulation du juge établissant que « de faire assurer une mission de surveillance des voies publiques de la commune » (c'est à dire une surveillance générale de police) est entaché d'illégalité. Il s'avère cependant depuis que l'application stricte de ce principe quant aux activités matérielles doit plus que jamais être revue, comme nous le constaterons.

En deuxième lieu, sont considérés les contrats stipulant une mesure de police qui aurait dû être édictée par un acte unilatéral : c'est-à-dire les conventions dont la bonne exécution prévoit une prescription de police qu'un acte unilatéral doit édicter, et qui porte ainsi sur une activité juridique et particulière de police. Encore que ce cas doit être nuancé lui aussi car il ne s'agirait pas d'une délégation entière du pouvoir de décision en ce que la compétence normative est ici seulement partagée à un certain niveau, et qu'il semblerait que la jurisprudence en la matière s'appuie plus sur des hypothèses de mauvaise exécution d'espèce que par l'application du principe considéré (de plus, elle concerne majoritairement des cas de police spéciale, au régime différent de celui de la police administrative générale, et qui a depuis longtemps relativement admis le principe de délégation<sup>476</sup>).

En dernier lieu, ce principe prohibitif trouverait à s'appliquer sur les contrats par lesquels une autorité s'engage à prendre une décision de police relative à une situation déterminée (un « pacte sur décision future », selon la formule de Jacques Moreau). L'idée se rapportant à l'hypothèse où l'administration ne saurait s'obliger à exercer son pouvoir de décision dans un certain sens, limitant sa propre liberté d'appréciation dont elle dispose légalement, et ouvrant alors de fait la constitution de droits acquis au

---

<sup>476</sup> Ce qu'il reconnaît finalement lui-même en affirmant que « l'antinomie entre contrat et police a été forgée pour la police générale dans un cadre libéral. Il n'est pas évident qu'elle convienne aux polices spéciales développées par l'État-providence. (PETIT Jacques, « Contrats et police administrative : autonomie ou interférence ? », in *Contrats Publics*, n°63, février 2007, p.19).

Concernant la distinction, Etienne Picard précise à cet égard : « ce qui est illégal en matière de police générale, ce n'est pas la voie contractuelle du transfert : c'est le transfert lui-même, quel que soit sa forme, contractuelle ou unilatérale. Inversement ce n'est pas le fait qu'il s'agisse de police spéciale qui rend légal le mode contractuel du transfert : c'est le fait que les droits subjectifs qui peut éventuellement naître du contrat n'a pas d'incidence dans l'ordre juridique primaire : vis-à-vis des tiers au contrat, en particulier vis-à-vis des destinataires des normes disciplinaires que le cocontractant, devenu autorité de police, peut édicter, ce dernier ne détient aucun droit subjectif qu'il pourrait leur opposer : la légalité de ces normes doit continuer, quel que soit le mode de dévolution de la compétence, à être appréciée en considération des seules exigences objectives de l'ordre spécial » (PICARD Etienne, *la notion de police administrative*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984, p.683).



bénéfice de tiers ou autres parties au contrat.

Jacques Petit le reconnaît lui-même, « cette trinité est parfois réduite à l'unité au prix d'une vision simplificatrice, qui fond dans la notion de délégation toute limitation contractuelle des compétences de police »<sup>477</sup>. Et le fait est que si cette classification a longtemps conservé le mérite d'une certaine facilité de compréhension, l'épreuve du temps et des faits semble l'avoir dans une certaine mesure mise à mal.

Elle permettait cependant de légitimer une vision où l'on a longtemps considéré que la police appelle par nature la mise en œuvre de compétences unilatérales, et que celles-ci sont instituées par des textes, désignant les autorités de police et leur conférant un pouvoir de décision : que dès lors que les contrats passés par ces autorités portent sur ces compétences, pour les transférer, en partager l'exercice ou s'engager sur ceux-ci, ces conventions doivent être considérées comme contrevenant à ces textes.

C'est le sens de la règle générale usitée par le juge administratif selon lequel « lorsque la loi a conféré un pouvoir réglementaire à une autorité administrative, celle-ci est tenue d'agir au moyen de prescriptions unilatérales et ne peut pas prendre légalement des engagements contractuels qui pourraient ensuite être invoqués par les administrés et risqueraient de faire obstacle aux adaptations nécessaires de la réglementation »<sup>478</sup>.

De là, à partir du moment où cette règle est susceptible de s'appliquer à des missions de police qui par nature relèveraient de la souveraineté du régalién, il pourrait donc s'opérer là une sorte de correspondance des notions qui fait dire à Jacques Moreau que « les textes qui en matière de police, instituent des pouvoirs de décision unilatérale traduisent par-là les exigences naturelles de la fonction de police. Les contrats passés sur l'exercice de ces pouvoirs méconnaissent donc à la fois ces textes et ces exigences. Par exemple, le contrat qui stipule une mesure qui, en vertu d'un texte, conforme à la police, devait être unilatéralement décidé méconnaît nécessairement et ce texte et la nature de la police. C'est ce qui explique la dualité des motifs des arrêts rendus à propos de ce genre de conventions. De même l'autorité publique qui transfère sa compétence méconnaît à la fois le texte qui lui attribue cette compétence sans en autoriser la délégation et la nature régaliénne de la police, laquelle est précisément la raison de l'absence de disposition permettant la délégation »<sup>479</sup>.

---

<sup>477</sup> PETIT Jacques, « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police », in *Les collectivités locales : mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, op. cit.*, p.347.

<sup>478</sup> JEANNENEY Pierre-Alain, conclusions sous CE Association les amis de la terre du 8 mars 1985, *RFDA*, 1985, p.364.

<sup>479</sup> PETIT Jacques, « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police », *op. cit.*, p.355.

C'est peut-être entre autres cette sorte de correspondance entre « nature » et « régalisme » qui aujourd'hui semble poser question et semble de plus en plus remise en cause. D'autant que l'incursion progressive et continue du partenariat et de la contractualisation comme modes de gestion administrative, notamment concernant les questions de sécurité, a largement éraillé le semblant d'incompatibilité unitaire de principe entre police et contrat.

De fait, « l'apparent recul du principe de l'interdiction de contracter sur la police traduit en réalité le mouvement historique de transformation des activités de police en activités de service public »<sup>480</sup>. Or, au fur et à mesure du temps et des contingences de différentes natures, non seulement il apparaît que le juge administratif permet la délégation de certaines activités matérielles de police, séparant activités relevant de la souveraineté de celles qui pourraient y être soustraites, mais que la notion de service public même (emportant la qualification d'un certain régime juridique en tant que telle) ne constitue plus une étape dans l'appréhension du phénomène de délégation en soi : ce dernier est susceptible de s'entendre dans le sens d'un détachement pur et simple plutôt que par tout un processus normatif particulier, et s'opérant au bénéfice des opérateurs privés souhaitant se prévaloir de ces activités.

Si bien qu'« à bien y regarder, le principe n'est protégé ni par une sorte de transcendance jusnaturaliste, ni par l'intransigeance du juge. Sa vigueur ne dépend, en dernière analyse, que de la seule volonté du législateur »<sup>481</sup>. La volonté du législateur certes, mais aussi celle du juge constitutionnel : la possibilité pour des personnes privées d'exercer des activités de sécurité s'appréhende largement aujourd'hui au regard de son appréciation quant à ce qui doit relever ou non de la seule compétence de la force publique.

## II°) Un principe aux fondations relatives.

Il ressortirait donc à la fois de la jurisprudence et de la doctrine qu'il existe une incompatibilité autant naturelle que technique entre contrat et police, en ce sens que la puissance publique ne saurait consentir à une quelconque limitation de ses pouvoirs de police dans l'exercice des missions pour

---

<sup>480</sup> PETIT Jacques, « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police », *op. cit.*, p.358 ; et de continuer en évoquant : « une partie des activités matérielles que l'État-gendarme assumait au début du XXème siècle, à la naissance du service public : la surveillance des voies publiques d'une commune est de celles-là, la mise en fourrière de véhicules, non ». (*id.*, p.359).

<sup>481</sup> MOREAU Luc, la contractualisation de l'exercice de la police administrative, in *Contrats publics : mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal*, Presses de la faculté de droit de Montpellier, 2006, p173.

lesquelles elle est instituée. Ceci étant, le législateur ne semble pas avoir cru bon de devoir préciser un principe qui semble autant couler de source qu'il n'a jamais été véritablement et clairement édicté. Quel qu'en aient été les motivations ou l'absence de motivations plutôt, il en ressort qu'il est en vérité moins tenu lui-même de l'application de ce principe qu'on ne voudrait le croire de prime abord, dès lors que le constituant lui-même s'est plus intéressé à définir les grands principes des conditions de maintien de la sûreté que de la sécurité des personnes et des biens proprement dite<sup>482</sup>.

À partir du moment où l'on a longtemps considéré « naturellement » que le maintien des conditions de sécurité des personnes et des biens se confondait relativement avec l'exercice de missions d'ordre public, c'est peut-être alors en creux toute la notion de police administrative qu'il faut ici interroger dans le but de rendre compte de la cohérence juridique du principe de prohibition de délégation... et comprendre comment considérer qu'il puisse être dorénavant mis à mal, ou du moins discuté en matière de sécurité (A).

Or, il semble bien qu'à mesure que le juge administratif se prévaut de ce principe, en matière de sécurité tout du moins, plus il semble devoir s'écarter de la seule justification relative à la nature de la mission considérée. Couplée à une nécessaire appréhension de la matérialité des hypothèses qui lui sont présentées, il s'avère qu'une telle méthodologie montre aujourd'hui des limites face à l'irruption irrésistible de nouvelles façons de penser l'exercice de la police administrative et la sécurité des personnes et des biens (B).

## **A) Problématique de l'exercice contractualisé de la police.**

« La mission des services de police, au titre de leur activité de police administrative, consiste à assurer la sécurité des personnes et des biens et la préservation de l'ordre public »<sup>483</sup>. Ce que l'on interroge ici en premier lieu, c'est la possibilité pour une personne publique exerçant des missions de police à contractualiser cette activité avec une autre personne, en l'occurrence privée. Il s'agit dès lors de revenir aux notions essentielles de police administrative et de contrat avant de pouvoir déterminer le sens de leur relation (1°). Or, les notions fondamentales du droit administratif, sans que leur essence

---

<sup>482</sup> Dans un sens constitutionnel originel (1789-1793), la sûreté se présente comme la garantie assurée à chacun que sa liberté individuelle, se rapportant la conservation de sa personne, de ses droits et ses propriétés, ne soit pas menacée par l'arbitraire de la puissance publique. La sécurité au sens politique n'est pas la sûreté puisqu'elle serait « la situation dans laquelle les personnes et les biens sont à l'abri des menaces de toute nature qui pourraient peser sur eux. En ce sens, la sécurité se différencie de la sûreté par les objets sur lesquels elle se porte et pas les dangers desquels elle les préserve » (DELVOLVÉ Pierre, « Sécurité et sûreté », in *RFDA*, 2012 p.1089).

<sup>483</sup> TC, 12 décembre 2005, C3494.

ne change, sont susceptibles d'évoluer selon le temps et les contingences (2°).

### *1°) Contrat et police administrative, les termes d'une antinomie.*

La question de la délégation contractuelle de la police en droit administratif est éminemment technique et difficile à appréhender. Sans refaire et encore moins remettre en cause presque un siècle de réflexion à ce sujet, il nous apparaît nécessaire d'au moins définir même largement les termes et les enjeux en présence.

Contrat et police. Pourquoi revenir à la notion de contrat ? Parce que la contractualisation constitue le seul outil technique qui permette a priori qu'une institution se dessaisisse au profit d'une autre de différente nature pour exercer une mission à sa place (autre que la technique d'autorisation unilatérale, concernant la gestion d'un service public). Revenir à la notion de police ? Parce que c'est le seul outil dont on considère qu'il est à même de remplir les conditions de maintien de la sécurité publique. S'interroger sur le lien entre police administrative et contrat, parce qu'il existe néanmoins, c'est évaluer la miscibilité de ce dernier dans le premier, malgré les fondements de leur incompatibilité.

Concernant la notion de contrat, ce sont donc vers ses fondements relatifs à la capacité et à l'objet qu'il convient de se tourner. Si l'objet est relatif à une mission de police considérée, la capacité consiste elle à exercer ou à jouir d'un droit dont il est possible de se prévaloir en vue de l'exercice effectif de cette mission.

La question, quasiment d'ordre tautologique, se trouve ici : est-ce originellement la capacité – ou l'incapacité – qui détermine la nature de l'objet ? Ou bien faut-il en premier lieu examiner l'objet en question afin de conclure à une capacité de contracter ?

Ramené à notre cas d'étude, cela signifie de devoir déterminer si on ne peut se dessaisir d'une capacité parce qu'elle touche à la notion de police administrative, et dans ce cas, c'est la nature globale et intrinsèque de la police administrative qui imprègne l'impossibilité de contracter ; ou bien l'on ne peut s'en dessaisir pour d'autres raisons et dans ce cas, la nature de l'objet particulier constitue un indice nécessaire mais pas forcément suffisant et qui ne fait que participer à l'impossibilité de délégation ? Ainsi, c'est bien en filigrane l'autonomie et l'essence même de la notion de nature de la police qui doivent être discutées.

Ce n'est pas en soi la capacité d'une personne publique à contracter qui peut être remise en cause, puisque cette possibilité, même à l'égard d'une personne privée, est de longue date admise. Ce

qui ressort bien de l'arrêt Castelnaudary, c'est que la mission de police étant d'une nature particulière, elle ne peut faire l'objet d'un contrat. L'objet ne pouvant faire l'objet d'un contrat, une personne publique ne saurait se prévaloir de la capacité de la contractualiser. Et peu importe l'objet en cause, voire même de considérer ses éventuelles matérialités effectives, puisque le juge semble alors poser de façon péremptoire le principe selon lequel police rurale = police administrative = naturellement public = exclusif = indélégable.

De là, tout l'enjeu de la théorisation juridique de la capacité, pour une personne publique, de contracter avec une personne privée, est relatif au fait de définir si l'objet de la convention porte ou non sur une « véritable » matière de police.

Or, les exceptions se multipliant par ailleurs, du fait de l'introduction progressive de l'examen de la matérialité de l'objet en cause, l'on en arrive alors à l'émergence de cette idée selon laquelle on ne définit plus seulement la police *parce qu'elle est*, mais qu'elle est dorénavant susceptible de se définir *par ce qu'elle n'est pas*. Ce qui en termes de technique juridique impose dès lors d'en connaître afin de déterminer en quoi une mission de sécurité au sens large, potentiellement relative à l'ordre public en particulier, doit-elle être exclusive à la force publique, ou potentiellement exerçable par une personne privée. Cette recherche doit permettre alors de dépasser la seule matérialité du régime positif des activités privées de sécurité considérée à un instant *t*, dans le but de rationaliser ses potentialités éventuelles.

Alors qu'il est fondamentalement question de déterminer en quoi le juge peut-il s'appuyer afin d'arguer de l'impossibilité de déléguer à une mission de police, il convient dès lors de revenir à ce que l'on entend par la notion de police.

Prise dans son acception de droit administratif, comme mode particulier d'action de l'administration en tant qu'elle s'exerce par autorité sous forme de prescription unilatérale, elle est susceptible de se décliner en une dualité complémentaire : la police administrative, et la police judiciaire.

« Fondement même de la puissance publique, la notion de police administrative regroupe un ensemble de réglementations définies traditionnellement par un objet clair et identifiable, la sauvegarde préventive de l'ordre public et par un régime unilatéral porté vers la conciliation des exigences de l'ordre et des intérêts en cause (principalement les libertés publiques) »<sup>484</sup>.

Des différences entre ces deux types de dispositifs policier, et au-delà des nombreuses controverses doctrinales relatives au rôle et au statut de la police au sein des différents modes d'action

---

<sup>484</sup> MALGORN Bernadette, « Introduction » in TCHEN Vincent, *La notion de police administrative. De l'état du droit aux perspectives d'évolution*, La Documentation Française, 2007.

administrative<sup>485</sup>, nous choisirons de retenir l'illustration « commode » selon son auteur Marc-Antoine Granger telle que « schématiquement, lorsqu'un dispositif policier a pour finalité « la sécurité des personnes et des biens » au sens de la jurisprudence constitutionnelle, la satisfaction de la tranquillité, de la salubrité ou de la sécurité publiques, ou encore la sûreté de l'État en ce qui concerne la réglementation à l'entrée et au séjour des étrangers, il reçoit de la part du Conseil constitutionnel la qualification de dispositif policier de nature administrative. En revanche, lorsqu'un dispositif policier est destiné à constater les infractions, à en rassembler les preuves, à rechercher ou à poursuivre leurs auteurs, il est qualifié par le même juge de dispositif policier de nature judiciaire »<sup>486</sup>.

Le but fondamental de ces dispositifs : l'ordre public, et sa préservation en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle, en tant qu'elle est nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle<sup>487</sup> ; et donc dont la prévention d'atteintes à celui-ci, notamment d'atteintes à la sécurité des personnes et des biens, constitue la finalité de la police administrative à qui il est reconnu en tant que prérogative la faculté d'édicter des mesures à cet effet.

Pour résumer, de manière presque philosophique d'une part, la police administrative se définirait très sommairement comme l'action de l'administration consistant à fixer les différentes règles que doivent respecter les individus afin que l'exercice de leur liberté ne nuise pas à l'harmonie de la vie collective, ni à la liberté d'autrui<sup>488</sup>. Plus fonctionnellement, elle constitue une activité de prescription via l'édiction de normes juridiques ayant pour but la protection de l'ordre public.

Par suite, de par l'existence d'une correspondance fondamentale et fonctionnelle entre police administrative et ordre public, ce dernier trouve sa définition dans le déploiement de ses composantes que sont « le bon ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques »<sup>489</sup>. L'ordre public pensé

---

<sup>485</sup> Et en premier lieu de sa différence fondamentale avec l'activité de service public, puisque du point de vue de son organisation, la police semble s'en rapprocher. De là, considérer que cette dernière revêt une nature particulière qui la différencierait fondamentalement de la première (et se justifierait du fait que la police ne s'exercerait que par voie de prescription et non de prestation, dans une finalité particulière) ? ou bien alors qu'il ne s'agit d'une distinction fonctionnelle, à la fois activité prise en charge par la collectivité et pouvoir pour celle-ci de régler l'activité des particuliers, s'exprimant alors ainsi au sein d'une conception unitaire telle que l'exprime René Chapus : « exercer la police administrative, c'est assurer un service public : celui du maintien de l'ordre public » (CHAPUS René, *Droit administratif général. op. cit.* Montchrestien, 2001, 15e édition, p.901).

<sup>486</sup> GRANGER Marc-Antoine, « La distinction police administrative / police judiciaire au sein de la jurisprudence constitutionnelle. Éléments de contributions tirés du commentaire de la décision "LOPPSI" du Conseil constitutionnel », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé (RSC)*, n°4, 2011, p.789.

<sup>487</sup> Cons. const, 18 janvier 1995, déc. n° 94-352 DC, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Par ailleurs, « il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré (Cons. const., 20 janvier 1981, déc. n° 80-127 DC sur la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes).

<sup>488</sup> MINET Charles-Edouard, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, p.5.

<sup>489</sup> Énumérées à l'art. 2212-2 du CGCT. Auxquelles on est susceptible d'y ajouter les champs d'origine prétorienne de la moralité publique (CE Sect, 18 décembre 1959, Société des films Lutetia) ou de la dignité humaine (CE Ass., 27

comme un ordre matériel et extérieur selon la conception hauriouiste<sup>490</sup>, ou plus substantiellement pensé comme « un état de paix intérieure de l'agglomération municipale résultant de sa protection contre les différents dommages qui pourraient atteindre la collectivité et ses habitants, ou si l'on préfère, l'état de paix de l'agglomération, réalisée principalement par une équitable détermination des libertés individuelles et collectives, qui permet leur exercice harmonieux au sein du groupe, et sans que celui-ci en pâtisse, et assure en même temps l'ambiance nécessaire au bon fonctionnement des services publics et à l'exercice normal de l'autorité »<sup>491</sup>.

La sécurité publique constitue l'un des éléments permettant d'identifier un état d'ordre public que la puissance publique est chargée de faire respecter par le biais de la police et son action, éléments qui ne se légitiment qu'au regard de l'ordre public constituant sa finalité d'action.

De là, dire que la police administrative ne peut être déléguée signifierait donc bien que l'exercice des moyens visant à préserver l'ordre public ne saurait être confié à une personne autre que la puissance publique ; que les personnes privées, en l'occurrence, ne sauraient exercer des missions visant à maintenir la sécurité publique.

Dès lors, s'il est prévu que le champ matériel des activités privées de sécurité concerne le maintien de la sécurité, certes à un niveau particulier et localisé, *quid* de son rapport avec la notion de sécurité générale, publique, dont on n'imagine pas qu'il puisse être sans incidence sur les conditions d'établissement de cette dernière, constitutive *in fine* de l'ordre public ? En d'autres termes, comment appréhender l'idée qu'il existe une variété de régimes, d'acteurs et de moyens participant - plus ou moins directement - à un objectif de maintien de la sécurité publique et, partant, de l'ordre public alors même que celui-ci ne se définit classiquement que dans une acception policière ?

Et puisque la sécurité ou l'ordre publics ne se définissent que par la légitimation qu'en tire l'exercice de pouvoirs de police, la possibilité pour des personnes privées d'en être partie soulève une

---

octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge).

<sup>490</sup> « L'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, l'état de paix, opposé à l'état de trouble ... en d'autres termes elle ne poursuit pas l'ordre moral dans les idées et dans les sentiments, elle ne pourchasse pas les désordres moraux, elle est pour cela radicalement incompétente : si elle l'essayait, elle verserait immédiatement dans l'inquisition et dans l'oppression des consciences à cause de la lourdeur de son mécanisme » (HAURIOU MAURICE, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12ème éd., Sirey 1933, p.549).

<sup>491</sup> TEITGEN Pierre Henri, « *La police municipale : étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884* », th., Université de Nancy, Librairie du Recueil Sirey, 1934, p.36.

Une conception empreinte d'un certain localisme municipal, en phase avec la définition originelle de l'ordre public consacrée par l'article 97 de la loi municipale du 4 avril 1884, et reprise dans ses éléments matériels par le CGCT. Un localisme jamais totalement abandonné, voire qu'il connaît une certaine résurgence, le maire constituant l'une des rares autorités nommément identifiées dans la poursuite de cet objectif d'ordre public puisqu'il « concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique » (art. L2211-1 du CGCT). De là, « le maire doit empêcher les troubles à l'ordre public, écarter les menaces qui pèsent sur les administrés (...) c'est-à-dire prendre les mesures pour empêcher les dangers (DELVOLVÉ Pierre, « Responsabilité pénale des maires et des élus : synthèse », *in Les petites affiches*, n°20, 1995, n°20).

difficulté d'appréhension conceptuelle flagrante : grossièrement, pourrait-on considérer que l'on peut faire de l'ordre public sans en mettre en œuvre les moyens qui caractérisent justement son expression ? Une autre façon de la mettre en lumière serait d'adopter une sorte de syllogisme en forme d'interrogation qui démontre bien toute la contrariété née de la concurrence de deux logiques d'action différentes partageant une même finalité : La sécurité publique constitue un pan de l'ordre public ; l'ordre public constitue la finalité des mesures de police ; les mesures de police ne peuvent être mises en œuvre par des personnes privées ; or des personnes privées semblent participer de la sécurité publique : celles-ci devraient-elles alors être en mesure d'exercer des mesures de police ?

C'est justement la raison pour laquelle il faut considérer l'activité de police sous ses trois angles de manifestation : édicition de normes, maintien de l'ordre public, et actes matériels<sup>492</sup> ; et à partir de là, déterminer si et lesquels sont susceptibles d'être concernés par une hypothèse de délégation.

## 2°) *Une zone grise à éclairer.*

Or, jamais les activités privées de sécurité n'ont été définies comme constituant des missions participant à maintenir l'ordre public. Et si la finalité d'ordre public y semble intuitivement induite, elle n'en est explicitement juridiquement pas constitutive.

Sauf à considérer qu'on peut contribuer à l'ordre public sans en faire, réfléchir à la logique juridique de l'action des personnes privées en la matière nécessite donc de la considérer sous trois angles :

1- Celui de la finalité envisagée : s'agit-il d'un but de sauvegarde de l'ordre public, plus largement de la poursuite de l'intérêt général, ou bien faudrait-il alors considérer l'existence nouvelle d'une sorte de sécurité parapublique appréhendée dans une acception plus civiliste ? Peut-on considérer différentes nuances de sécurité selon la nature de l'intérêt à défendre ?

2- Celui de la question des moyens employés : la sécurité publique doit être maintenue via l'exercice de la police administrative. La police administrative connaît-elle véritablement une existence autonome ou peut-on la considérer par exemple comme une mission classique de service public, et admettre qu'elle puisse s'opérer via des prestations commerciales rattachées à la sécurité civile/protection des personnes et des biens ? Ou bien encore tous les moyens de sécurité n'ont-ils pas vocation à s'appréhender sous le prisme de concepts inféodés au domaine du droit public ?

---

<sup>492</sup> Bien que la reconnaissance du régime de police ne s'est jamais opérée du point de vue matériel.



3- Découlant du point ci-dessus : celui de la question du procédé légitimant la mise en œuvre de la sécurité privée ; est-elle constitutive d'une sorte de délégation, ou d'une contractualisation, ou bien encore s'interprète-t-elle comme l'avènement d'une nouvelle liberté commerciale civile sans lien aucun avec une prédominance issue de l'autorité publique ?

Impossible d'appréhender la phénoménologie de la sécurité privée au regard de sa cohabitation avec les moyens et nécessités de la sécurité publique sans prendre en compte l'évolution des articulations entre la permanence des termes et outils juridiques (facteur endogène) et leur évolution socio-politique (facteur exogène), au sein d'un environnement néo-libéral. Un environnement qui appelle à remettre en cause une certaine architecture juridique en vigueur jusqu'ici, et se caractérise par l'établissement d'une sorte de nouveau « compromis juridique » entre les méthodes usuelles de gestion de l'action publique, le souci de valoriser et légitimer l'expertise privée, et enfin la reconnaissance voire la mise à niveau des droits de l'individu par rapport aux prérogatives de la puissance publique.

C'est là le trouble du juriste de savoir comment et en quoi les personnes morales de droit privé exercent (plus ou moins librement) des activités de police ou à tout le moins de sécurité publique, et s'il peut réellement se satisfaire, dans son exigence de systématisation qui le caractérise, de considérer seulement l'idée d'une collaboration ou participation « par voie d'activité parallèle »<sup>493</sup> ?

Pour Jean-Paul Negrin, « l'idée de collaboration est trop vague pour être une notion juridique, tel n'est pas le cas de la notion d'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative »<sup>494</sup>. Pour autant, est-il possible ici d'affirmer que nous nous trouvons dans le champ de la notion d'intervention des personnes privées dans l'action administrative quand celles-ci exercent des activités qui, même pour parfois avoir été des activités autrefois prises entièrement en charge par les personnes publiques, s'exercent dorénavant selon des considérations liées à la sphère commerciale, ces personnes n'agissant pas en tant qu'auxiliaires reconnus et de fait soumis aux règles de droit administratif ?

En effet, on vérifie la pertinence de la notion d'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative du fait « des conséquences qu'entraînent, sur le régime juridique applicable aux personnes privées, le même de participer à l'action administrative »<sup>495</sup>. Suivant cette logique, les

---

<sup>493</sup> ROLLAND Louis, « *Droit administratif approfondi : l'aménagement et le fonctionnement des services publics : doctorat : 1938-1939* », Cours de droit, 1938, p.115 et 116.

<sup>494</sup> NEGRIN Jean-Paul, « *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative* », LGDJ, 1971, p.5.

<sup>495</sup> *Id.*

personnes privées seraient ici soumises à un régime mixte, mi-privé, mi-administratif.

Tel n'est pas le cas relatif au régime des activités privées de sécurité, à moins effectivement de considérer que le contrôle du CNAPS remplisse relativement ce critère (par un contrôle administratif d'autorisation, et de bon exercice de l'activité). Ceci étant, il reste qu'il n'existe absolument aucun lien organique entre ces personnes privées qui en dépendent et l'autorité publique.

Les choses seraient encore relativement simples à appréhender si l'énumération par le législateur des configurations matérielles par lesquelles les personnes privées peuvent exercer des missions de sécurité, telle qu'elle s'est opérée depuis la loi de 1983, se suffisait à elle-même. Or le fait que se présente périodiquement au juge le fait de savoir si telle mission de sécurité est exerçable par des personnes privées démontre le contraire. Voire que certaines situations classiques de délégation formelles d'activités contribuent à maintenir la confusion sur la pertinence et l'effectivité des conceptions et outils juridiques classiquement employés lorsqu'elles portent sur la matière de la sécurité.

Symptôme de ces derniers, le cas de la privatisation de la société ADP (Aéroports de Paris), par la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports laquelle a transformé l'établissement public (EPIC) Aéroports de Paris en une société anonyme<sup>496</sup>. Pourtant, alors que théoriquement « cette transformation n'emporte ni création d'une personne morale nouvelle, ni conséquence sur le régime juridique auquel sont soumis les personnels » (art.1), un cahier des charges semblait alors cependant nécessaire afin de fixer les conditions dans lesquelles ADP assurerait les services publics liés aux aéroports qu'elle exploite et exécuterait les missions de police administrative qui lui incombent. Car, en effet, quand bien même la société constitue un organisme soumis à un statut de droit privé, elle continue d'accomplir dans le cadre de la nature de sa mission des services publics aéroportuaires pour lesquels elle mobilise nécessairement des pouvoirs de police administrative<sup>497</sup>.

Or, un parfait silence a entouré toute question relative au traitement et au statut des personnels intervenant en matière de sécurité, notamment ceux considérés comme tiers et logiquement sous l'empire d'un contrat public alors qu'ils assurent via ADP des missions d'inspection et de filtrage des passagers et des bagages pour le compte de l'État, sous son autorité et dans le cadre de son activité

---

<sup>496</sup> Conséquence de la législation européenne en matière de « ciel unique européen » (projet d'une meilleure gestion, harmonisation, et optimisation de l'espace européen permettant qui doit permettre une meilleure fluidité du trafic en même qu'une baisse des coûts de fonctionnement pour les pays membres de l'UE. Si le capital d'ADP reste majoritairement détenu par l'État, une privatisation complète semble à terme inéluctable.

<sup>497</sup> V. ancien art. L251-2 du Code de l'aviation civile.

de police administrative des aéroports et des installations portuaires<sup>498</sup>.

La question du statut des agents exerçant des missions de sécurité au sein d'aéroport n'est pas nouvelle, dans le sens où par exemple il a pu être considéré que les fonctions de pompier exercées par un agent, concernant la sécurité des installations et du trafic, le font participer directement au fonctionnement du service public confié à la chambre de commerce<sup>499</sup>.

Certes les missions d'inspection-filtrage par des opérateurs privés relèvent d'un régime spécifique prévu par le législateur. Mais dans cette configuration d'exercice particulier, il importe de considérer toute la difficulté d'appréciation relative à l'identification du critère de la participation au service public, selon le principe que les agents d'une personne privée, même si elle gère un service public ou concourt à l'exécution d'un tel service, restent des agents de droit privé<sup>500</sup>, alors qu'*a contrario* si l'employeur est une personne publique, l'agent sera de droit public s'il relève d'un service public administratif<sup>501</sup> ; et que ce cas d'espèce concerne donc des opérateurs privés employés par une personne morale de droit privé mais ne pouvant exercer que sous le contrôle d'officiers publics<sup>502</sup> ; enfin y ajouter le reliquat d'une organisation d'établissement public en une société de droit privé à participation majoritaire de l'État, en charge du contrôle de la première frontière nationale...

Le tout contribue à établir une situation peu satisfaisante en termes de clarté juridique<sup>503</sup>, puisque pour un même opérateur sont considérées des activités commerciales privées, la participation à un service public, et la mise en œuvre de missions de police administrative. Une situation qui gagnera peut-être en clarté lorsque ADP sera totalement privatisée, comme l'agenda politique le laisse à penser.

Dès lors on peut considérer que la cohérence et l'effectivité du régime des activités privées de sécurité ne peuvent, voire ne doivent s'appréhender que pour autant qu'elles s'inscrivent au sein d'un environnement de compétences et de statuts bien identifiés. En d'autres termes, tout public ou tout privé, la mixité en matière de sécurité ne pouvant conduire qu'à des incertitudes plus que terminologiques, entretenue en cela par la stratégie protéiforme des pouvoirs publics en matière de maintien de la sécurité.

---

<sup>498</sup> CE 7/2 Ssr, 3 juin 2009, n°323594.

<sup>499</sup> TC 23 oct 1989, n°2582, Nabo c/ chambre de commerce et d'industrie de la Guyane.

<sup>500</sup> CE 10/7 Ssr, 19 juin 1996, Synd. général CGT des personnels des Aff. Culturelles.

<sup>501</sup> TC, 25 mars 1996, n°3000, Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône c/ Conseil des prud'hommes de Lyon.

<sup>502</sup> Un critère d'identification organique.

<sup>503</sup> Voir l'inquiétude des établissements gestionnaires d'aéroports face à ce qu'ils interprètent comme le signe d'un dessaisissement par l'État de la responsabilité de police lui incombant (note « *Sûreté des aéroports : rôles respectifs de l'État et de l'exploitant* » – Conseil d'État 9 mars 2005 – AJDA 2005. 966).

## **B) La nature discutée des missions de police.**

La sécurité publique ferait partie de ces devoirs naturels de l'État telle que les moyens pour l'assurer la caractériserait d'une « nature » toute particulière faisant écho à la notion de souveraineté. Une conception qui a autant l'avantage de ses inconvénients que le contraire (1°). Quand bien même le juge administratif se repose sur ce qui lui apparaît comme une évidence, il n'a pu cependant de moins en moins se faire l'économie de l'examen des conditions d'espèce par lesquelles une hypothèse de prohibition de délégation des pouvoirs de police s'est présentée à lui : dès lors la délégation de missions originellement relatives à l'ordre public au bénéfice de personnes privées ne saurait s'appréhender qu'au seul regard de la nature de la mission considérée, mais bien aussi de ses éléments matériels constitutifs (2°).

### *1°) Le fondement relatif du critère naturaliste.*

« On peut bien affirmer le devoir moral de l'État de fournir l'assistance, de distribuer l'enseignement, d'assurer du travail ; mais on ne peut point donner un fondement juridique à ces obligations »<sup>504</sup>. La formule du doyen Duguit peut sembler assez provocatrice mais elle démontre finalement que ce que l'on considère naturellement comme les fonctions naturelles de l'État sont finalement assez malaisées à identifier textuellement.

En matière de sécurité, certes l'article L.111-1 du CSI dispose dorénavant, et depuis peu d'ailleurs, que « la sécurité est un droit fondamental » et que l'État a « le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ». Et si la sécurité des biens et des personnes semble constituer une mission naturelle de l'État, c'est largement en fonction du but précis d'ordre public qui s'est institué de façon normative très tardivement au sein des textes du Constituant.

En matière d'ordre public, c'est la loi municipale du 5 avril 1884 qui définit la notion en prévoyant qu'elle puisse par ailleurs faire l'objet d'une délégation de compétences données aux communes. Étant expresse, cette délégation sous-tend le caractère souverain de la notion, que son application à une collectivité soumise au suffrage universel renforce.

---

<sup>504</sup> DUGUIT Léon, « *Traité de droit constitutionnel* », t.3, Paris 1930, p.681.

*A posteriori*, il ne semble d'ailleurs pas surprenant que le principe de non-délégation des missions de police, et donc par extension des missions relatives au maintien de l'ordre public, soit issu d'un cas d'espèce local, où la cause profonde du litige tenait en premier lieu à un désaccord de compétence entre les deux autorités chargées de l'ordre public, et pas d'une volonté *ex nihilo* du maire de Castelnaudary de déléguer une mission de surveillance publique.

La nature d'une mission régaliennne est quelque chose de fondamentalement malaisé à appréhender puisqu'elle témoigne d'une relativité subjective quant à la sanctuarisation de certains domaines de compétences relevant du régime du droit public<sup>505</sup>... or, « le recours à l'idée de nature des choses n'est jamais très satisfaisante pour l'esprit dans un raisonnement logique »<sup>506</sup>, considérant la hiérarchisation de ces domaines et en ce que leur accomplissement indispensable à l'ordre public sont amenés à évoluer. Rappelons par exemple que la célèbre jurisprudence Peyrot du tribunal des conflits (1963)<sup>507</sup> n'avait d'ailleurs pas été bien reçue par la doctrine à l'époque, en ce que sa solution d'espèce avait retenu « que la construction des routes nationales a le caractère de travaux publics et appartient par nature à l'État »<sup>508</sup>. Or, plus personne ou presque ne défend aujourd'hui l'idée que les travaux sur les routes nationales doivent revêtir une telle particularité qu'ils devraient être reconnus comme participant de la souveraineté nationale. Au contraire, la matérialité de ce genre de mission conduirait plutôt dorénavant à estimer qu'elle a vocation à s'inscrire au sein d'un exercice économique et juridique substantiellement privé.

La mention de la nature d'un service administratif, en tant qu'elle est susceptible de constituer un critère de définition, se retrouve aussi dans un avis du 7 octobre 1986<sup>509</sup>, le Conseil d'État ayant cru bon de devoir rappeler que les collectivités publiques ne peuvent confier à une personne privée l'exécution d'un service qui est « au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même ». La portée de cet

---

<sup>505</sup> Souvenons-nous des mots du Commissaire de gouvernement M. Matter à l'occasion de la conclusion du célèbre arrêt Bac d'Eloka (TC, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain) : « Certains services sont de la nature, de l'essence même de l'État ou de l'administration publique (...). D'autres services au contraire, sont de nature privée, et s'ils sont entrepris par l'État, ce n'est qu'occasionnellement, qu'accidentellement, parce que nul particulier ne s'en est chargé, et qu'il importe de les assurer dans l'intérêt général ».

<sup>506</sup> MAZERES Jean-Arnaud, « Que reste-t-il de la jurisprudence Société Entreprise Peyrot ? » in *mélanges P. Couzinet*, PU Toulouse, 1974, p.523.

<sup>507</sup> TC 8 juillet 1963, Société entreprise Peyrot, n° 01804.

<sup>508</sup> Une motivation abandonnée aujourd'hui, le juge prenant conscience des réalités contemporaines de gestion du parc routier, largement concédé aux opérateurs privés, dès lors réputés agir pour leur propre compte : « une société concessionnaire d'autoroute qui conclut avec une autre personne privée un contrat ayant pour objet la construction, l'exploitation ou l'entretien de l'autoroute ne peut, en l'absence de conditions particulières, être regardée comme ayant agi pour le compte de l'État ; que les litiges nés de l'exécution de ce contrat ressortissent à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire » (TC, 9 mars 2015, n°3984).

<sup>509</sup> Avis du CE du 7 octobre 1986, sect. intérieur, n°340609.

avis reste néanmoins limitée puisqu'il ne concerne que les collectivités territoriales et qu'il se refuse à donner à donner une liste exhaustive de ces missions naturellement intransférables (il cite cependant à cet effet des tâches que les collectivités accomplissent au nom et pour le compte de l'État, telles que l'état civil, les élections, les obligations militaires, ainsi que d'autre part l'exécution des missions qui relèvent de l'exercice même d'une prérogative de puissance publique : notamment l'exercice du pouvoir de police, l'édition de mesures réglementaires, l'exercice de prérogatives)<sup>510</sup>.

On peut sûrement deviner ici de la part du juge administratif la volonté de ne pas se lier lui-même en vue d'évolutions futures quant au mode de gestion de certains services administratifs.

Il existe finalement assez peu de jurisprudence administrative « moderne » faisant état de ce genre de formulation relative à des « missions incombant par nature à l'État », en tant que critère d'identification autonome et suffisant : tout juste pourrait-on citer les missions de surveillance et de sécurité des usagers assurées par la Gendarmerie nationale<sup>511</sup>, ou encore l'accomplissement des formalités de douane, de police et de santé sur les aérodromes accueillant les passagers de vols internationaux<sup>512</sup>.

Le seul critère naturaliste semble donc à ce point une conception issue de l'État-gendarme qu'il ne saurait être utilement invoqué aujourd'hui pour rendre compte des réalités matérielles d'exercice de l'action administrative.

## 2°) *Le critère naturaliste, fondement insuffisant.*

La jurisprudence postérieure à Castelnaudary démontre que le juge a progressivement été amené à s'appuyer sur d'autres critères d'identification et d'attachement publics afin de fonder l'interdiction de délégation de mission de police. Ceci étant, l'on rappelle tout de même que si ce dernier affirmait en l'espèce que c'est par sa nature que le service de police rurale était sous autorité directe de l'administration, il rappelait également qu'il convenait d'examiner si « le conseil municipal a agi dans la limite des attributions qui lui sont conférées par la loi du 5 avril 1884 », et donc s'appuyait

---

<sup>510</sup> Circulaire NOR: INTB8700232C du 7 août 1987, Relative a la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux: champ d'application et conditions d'exercice de la gestion déléguée de ces services.

<sup>511</sup> CE Ass. 30 octobre 1996, n°136071 142688.

<sup>512</sup> CE 8/3 SSR, 15 décembre 2000, n°198086. Ces deux arrêts sont relatifs à des problématiques similaires, relatives au mode de rémunération des services de sécurité rendus par l'État à l'occasion de convention de concession passée entre l'État et la société des Autoroutes du Sud de la France, ou sur les aérodromes : de par leur nature, ces dépenses ne sauraient alors faire l'objet de remboursements sous la forme de redevances pour services rendus mises à la charge des usagers.

tout de même sur la loi pour déceler la supposée nature du service en cause.

La même méthodologie avait été employée concernant l'arrêt commune de Menton (CE 1994), le juge affirmant d'une part que « le service de la police du stationnement, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés sous l'autorité directe du maire », et d'autre part que le Code des communes prévoit expressément par ailleurs la compétence du maire en matière de police du stationnement sur la voie publique : on constaterait ici un couplage des critères naturaliste et d'habilitation textuelle en vue de conclure que la convention aurait pour effet de « déléguer illégalement à l'exploitant privé des prérogatives de police du stationnement sur la voie publique confiées par la loi au maire de la commune ».

Or, pour Luc Moreau, rien n'interdit expressément, dans les articles de loi cités en l'espèce, la délégation de ces attributions, sinon implicitement : « il semblerait alors que le raisonnement du juge consiste à associer deux fondements imparfaits pour justifier le principe appliqué »<sup>513</sup>. Il nous semblerait toutefois que cette affirmation semble en l'espèce un peu exagérée, les articles cités<sup>514</sup> par le juge pouvant tout aussi légitimement l'amener à déduire - à l'époque certes ! - une matérialité relative à la police municipale, d'autant qu'une circulaire du 15 juillet 1982 relative au stationnement payant avait bien précisé que « l'institution du stationnement payant sur la voie publique revêt, à titre principal, le caractère d'une mesure de police administrative »<sup>515</sup>. Le fait est par contre que les conventions passées par la ville avec l'exploitant prévoyaient que les agents municipaux chargés de la constatation des infractions au stationnement payant sur la voie publique seraient mis à la disposition de ce dernier.

Et c'est bien, à notre sens, ce considérant d'espèce qui emporterait définitivement l'application du principe de prohibition de délégation de police. Car l'on pourrait se demander effectivement quelle aurait été la force de conviction de la solution dégagée si une telle convention n'avait pas été présente<sup>516</sup>. En effet, la matérialité exhaustive inexistante relative au critère naturaliste, comme à la

---

<sup>513</sup> MOREAU Luc, « La contractualisation de l'exercice de la police administrative », *op. cit.* p.179.

<sup>514</sup> Art. L131-4 et L131-5 de l'ancien code des communes. Or, il a été progressivement admis que l'installation, l'entretien des parcmètres, la mise en place de la signalisation, la collecte des droits de stationnement peuvent être délégués. Par contre, la décision de mise en fourrière des véhicules irrégulièrement stationnés reste une prérogative de police indéléguable, au contraire de la prestation matérielle de l'enlèvement et du transport des véhicules (CE, 24 mai 1968, Ministre de l'Intérieur c/ Chambrin).

<sup>515</sup> *Circulaire du 15 juillet 1982 relative au stationnement payant : régime juridique, contrats pour le stationnement payant.*

<sup>516</sup> Et l'on peut supposer que dans ce cas, il n'aurait pas été question de police mais simplement de délégation de service public, le juge admettant déjà à l'époque, puis le CGCT prévoyant par suite que l'exploitation du service public du stationnement est susceptible de s'opérer par le biais d'un cocontractant privé. Et si nous évoquions que la position du magistrat pouvait éventuellement encore se légitimer, à cette époque précise compte tenu des dispositions en vigueur, il est vraisemblable qu'elle ne le puisse plus aujourd'hui : le nouvel article L.2333-87 du CGCT issu de la loi MAPTAM (du 27 janvier 2014, relative à la modernisation de l'action publique territoriale) semble ouvrir la voie à une délégation

compétence générale de police expresse mais silencieuse quant au mode de gestion applicable, rend impropre une méthodologie qui a de plus en plus vocation à s'appliquer à des hypothèses de délégation avérées et validées par le juge dans d'autres domaines<sup>517</sup>.

C'est pourquoi dans l'arrêt commune d'Ostricourt (CE 1997) est introduit une nouvelle forme de motivation, laquelle comme un changement de cap, « vient démontrer la fragilité et les limites d'un tel fondement logique » antérieur<sup>518</sup>.

Exit la considération du critère naturel de la mission considérée : la censure du contrat entre la mairie et une société de sécurité privée aux fins d'effectuer des rondes dans certaines zones de la ville se heurte d'une part certes aux dispositions du Code des communes mais aussi à leur confrontation directe à la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance et de gardiennage, laquelle prévoit à son article 3 que les agents de sécurité « n'exercent leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans les limites des propriétés dont ils ont la garde, leurs fonctions ne pouvant s'exercer sur la voie publique ».

L'on serait donc ici dans une logique de complémentarité de moyens différenciés, c'est-à-dire que de deux fondements issus de normes de nature différente, l'on puisse conclure d'autant plus à une solution irréfragable. De la rencontre entre la volonté du législateur relative au régime des activités privées de sécurité et l'application des pouvoirs de police administrative du maire<sup>519</sup>, semble donc naître le principe de prohibition de la délégation de la police au regard de la seule notion de police administrative plus qu'à celle d'une nature immanente.

A ce moment, Luc Moreau note cependant avec subtilité que bien que la solution soit *a priori* dans dans la droite ligne de la jurisprudence antérieure, la motivation serait en ce point différente due à l'application de la loi de 1983 que cet arrêt contribuerait à annoncer une réduction sensible du champ des activités de police que l'on pourrait croire inaliénables en raison de leur nature.

En effet, la décision stigmatise l'illégalité « d'un contrat passé par une commune avec une telle société

---

de la verbalisation. Tant et si bien que le domaine du stationnement illustre bien la relativité de ce qui est constitutif un temps de la police administrative, et que se prévaloir de la nature d'une activité induit une insécurité juridique qui s'accorde mal avec l'application d'un principe de prohibition majeur du droit administratif.

<sup>517</sup> Et cette problématique n'est pas nouvelle puisque selon Étienne Picard, si aucun texte ne permet une « aliénation de compétence et si néanmoins déclarée légale, il ne s'agit plus à notre avis de police mais de service public. C'est de cette façon qu'on peut rendre compte de la contradiction entre Commune de la Bassée et Castelnaudary » (PICARD Étienne, *La notion de police administrative, op. cit.*, p.683) ; l'arrêt rendu le 24 décembre 1909 par le Conseil d'État avait en effet admis que la municipalité pouvait s'adresser à une organisation privée de sauveteurs en vue de constituer un service de lutte contre les incendies, une telle activité ne faisant l'objet d'aucune disposition expresse qui l'aurait alors rattachée à un exercice public exclusif.

<sup>518</sup> MOREAU Luc, « La contractualisation de l'exercice de la police administrative », *op. cit.* p.179.

<sup>519</sup> En ce que le juge s'appuie sur les termes de l'article L131-2 du Code des communes disposant que « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (...) ».



dès lors qu'il ne se limitait pas à confier à celle-ci la surveillance et le gardiennage des immeubles et du mobilier urbain de la commune, et avait pour effet de lui faire assurer une mission de surveillance des voies publiques de l'ensemble de la commune ». De là, si le principe de prohibition est effectivement respecté, une lecture *a contrario* semble justement mettre à mal l'absolutisme de celui-ci : d'une part, la nature du service n'est donc ici pas évoquée ; d'autre part, l'interprétation de la loi de 1983 semble alors permettre à une commune de déléguer la surveillance et le gardiennage de tout type de ses biens meubles et immeubles (c'est-à-dire même son domaine public), la seule exception étant constituée de la voie publique. Enfin, cette décision pose aussi le principe que toute surveillance globale de la voie publique s'apparente à un exercice de police administrative.

Pour l'avenir, cette méthodologie semble néanmoins emporter une autre incertitude relative, du fait que comme le soulignait Xavier Prétot, « certes le raisonnement suivi par le Conseil d'État a les mêmes effets que la jurisprudence traditionnelle ; il repose toutefois sur des prémisses nettement différentes, un des principes cardinaux du droit de la police administrative s'effaçant, en définitive, au profit de l'application de dispositions législatives nettement plus contingentes. En un temps où la légitimité de l'État est constamment mise en cause au nom des bienfaits supposés du marché, une telle évolution n'est évidemment pas sans signification »<sup>520</sup>.

Le fait est que les évolutions législatives actuelles démontrent que cette méthodologie était empreinte d'une faiblesse qui se révélera *a posteriori* : là où la loi de 1983 disposait que les gardiens privés ne pouvaient en aucun cas exercer sur la voie publique, la loi du 18 mars 2003 les y a finalement autorisés (certes à titre exceptionnel). Ainsi, la censure au motif d'une surveillance hors des bâtiments perd de son intérêt dans le sens où il peut notamment s'interpréter comme une sorte de critère géographique dont la notion n'a jamais été véritablement définie (la voie publique). Mais elle se comprend au vu d'une certaine prudence de la part du juge, dont l'on peut présumer qu'il a déjà tout-à-fait conscience à l'époque que le champ matériel des activités privées de sécurité constituerait un domaine susceptible d'évoluer sous l'impulsion du législateur.

L'ordonnance en référé du 19 janvier 2016 relative à l'interdiction de la « garde biterroise »<sup>521</sup> est un petit peu particulière en ce qu'elle met en lumière une nouvelle hypothèse d'exercice privé de missions de sécurité et de leur prohibition lorsqu'elle s'assimile à l'exercice d'une mission de police. Ici, il n'est pas question de l'implication d'une société privée, encore moins de sécurité, par l'existence d'un contrat conclu entre la commune et un opérateur. Il s'agissait en l'espèce pour le maire d'organiser

---

<sup>520</sup> PRÉTOT Xavier, note sous CE Ostricourt, *JCP G*, 1998, n°10139.

<sup>521</sup> Dont les missions auraient consisté en des gardes statiques devant les bâtiments publics et des déambulations sur la voie publique et l'alerte aux forces de l'ordre en cas de troubles à l'ordre public ou de comportements délictueux.

des citoyens volontaires en un service opérationnel mais bénévole : le régime des activités privées de sécurité tel que prévu à l'article L611-1 du CSI n'avait donc pas vocation à s'appliquer puisque ne mettant pas en œuvre une activité de service commercial.

La solution ici retenue est intéressante dans la mesure où elle semble exprimer l'application stricte des dispositions législatives régissant l'organisation des autorités et des forces de sécurité intérieure<sup>522</sup>, de laquelle le juge peut dégager une application du principe de prohibition qui prend ici une sorte de dimension nouvelle relative à « l'impossibilité de créer une force de police nouvelle autre que celles prévues par les textes, qui plus est, composée de personnel non professionnel »<sup>523</sup>. Un personnel qui ne pourrait organiquement se rattacher à aucune autorité de police (maire, préfet), ce à quoi le juge des référés rajoute de façon intéressante et subtile « qu'il ne peut s'inscrire dans aucun régime de responsabilité prévu par la loi, des risques juridiques et concrets (pouvant) résulter de sa mise en place »<sup>524</sup>.

Cependant, deux relatives constantes dans la jurisprudence relative aux hypothèses de délégation de missions de police et de sécurité au profit des personnes privées : en premier lieu, ce n'est pas tant la question de la contrainte qu'elles pourraient exercer à cette occasion qui est mise en avant, que le simple fait même que toute surveillance générale à l'échelle de l'espace public suffit à emporter la qualification de mission de police administrative<sup>525</sup>. En deuxième lieu, la recherche d'un attachement au critère du lien de subordination directe à l'autorité publique<sup>526</sup>.

---

<sup>522</sup> Considérant qu'aux termes de l'article L.2211-1 du code général des collectivités territoriales que le maire concourt à la politique de prévention de la délinquance ; que l'article L.2212-2 dispose que la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ; qu'aux termes de l'article L.511-1 du CSI, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques ; qu'enfin, l'article L.511-2 prévoit que les fonctions d'agent de police municipale ne peuvent être exercées que par des fonctionnaires territoriaux recrutés à cet effet... qu'ainsi, « la création de la « garde biterroise » ne respecte aucun cadre légal ou réglementaire prévu pour les personnels exerçant des missions de police municipale ».

<sup>523</sup> MOREAU Luc, « Une commune ne peut confier des missions de police municipale à une « garde » bénévole » *in* *AJCT* 2016, p.275.

<sup>524</sup> Lui refusant ainsi le statut de collaborateur occasionnel de service public, tel que le maire voulait en faire bénéficier. Concernant ces risques juridiques et concrets, le magistrat fait-il référence aux troubles à l'ordre public que cette garde est susceptible malgré elle d'entraîner, ou bien rappelle-t-il utilement que la mission de protection de l'ordre public nécessite un régime juridique particulier, protecteur de l'agent comme de l'autorité publique, mais aussi des personnes sur qui elle est susceptible de s'appliquer ?

<sup>525</sup> Confirmé par le Conseil constitutionnel en ce qu' « en autorisant toute personne morale à mettre en œuvre des dispositifs de surveillance au-delà des abords « immédiats » de ses bâtiments et installations et en confiant à des opérateurs privés le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique et de visionner les images pour le compte de personnes publiques, ces dispositions permettraient d'investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique, et rendant ainsi possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale (Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011). En effet, ce genre de dispositif impliquerait que des agents privés apprécient si des faits survenus sur la voie publique constituent ou non une atteinte à l'ordre public et décident d'alerter les services de police (Tribunal administratif de Grenoble, 27 déc 2010, n°0705134).

<sup>526</sup> Un arrêt de la Cour d'appel de Paris en fournissant une illustration (Cour administrative d'appel de Paris, 4ème chambre, 03/07/2013, 11PA00458), encore dans une affaire de concession de stationnement : considérant le personnel affecté à

Si bien qu'il s'ensuit que la jurisprudence d'espèce de Castelnaudary conserve en ces seuls critères une permanence qui ne ferait sûrement pas prendre au juge une décision bien différente aujourd'hui, en tous cas dans ses effets directs. Ainsi, « la prohibition de principe est donc habituellement justifiée par cette nature intrinsèque de l'activité de police en cause. Or, une telle justification ne repose finalement que sur le caractère de l'évidence. À bien y regarder, le principe n'est protégé ni par une sorte de transcendance jusnaturaliste, ni par l'intransigeance du juge. Sa vigueur ne dépend, en dernière analyse, que de la seule volonté du législateur »<sup>527</sup>.

---

la surveillance du stationnement de surface et pour l'effectif pris en charge techniquement par le concessionnaire, mais recruté sur un statut de droit public par la commune (placé sous l'autorité du maire), et habilité à constater les infractions au Code de la route ; si le personnel doit exécuter les directives données par le concessionnaire sur le plan de l'organisation de travail (horaires, conditions de travail, sanction des infractions, organisation du travail, tâches à accomplir ...), il résulte en l'espèce, tant de l'analyse de ces stipulations que des conditions dans lesquelles les parties au traité de concession (ville et opérateur privé) les ont interprétées et mises en œuvre, un exercice de manière autonome des pouvoirs de réprimer les stationnements irréguliers et donc des prérogatives de police du stationnement sur la voie publique qui ne pouvaient pas légalement être déléguées ; ainsi, le critère organique peut se déduire d'une certaine façon du fait que la compétence du juge administratif est alors retenue car cette clause est illicite compte tenu tant de sa nature que de son importance dans l'économie générale du traité de concession : le litige ne peut pas être réglé sur un fondement contractuel.

<sup>527</sup> MOREAU Luc, « La contractualisation de l'exercice de la police administrative », *op. cit.*, p.173.

## **SECTION 2 : Faire de la sécurité sans la police.**

Les illustrations jurisprudentielles du principe de prohibition de délégation de la police administrative depuis la solution consacrée par l'arrêt Ville de Castelnaudary semblent confirmer une certaine permanence du principe. Néanmoins, l'on a constaté à quel point cette matière n'échappait pas à des circonvolutions de la part du juge administratif quant à sa justification selon les temps et les cas d'espèce. Mais le principe tient, au prix cependant d'une certaine orthodoxie - bien légitime, en tous cas compréhensible - de la part de ce dernier.

Cependant, quel que soit sa spécificité, la notion de police administrative, en tant qu'elle reste fondamentalement une action publique, n'échappe pas au phénomène d'atomisation qui touche cette dernière, et qui va en s'accroissant. Dans cet esprit de rationalisation des concepts et des modes d'action, l'ordre public continuerait de constituer la notion-clé qui permet de délimiter autant ce qui reste intrinsèquement du ressort des pouvoirs publics, que ce dont ils peuvent se dessaisir, ou laisser à être exercé par d'autres personnes.

Concernant la sécurité des personnes et des biens, la question est de savoir où l'on commencerait à toucher à un point névralgique de ce que l'on considère à la fois comme une fonction essentiellement régaliennne mais aussi sociale. C'est dans une lecture constitutionnelle que nous serions peut-être alors en mesure de déceler l'expression, sinon une interprétation de la limite de délégation de l'exercice des moyens de maintien de la sécurité (I°).

De là, constater que la garantie du maintien de l'ordre ne peut plus se considérer sous le seul prisme de la souveraineté. Celle-ci doit de plus en plus s'accommoder avec la prise en compte de la nécessité d'une autre garantie, celle des droits et libertés des personnes. En outre, l'intégration européenne dans notre ordre normatif et culturel, bien qu'encore résiduelle en matière de sécurité, apparaît comme un facteur supplémentaire de redéfinition des modes publics de maintien de la sécurité des personnes et des biens, qui s'il se traduit par un recul, s'opère alors presque mécaniquement en faveur de la légitimité des personnes privées en la matière (II°).

### **I°) La détachabilité : critère d'objectivation du régime négatif des activités privées de sécurité.**

Le principe de prohibition n'est pas ainsi absolu que toute hypothèse d'exercice délégué de

certaines missions ayant un lien avec de la police administrative soit écartée : il est considéré que les missions de police administrative peuvent être rationalisées, puis fragmentées de telle sorte que l'on puisse en identifier certains éléments et dès lors des modalités d'exécution « détachables » de l'ensemble. La détachabilité appliquée à l'action publique correspond à cette libéralité de mode d'exécution susceptible alors d'emporter la perte de son caractère public exclusif en lui associant l'intervention des personnes privées (A). Au-delà de la seule notion de police, il convient de déterminer si et comment il est possible d'appliquer ce principe de détachabilité aux matières intéressant la sécurité des personnes et des biens (B).

### **A) La détachabilité appliquée à la notion de police.**

Le Conseil constitutionnel, après avoir dans un premier temps choisi une méthode qui semblerait dans l'esprit pouvoir se rapprocher de celle du Conseil d'État, et qui s'apparenterait à une méthode analytique de la détachabilité (1°), semble pouvoir trouver dans les termes de la Constitution une justification de la non-délégation des missions de police. Cependant, alors que l'on serait tenté d'y voir un argumentaire de limitation supplémentaire qui irait dans le sens d'une fortification de ce principe, l'on pourrait finalement et de façon presque troublante lire dans cette conception une ouverture libérale que l'on ne soupçonne pas de prime abord (2°).

#### *1°) La délégation d'activités de sécurité permise par la considération de leur matérialité.*

La détachabilité appliquée à l'action de l'administration est de longue date admise, dans le sens qu'elle permet de considérer que certaines modalités d'exécution de celle-ci puissent être assurées par des opérateurs d'autre nature, notamment privée. Elle permet ainsi de légitimer la contractualisation d'un élément précis d'exécution de la mission principale considérée sans pour autant entraîner une requalification globale, une dénaturation de cette dernière (selon l'idée que « l'acte est dit détachable lorsqu'il peut être examiné, en droit ou en fait, en lui-même, car il forme un tout suffisamment cohérent en soi et suffisamment autonome par rapport à son environnement juridique pour être appréhendé et traité juridiquement tout seul »<sup>528</sup>).

---

<sup>528</sup> Bien qu'élaborée et s'appliquant originellement à une catégorie juridique bien différente (les actes de gouvernement), cette définition du professeur Jean-Claude Ricci (*Droit administratif général*, 5<sup>ème</sup> éd., Hachette 2006, p.128) illustre parfaitement le concept global s'attachant à la possible fragmentation des actes juridiques selon leur nature de composition.

Sorte de notion-mécanisme de plus en plus fréquemment utilisée dans nombre de branches du droit administratif, (contrats publics, domanialité privée, contentieux des relations internationales...), elle contient l'idée que l'exercice de ces prestations annexes n'engage pas la mission générale (avec toutes les conséquences que cet exercice emporte quant aux relations de responsabilité entre le délégataire, le gestionnaire et l'usager<sup>529</sup>).

Confrontée à la notion de police administrative, la détachabilité admettrait donc la possibilité qu'au-delà des strictes conditions de maintien de l'ordre public, exclusivement mises en œuvre par l'autorité publique compétente, l'on puisse identifier certaines conditions d'exploitation d'un service qui puissent être déléguées. C'est ce que l'on a pu constater pour les missions relatives au stationnement communal (CE Ostricourt en particulier), ou par exemple le fait que la décision de mettre un véhicule en fourrière en raison de son stationnement irrégulier ne peut être confiée à un tiers alors que l'enlèvement en lui-même du véhicule est considéré comme une activité pouvant faire l'objet d'une délégation<sup>530</sup>. Ou en matière de secours en montagne où la construction et l'exploitation d'un hélicoptère sont déléguables quand bien même le maire conserve le pouvoir de les organiser<sup>531</sup>. L'exploitation-concessions des plages, domaine public, a longtemps fourni une jurisprudence illustrative en ce sens qu'il est admis que les concessionnaires (privés) puissent assurer l'équipement, l'entretien et l'exploitation de la plage, voire également veiller à la salubrité de la baignade et au respect des mesures destinées à assurer la sécurité des usagers ; pour autant, la commune ne saurait se dégager de sa responsabilité et compétence relatives à l'exercice des pouvoirs qui appartiennent à l'autorité de police municipale en vue d'y maintenir l'ordre public<sup>532</sup>.

Tous ces exemples jurisprudentiels administratifs sont connus et intégrés depuis longtemps, mais ne font finalement n'esquisser qu'une trame qui trouvera sa complétude avec l'arrêt *Ministre de l'Alimentation, Agriculture et Pêche c/ Jonnet* du 10 octobre 2011<sup>533</sup> qui permet finalement d'appréhender le plus explicitement le concept de détachabilité en tant que critère rationnel de qualification fonctionnelle : ici, le juge administratif y a explicitement validé la délégation à une société privée de « l'exécution de tâches matérielles se rapportant à des mesures de police sanitaire »,

---

<sup>529</sup> Pour illustration d'un cas d'espèce en matière de télésurveillance, voir Tribunal des conflits, civile, 2 mai 2011, 11-03.776 : un service de télésurveillance et de téléassistance exercé par une société privée et exploité par la commune de Perpignan, qui a pour objet la retransmission d'informations dans le but d'assurer la sécurité de locaux privés, constitue un service public industriel et commercial ; que les liens existant entre les services publics industriels et commerciaux et leurs usagers étant de droit privé, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître des dommages causés à un usager du service par une personne privée participant, en qualité de titulaire d'un marché public de services, à l'exécution de ce service.

<sup>530</sup> CE, 18 mars 1981, Consorts Ferran.

<sup>531</sup> CAA Lyon, 24 oct. 2000, Commune de Val d'Isère.

<sup>532</sup> CE, 23 mai 1958, Consorts Amoudruz ; CE, 21 juin 2000, SARL Chez Joseph.

<sup>533</sup> CE, 10 oct. 2011, Min. Alimentation, Agriculture et Pêche c/ Jonnet, n° 337062.

ainsi que l'existence d'un « contrat qui, [associe] une personne privée à la mise en œuvre d'une opération décidée dans le cadre de pouvoirs de police(...) exécuté sous le contrôle et la responsabilité de l'administration »<sup>534</sup>.

Ainsi, la détachabilité se conçoit pour autant que puissent être identifiées des missions considérées à la fois comme secondaires, mais aussi indispensables à la réalisation effective de la prescription de police, mais pour autant qu'elles n'interfèrent pas avec cette dernière ! À cette triple condition, alors ces missions peuvent faire l'objet d'une externalisation sous contrôle de la puissance publique, seule détentrice de la compétence de police.

Voilà pour la position du seul juge administratif en matière de détachabilité des missions de police. Car si celle du juge constitutionnel en la matière comporte des similitudes, elle présente à terme une différence d'approche qui rend cette distinction tout sauf artificielle. C'est justement à l'occasion de l'examen de dispositions de lois directement relatives à la sécurité publique et à des hypothèses de délégation que le juge constitutionnel a été - tardivement - amené à se prononcer sur les virtualités et limites qu'il entendait définir en la matière.

Rappelons que jusqu'au début des années 2000, le Conseil des Sages n'avait vraisemblablement jamais élevé au rang constitutionnel le principe de prohibition de délégation des missions de police. Mais face à l'inflation législative propre à cette période relative aux moyens de sécurité publique, et la volonté politique d'y associer toujours plus la compétence des personnes privées, la sollicitation du juge constitutionnel qui l'a accompagnée a peu à peu permis l'expression de ce dernier : de telle sorte qu'elle permet enfin l'appréhension d'un régime de principes constitutionnels permettant peut-être alors de fixer cette limite négative aux activités privées de sécurité.

À ce titre, la décision LOPSI<sup>535</sup> du Conseil constitutionnel en date du 29 août 2002 fait figure de fondement en ce sens qu'elle expose deux considérants particulièrement notables :

Le premier, relatif à la disposition prévoyant la possible maîtrise d'ouvrage d'immeubles destinés à la police et la gendarmerie (et par extension à la garde des détenus), admet bien la possible délégation d'une telle mission sous réserve de l'exclusion des « tâches inhérentes à l'exercice par l'État de ses missions de souveraineté » (cons.8). La disposition ici examinée ne faisait pas tant grief, mais cette formulation est remarquable en ce sens qu'elle semble pouvoir se rapprocher du critère naturaliste,

---

<sup>534</sup> Dès lors, il appartient bien à l'État de réparer les dommages subis par un tiers du fait des fautes commises par les préposés du cocontractant, mais sans pour autant subordonner cette responsabilité à l'impossibilité pour l'intéressé d'obtenir de cette société la réparation de ces dommages via les voies classiques de responsabilité civile si celle-ci est établie.

<sup>535</sup> Cons. Const., déc. n°2002-461 DC du 29 août 2002, Loi d'orientation et de programmation pour la justice.

tout en étant beaucoup plus satisfaisante en ce sens qu'il semblerait plus aisé d'identifier l'expression effective de la souveraineté qu'un caractère jusnaturaliste immanent. En effet, à rebours du processus de banalisation des actions publiques opérée par les personnes publiques et de plus en plus soumises au droit de la concurrence<sup>536</sup>, l'affirmation de la notion de souveraineté semble constituer une sorte de puissant verrou conceptuel, idéologique mais aussi effectivement juridique (puisque normativement consacré jusqu'au niveau des conventions internationales) et serait susceptible dès lors de poser une légitime existence de limites matérielles à la privatisation des activités de police. En deuxième lieu, et concernant les modalités de placement sous surveillance électronique que la loi prévoyait qu'elles puissent être assurées par un opérateur privé, le juge affirme que ce dispositif « ne permet de confier à des personnes de droit privé, en matière de surveillance électronique, que des prestations techniques détachables des fonctions de souveraineté » (cons.87). Ainsi, reconnaît-il de façon tout-à-fait explicite le principe de détachabilité des missions relatives à l'exercice de la souveraineté, sous-entendu des missions de police, lequel s'appuie sur un examen *in concreto* de la matérialité considérée.

Portant sur des dispositions intéressant directement le régime des activités privées de sécurité, la décision du Conseil constitutionnel du 20 novembre 2003<sup>537</sup> repose sur une même logique de la détachabilité, alors que la loi déferée prévoyait qu'à titre expérimental soient autorisées des conventions entre l'État et des personnes morales sous l'empire de la loi de 1983 ayant pour objet des marchés relatifs au transport de personnes retenues en centre de rétention ou maintenues en zones d'attente. Saisi de la constitutionnalité de cette autorisation, le juge constitutionnel considère que les modalités de ce dispositif (transport, armement des agents) ne porteraient que « sur la conduite et les mesures de sécurité inhérentes à cette dernière »<sup>538</sup>.

Jusqu'ici, donc, la position et la méthodologie des deux juges, administratif et constitutionnel, se valent relativement : prise en compte de la matérialité d'un côté, préservation d'un caractère spécifique et exclusif de l'expression de la souveraineté des pouvoirs publics de l'autre. De leur confrontation peut alors émerger la considération (par un certain travail intellectuel, pragmatique, prenant compte

---

<sup>536</sup> « Tout se passe donc comme si l'État, après s'être longtemps identifié à un espace neutre échappant à la logique dégradante de la société marchande, se mettait à inscrire le droit de l'action publique dans le modèle de la libre concurrence. Au lieu de s'affirmer à partir de références, de valeurs et de métaphores favorisant l'expression de toute sa singularité, l'État choisit de réduire son altérité et de se penser dans les formes communes de l'entreprise ». (CAILLOSSE Jacques, « Le droit administratif français saisi par la concurrence ? », *AJDA*, 2000-99, p.101).

<sup>537</sup> Cons. Const., décision n°2003-484 DC, 20 novembre 2003, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

<sup>538</sup> Cons.90. Ainsi, la surveillance stricto sensu de ces personnes continuerait bien d'être assurée par les services de l'État. Et la possibilité pour les prestataires privés en charge du transport d'être armés ne doit selon les sages s'interpréter que comme la faculté d'assurer uniquement leur propre protection.



des réalités économiques, opérationnelles...) que certaines modalités d'exécution des missions relatives à la sécurité des personnes et des biens<sup>539</sup>, dont on aurait « naturellement » imaginé qu'elles soient du ressort d'agents publics, puissent finalement être assurées par des opérateurs privés.

De là, effectivement, l'idée de l'incompatibilité conceptuelle absolue entre police et contrat semble avoir vécu : la plasticité des catégories juridiques est une réalité qui touche désormais jusqu'à la notion de police administrative, tel que le démontre Maëlle Perrier qui arrive à identifier une classification à pas moins de six degrés, définie en fonction du degré de dessaisissement et du degré de délégation de la compétence de police<sup>540</sup>. L'idée générale qui s'en dégage aujourd'hui consiste effectivement en ce que « le procédé contractuel reste admis lorsqu'il n'ampute pas l'autorité de police de ses prérogatives, ou porte exclusivement sur des activités matérielles vierges qui excluent toute appréciation sur des mesures d'ordre public »<sup>541</sup>.

Mais c'est véritablement une autre jurisprudence de la plus haute juridiction qui semble consacrer la constitutionnalisation du principe de non-délégation, telle qu'elle est dorénavant communément interprétée suite à une décision du 10 mars 2011 portant sur des dispositions de la loi LOPPSI, lesquelles prévoyaient originellement de pouvoir confier à des personnes privées<sup>542</sup> des missions de surveillance générale de la voie publique dans le cadre de la vidéoprotection (en leur permettant d'exploiter un système d'enregistrement d'images, et leur visionnage à la place et pour le compte des agents publics).

Car dans cette décision, le juge se fonde, et ce d'une façon presque nouvelle et décisive, sur les termes de l'article 12 de la DDHC qui selon lui motivent et légitiment la raison pour laquelle les missions de police ne sauraient être exercées que par l'État : « 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 ». De par une interprétation qui selon lui ne semble souffrir d'aucune équivoque, il résulterait qu'une telle disposition législative rendant « possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la 'force publique' nécessaire à la garantie des droits » soit bien contraire à la Constitution.

---

<sup>539</sup> Il semble d'ailleurs que le juge constitutionnel valide la synonymie entre ordre public ("la tranquillité, la salubrité et sécurité publiques"), sécurité publique, et sécurité des personnes et des biens (cc n°2003-467 DC, 13 mars 2003, loi pour la sécurité intérieure.).

<sup>540</sup> Les contrats d'objectifs, les contrats de moyens matériels et humains, les contrats de moyens matériels avec engagement de l'autorité de police, les contrats de délégation de missions de police, les contrats normes de police et les contrats de délégation avec dessaisissement. V. PERRIER Maëlle, « *Le recours au contrat en matière de police administrative* », th., Lyon, Université Jean Moulin-Lyon 3, 2011, 394 p.

<sup>541</sup> TCHEN Vincent, « *La notion de police administrative. De l'état du droit aux perspectives d'évolution* », *op. cit.* p.74.

<sup>542</sup> Via une convention entre personnes publiques et personnes privées agréées et soumises au régime de la loi de 1983.

Cette motivation se retrouve dans une autre décision, plus récente, relative à une QPC relative à la conformité à la Constitution de nouvelles dispositions du Code du sport<sup>543</sup>, prévoyant aux fins de contribuer à la sécurité des manifestations sportives la faculté à leurs organisateurs de refuser ou d'annuler la délivrance de titres d'accès à ces manifestations ou d'en refuser l'accès aux personnes qui ont contrevenu ou contreviennent aux dispositions des conditions générales de vente ou du règlement intérieur relatives à la sécurité de ces manifestations. Cela doit-il s'interpréter comme confier des pouvoirs de police à une personne privée, et porter ainsi atteinte à la liberté d'aller et de venir, à la vie privée, voire au principe de légalité des délits et des peines ?

Tout en réaffirmant très clairement que « l'article 12 de la Déclaration de 1789 interdit de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits », les Sages estiment que non, en ce que « les dispositions contestées (...) ne méconnaissent donc aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ».

Finalement, que le juge constitutionnel se saisisse de la question de la délégation de missions de sécurité au profit de personnes privées en opérant une lecture différente de celle du juge administratif n'est guère étonnant. Soyons même plus catégoriques : si le juge constitutionnel motive sa réflexion au regard des droits et libertés des personnes susceptibles d'être compromis par l'exercice privé de missions de sécurité, c'est parce que le juge administratif semble bien moins compétent que lui en terme de protection des droits fondamentaux, car si le rôle de ce dernier en la matière est réel et effectif, il doit cependant s'accommoder de la prise en compte d'une certaine efficacité administrative, ce à quoi le juge constitutionnel est naturellement moins tenu<sup>544</sup>.

Par ailleurs, ce n'est pas le pouvoir administratif qui fixe le régime des libertés publiques, mais bien le législateur<sup>545</sup>. De sorte que de façon combinatoire, et dans un domaine aussi régalién que celui de

---

<sup>543</sup> Cons. Const., 16 juin 2017, déc. n° 2017-637 QPC, relative au deuxième et troisième alinéas de l'article L.332-1 du code du sport dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme.

<sup>544</sup> C'est ce qu'explique avec justesse Robert Petit quand il affirme que « (...) la question du rôle du juge administratif est matière de protection des libertés est d'abord politique, les choix techniques faits par le droit positif dépendant des réponses qui sont données aux questions politiques. (...) question politique) liée au rapport que le juge entretient avec le pouvoir politique et notamment, s'agissant du juge administratif, avec le gouvernement et l'administration qui en dépend puisque c'est d'abord et principalement à leur égard que le juge administratif est amené à protéger les libertés ; d'un point de vue non seulement juridique mais aussi sociologique et psychologique, ce rapport n'est pas le même que celui du juge judiciaire et c'est là un facteur décisif de différenciation de leur rôle en matière de protection des libertés fondamentales » (Jacques PETIT, «Les armes du juge administratif dans la protection des libertés fondamentales: le point de vue de la doctrine», in Gweltaz ÉVEILLARD (dir.), *La guerre des juges aura-t-elle lieu ? - Analyse comparée des offices du juge administratif et du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales*, 2016, en ligne sur [www.revuegeneraledudroit.eu](http://www.revuegeneraledudroit.eu)).

<sup>545</sup> Voir avis du CE du 6 février 1953 (*RDP* 1953, p.170).

la sécurité, on imagine effectivement mal le Conseil d'État pouvoir opérer une appréciation objective de la situation née d'une confrontation entre la faculté législative de délégation de certaines de ces missions de sécurité, et l'admission de délégation légitimée par une protection suffisante des droits fondamentaux des personnes.

Certes, l'appréciation relative à la « nature » de la mission n'est pas strictement abandonnée par le juge constitutionnel, puisqu'il continue de s'appuyer en termes de matérialité concrète des missions susceptibles d'être détachées de l'exercice public. Mais elle ne s'opère plus de façon univoque et la présomption est pour ainsi dire inversée : il ne s'agirait plus de déterminer si d'une part par une conception jusnaturaliste, d'autre part - dans une continuité logique - par la nécessité de mise en œuvre de prérogatives de puissance publique, telle ou telle mission est insusceptible d'être déléguée. Il s'agirait peut-être désormais d'interroger si telle ou telle mission, indépendamment du domaine à laquelle elle se rattache, nécessite fondamentalement la mise en œuvre de prérogatives particulières ; et où l'on considérerait éventuellement que non à partir du moment où la garantie de jouissance des droits fondamentaux n'y est pas remise en cause : à partir de ce constat, plus rien ne doit théoriquement s'opposer à ce qu'une mission qui aurait été auparavant et classiquement conduite par les services de l'État le soit dorénavant par d'autres, c'est-à-dire des institutions privées.

## 2°) *La délégation d'activités de sécurité permise par le resserrement de la notion de police ?*

La jurisprudence du conseil constitutionnel « ne semble pas avoir élevé au niveau constitutionnel l'interdiction de déléguer une activité de police à une personne privée »<sup>546</sup> : cela a été peu ou prou la constatation de la doctrine jusqu'à un temps très récent. Si l'on peut considérer que ce « manquement » a aujourd'hui été réparé, les fondements constitutionnels du principe tels qu'ils semblent être établis méritent une analyse qui révélerait peut-être bien plus que l'idée relativement simple selon laquelle la notion de police administrative s'appauvrirait, voire disparaîtrait.

L'idée que la notion de police administrative s'épuiserait au bénéfice direct d'un exercice libéralisé des missions de sécurité, dans une sorte de transfert égal matériel, nous semble relativement erronée dans l'esprit : nous préférons considérer que cet exercice libéralisé se développe virtuellement au regard du resserrement de la notion de police administrative, lequel se traduit par une fortification conceptuelle réactualisée. La matière de la sécurité n'est en effet pas un système fini, dans l'expression

---

<sup>546</sup> PETIT Jacques, « Nouvelles d'une antinomie : contrat et police », *op. cit.* p.355.

matérielle de ses missions, et le rôle et la compétence de la force publique n'ont pas, ou en tous cas moins, vocation à être bornés comme peuvent l'être ceux de la sphère privée par ailleurs.

La consécration de la primauté de l'article 12 de la DDHC afin de définir la notion de police, permettant alors de fonder la distinction d'avec ce qui constituerait des activités privatisées de sécurité, semble établir une nouvelle hiérarchisation normative dans ce qui s'assimilerait grossièrement à un droit de la police et de la sécurité.

Il importe cependant de revenir un tant soit peu à l'exégèse et à l'esprit qui animent la formulation de cet article, issu du plus ancien et élémentaire des différents éléments constitutifs du bloc de constitutionnalité, qui dispose : « 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 à qui elle est confiée ». Une première interprétation évidente serait de dire que la justice et la police, cette dernière à la fois comme institution et mode particulier de l'action administrative, sont instituées pour l'avantage de tous et non au bénéfice du pouvoir (et donc de ses émanations) : autrement dit, elle l'est au bénéfice des droits et libertés des personnes en tant qu'individus et citoyens<sup>547</sup>.

Elle serait cohérente avec la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel ne se fonde pas sur une nécessité de préservation du caractère de puissance publique - tel que le fait le Conseil d'État - , mais bien sur la nécessité de la protection des libertés et droits individuels pour définir les limites de l'usage de la délégation de police. En cela cette lecture permettrait de renouer avec une certaine conception libérale originelle de la protection des droits telle qu'issue de la DDHC, dont la résurgence contemporaine ne s'accorderait plus que très relativement à la conception jacobine qui a longtemps prévalu.

Étienne Picard avait déjà démontré<sup>548</sup> l'inspiration toute américaine de cet article qui repose sur quatre grands principes communs à la Constitution américaine : le gouvernement est institué pour l'avantage commun, pour la protection et la sûreté du peuple ; l'armée doit être cantonnée à une place et temporalité bien particulières ; celle-ci doit de toutes les façons être étroitement subordonnée à l'autorité civile ; mais, par ailleurs et surtout, il doit être constitué une « milice bien réglée », séparée de l'armée et procédant du peuple : c'est l'esprit « lockien » des déclarations américaines dont Sieyès s'inspire quand il théorise sur la question de la force publique, et que la Constituante reprend à son

---

<sup>547</sup> Dont on rappelle par ailleurs que son acception préévolutionnaire reposait sur le fait que ses agents (magistrat, lieutenant général de police...) exerçaient en vertu de la vénalité des offices.

<sup>548</sup> PICARD Etienne, « Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°5, 1991, pp. 201-224.

compte sans finalement trop approfondir ni la signification, ni la portée.

Or, considérant que fondamentalement, la « force publique » ferait référence à l'existence d'une force policière pour garantir les droits de l'individu; alors, comme le relève Etienne Picard, la non-mention d'un *procédé* juridique et judiciaire serait absolument antinomique avec la volonté affichée de rédacteurs de la DDHC de faire de la conservation des droits individuels et collectifs l'objectif fondamental d'un régime démocratique : « cet article met en cause, de fait, la fiabilité et la viabilité même du droit comme un mode de détermination des conduites et de la paix sociale »<sup>549</sup>.

Ceci étant, l'édifice se tient encore si l'on opère une vraie césure entre police administrative et judiciaire, entre nécessités de l'administration et appareil judiciaire dans son ensemble (Justice, et police en tant qu'organe institutionnel auxiliaire), la force publique évoquée consistant véritablement en ce dernier : voilà pour une légitimation - se révélant a posteriori - des lois du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire et l'apparition du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, afin que les juges ne puissent intervenir dans les affaires de l'administration, et qu'ainsi, « la spécificité de (sic) Pacte juridictionnel qui est d'ordre fonctionnel ne coïncide pas avec celle de l'institution judiciaire qui est d'ordre organique »<sup>550</sup>.

Un édifice complété en ce qu'*in fine*, c'est bien au juge judiciaire assisté en cela de la police judiciaire, à qui il revient de garantir la sanction de l'effectivité des droits de l'homme et du citoyen, en tant que gardien de la liberté individuelle<sup>551</sup> (et non à l'appareil administratif ; du moins en théorie pure, sinon dans une autre et moindre mesure).

Dès lors, et compte tenu de la formulation du juge constitutionnel, n'est-ce pas tant la police administrative que la force publique dans son ensemble qui serait insusceptible de délégation ? Quelle implication pour la seule notion de police administrative dont il est considéré qu'elle est elle-même susceptible d'une distinction organique, fonctionnelle et matérielle d'avec la police judiciaire ?

Finalement peu, tant il faille considérer l'une et l'autre comme les deux bras armés d'un dispositif policier global mis en œuvre pour un seul et même objectif, c'est-à-dire la mise en œuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle : « Considérant que 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

---

<sup>549</sup> *op. cit.*, p.204.

<sup>550</sup> VEDEL Georges, « La loi des 16-24 août 1790 : Texte ? Prétexte ? Contexte ? », in *Revue française de droit administratif*, 1990, p.699.

<sup>551</sup> Art. 66 de la constitution du 12 juillet 1958 : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi " ; (...) l'autorité judiciaire « à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'homme à laquelle il se réfère » (Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution).

biens, sont nécessaires à la mise en œuvre de principes et de droits ayant valeur constitutionnelle »<sup>552</sup>. En d'autres termes, c'est que le juge constitutionnel subordonne la question de l'ensemble des moyens de sécurité (dont la police administrative constitue seulement l'une des facettes) à un lien fondamental relatif à la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis, comme constituant le primat de toute action policière.

C'est ici que la notion de sécurité privée interroge justement cette conception du droit, et du droit public (et de la procédure pénale d'ailleurs !) comme la mise en œuvre de normes, de prérogatives particulières, ayant pour but de réguler le corps social, notamment par le biais de la coercition. Dans un domaine qui est celui de la sécurité générale, donc de l'ordre public, qui se trouve être l'un des fondements et légitimations de l'exercice du droit public via la police administrative, notre société contemporaine cherche justement à rendre d'autant plus variés et nombreux les espaces de médiations entre les volontés et les intérêts lorsque sont susceptibles d'apparaître des conflits. Elle prend acte aussi de la nature toute aussi variée de ce qu'est susceptible de constituer une coercition, ou une surveillance, et dont on considère aujourd'hui que celles-ci n'ont plus nécessairement à revêtir un caractère juridique.

C'est tout le sens de la reconnaissance des activités privées de sécurité, activités particulières de sécurité dont le législateur prend le plus grand soin à veiller à ce qu'elles s'appréhendent, autant que faire se peut, dans une logique *acoercitive*.

Presque tout naturellement, puisque débarrassée d'une caractéristique s'assimilant à une contrainte sur les gens, sur leurs droits, leurs libertés, cette activité de sécurité peut s'exprimer hors du cadre policier. Par contre, dès lors qu'une telle activité semblerait entrer non pas tant en concurrence avec l'expression institutionnelle de la puissance publique, mais bien avec l'expression juridique des libertés des personnes, alors elle encourt la censure du juge chargé de garantir l'un et/ou l'autre.

En ce sens, cette potentialité peut être interprétée comme un certain aboutissement de la conception selon laquelle la police se conçoit de façon duale, en deux catégories juridiques distinctes (administrative et judiciaire). Certes cette distinction exerce une sorte de fonction structurante des règles juridiques applicables en matière de responsabilité des différentes activités de police et donc de la nature particulière de celles-ci. Cependant, l'appréhension des limites négatives de l'exercice privatisé de missions de sécurité est, à sa façon, susceptible de contribuer à nourrir une certaine atténuation de cette distinction.

---

<sup>552</sup> Cons. Const., 19 et 20 janvier 1981, déc. n°80-127 DC.

Constatant d'une part l'érosion d'une conception maximaliste de la police administrative, et la consécration du principe de non-délégation des missions de « pure » police administrative - appliquée de la même façon aux missions de police judiciaire<sup>553</sup> - , il s'observe d'autre part un phénomène de judiciarisation de la police administrative (dont les champs d'expression sont multiples : caractère interchangeable judiciaire/administratif du contrôle d'identité ; utilisation de la vidéosurveillance, moyen de police administrative utilisé contextuellement en vue de pouvoir constater les infractions à la loi pénale ; perquisition, assignation à résidence et surveillance administratives des personnes notamment en matière de prévention du terrorisme<sup>554</sup> ...).

Si bien qu'en ce sens, nous rejoignons la position de Marc-Antoine Granger qui constate l'existence d'un environnement macro-juridique sécuritaire, où la rencontre entre les nécessités toutes contemporaines relatives à la défense de la sécurité intérieure et l'exigence de préservation des droits et libertés fondamentales tend à rapprocher des dispositifs policiers qui embrassent des finalités policières mixtes<sup>555</sup>.

Un resserrement de la notion de la police administrative au service de sa plus grande inclusion au sein de celle de force publique, et c'est bien cette dernière qui semble finalement désormais constituer et légitimer l'horizon indépassable de l'exclusivité de l'action publique en matière d'ordre public.

## **B) La gestion détachée de la sécurité générale.**

Réfléchir sur les enjeux de maintien de l'ordre par le concours des personnes privées impose de se situer au-delà de ce que l'on s'imagine des hypothèses de maintien de sécurité au sein des quelques espaces qui sont évoqués ou induits par le régime matériel des activités privées de sécurité. Considérant que ce dernier ne constituerait qu'une manifestation particulière d'une logique plus vaste consistant à fragmenter la notion de sécurité en divers niveaux d'expression, de compétences, de responsabilités, et qui tendrait à la fois à *désétatiser* la sécurité publique en partie, mais aussi permettre de définir jusqu'à quel point elle ne saurait l'être.

---

<sup>553</sup> En effet, dans cette même décision Loppsi 2 n°2011-625 DC du 10 mars 2011, le juge constitutionnel y affirme que « les modalités de l'exercice des missions de police judiciaire ne sauraient toutefois être soumises à la volonté de personnes privées ». Si la formule employée semble moins limpide que concernant la police administrative, c'est bien parce que le débat relatif à la question de la délégation de la police judiciaire se pose avec encore moins d'évidence : l'article 12 de la DDHC agit comme une limite constitutionnelle sans équivoque. En l'espèce, le principe est à ce point protégé que même la création d'un fonds de soutien à la police technique et scientifique en lui affectant des contributions versées par les assureurs subit la censure du juge.

<sup>554</sup> V. notamment les lois n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, et n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé.

<sup>555</sup> GRANGER Marc-Antoine, *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, op. cit.

C'est ici que se rejoignent les notions de force publique et d'externalisation en une ligne de tension particulièrement significative d'un environnement favorable à la rationalisation de l'action publique (1°). En opérant une lecture très large de ce qui relève de la sécurité ou du bon ordre, il est ainsi d'autres missions régaliennes de sécurité qui connaissent un infléchissement de l'exercice exclusif et totalisant des forces publiques, comme en matière pénitentiaire, voire de Défense (2°).

### *1°) Les logiques incertaines de la détachabilité.*

La notion de détachabilité d'activités relatives à l'exercice de missions de police administrative pourrait s'interpréter finalement comme une mesure pragmatique et rationnelle permettant de contribuer à alimenter le régime matériel positif des activités privées de sécurité tel que le législateur le développe. Mais celle-ci porte alors à la charge du juge une responsabilité primordiale en la matière, selon qu'il choisit de valider ou infirmer son application selon une casuistique que le relatif silence des textes fondamentaux lui rend parfois difficile à appréhender.

C'est pourquoi l'élaboration d'un régime matériel négatif réellement exhaustif semble si malaisé à appréhender, d'autant plus que la frontière entre des missions de pure police administrative/maintien de l'ordre public et des missions de sécurité détachée semble particulièrement ténue : quelle logique conceptuelle dans la nécessité de présence d'un officier de police judiciaire pour une fouille au corps et des effets personnes, alors que des agents privés de sécurité peuvent dans le même temps opérer des visites de bagages, fret, colis postaux, aéronefs et véhicules ? Ou encore par exemple comment apprécier la portée de la charge sur les opérateurs de transport quant au refus qu'ils doivent appliquer d'embarquer un passager étranger s'il ne satisfait pas aux lois françaises relatives à l'entrée et le séjour sur le territoire<sup>556</sup> ?

En cela la marchandisation de certains services de police pose à sa manière la question de la portée de la notion de détachabilité, en ce sens qu'il existe aussi par exemple des hypothèses de missions pour lesquelles ceux-ci peuvent être directement rémunérés par les usagers bénéficiaires, connues sous le nom de « services d'ordre indemnisés ». L'idée en est de la possibilité d'exercice, par les services de police et de gendarmerie, de certaines prestations de service d'ordre qui ne sauraient « être rattachées aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de sécurité et d'ordres publics »<sup>557</sup>, et faisant dès lors l'objet d'un remboursement à l'État des frais engagés. Ainsi,

---

<sup>556</sup> Art. L625-1 du CESEDA.

<sup>557</sup> Décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police



ces services sont sollicités par établissement d'une convention<sup>558</sup>, notamment dans le cadre de manifestations sportives et culturelles dont il semble être considéré que la nature les rendent impropres à l'exercice de leur cœur de métier, de service public.

Ce dont s'émeut Xavier Latour en considérant que bien nécessairement, « certaines missions conservent une part marquée d'intérêt général au titre, par exemple, de l'obligation de faire respecter des règlements de police ou d'enclencher une opération de police judiciaire ». Et que ce faisant, « l'État introduit une logique financière dans un secteur qui semblait en être tenu à l'écart », « en préférant des expressions plus pudiques de services d'ordre ou de missions spécifiques, (alors que) les textes ne font pas référence à la notion de services marchands »<sup>559</sup>. Ainsi de la détachabilité comme l'expression d'une véritable marchandisation des services de police ou de sécurité qui touche d'autres domaines, via par exemple l'hypothèse de remboursement des frais de secours aux services de l'État (en matière de pratique de loisir ou sportive à risque<sup>560</sup>) portant ainsi atteinte au principe général de gratuité qui assure l'égalité d'accès aux secours et à la protection civile<sup>561</sup>...

Finalement, l'existence d'une dichotomie d'ordre presque philosophique entre principes de gestion publique et principes de gestion privée semble de moins en moins valable.

Alors que cela a toujours été une constante pour la doctrine publiciste de réfléchir sur la partition des services administratifs en tant qu'ils puissent être exercés uniquement par la puissance publique ou non, cette réflexion continue d'être d'autant plus débattue qu'au fur et à mesure du temps et de la libéralisation de l'action administrative, l'on assiste inéluctablement à une sorte de délitement<sup>562</sup> de la prééminence de la nécessité et légitimation de la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique dans le règlement de l'action sociale.

---

*et de gendarmerie.* Le principe jurisprudentiel est lui issu de l'arrêt CE du août 1918, Société cinéma national, évoquant en l'espèce la nécessité d'une « surveillance toute spéciale excédant les besoins normaux auxquels sont tenus de pouvoir (...) les services organisés... ».

<sup>558</sup> V. décret n° 2008-252 du 12 mars 2008 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Les tarifs sont élaborés en fonction des dépenses du service qui n'auraient pas été faites en temps normal et des moins-values liées à l'immobilisation de celui-ci. Des tarifs qui ont été revus grandement à la hausse ces dix dernières années, en vue d'un intérêt double : ce dispositif représente une manne financière non-négligeable de plusieurs dizaines de millions d'euros annuels au bénéfice du fonctionnement des services de police, d'autre part, et constitue d'autre part une incitation envers les organisateurs à se tourner vers les prestations de sécurité privée.

<sup>559</sup> LATOUR Xavier, « La « marchandisation » de la police et de la gendarmerie à l'épreuve du droit public », in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 24, 2010, p.2199.

<sup>560</sup> Constaté qu'initialement prévu dans le domaine des secours aux montagnes, ce dispositif a été étendu à la pratique de toute activité sportive ou de loisir ; les communes sont tenues d'informer le public des conditions d'application de sur leur territoire, par un affichage approprié en mairie et dans tous les lieux où sont apposées les consignes relatives à la sécurité (art. L2321-2 du CGCT).

<sup>561</sup> Art. L2331-4 du CGCT.

<sup>562</sup> Certes, l'emploi du terme semble empreint d'un jugement de valeur laissant deviner un certain caractère péjoratif. L'on pourrait employer plus prudemment celui d'apparent recul, mais la question reste entière de déterminer dans quelle mesure celui-ci est-il subi ou stratégique...

Une piste de réflexion relative à cette problématique a été celle de l'identification de services publics constitutionnel qui par leur nature et statut juridique seraient susceptibles de constituer une sorte de *summa divisio* de l'action publique, en tant qu'ils constitueraient l'absolu, l'essence de l'intervention de l'État, et qu'à ce titre leur exercice ne saurait souffrir aucune concurrence. Autrement dit, ces services régaliens tels la Défense, les Affaires étrangères, la Fiscalité... des services qui puiseraient leur fonction et leur légitimité dans la Constitution entendue notamment comme la norme suprême d'organisation des droits, devoirs et institutions au travers desquels s'exprime la puissance publique. Cependant, même l'extension du bloc de constitutionnalité tel qu'elle a été opérée ne rend pas beaucoup plus aisée l'identification de services au caractère indélégalable. L'on trouverait bien, certes, par l'intermédiaire du Préambule de la constitution du 27 octobre 1946, mention de l'existence de « tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait », qui aurait la faculté de constituer « ...la propriété de la collectivité » (alinéa 9) parce que « la nécessité (...) découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle »<sup>563</sup>. Cependant, il semble que le texte soit étranger à la question, en tant qu'il vise plutôt les transferts économiques de la propriété d'entreprises du service public vers le secteur privé.

## 2°) *L'externalisation en matière pénitentiaire et de Défense.*

Bien que ne pouvant être rattaché aux mêmes fondements ni conséquences juridiques, le phénomène d'externalisation de certaines activités relatives à des missions régaliennes de l'État fait conceptuellement directement écho à la notion de détachabilité appliquée à l'action de police administrative. En cela, externalisation et détachabilité trouvent leur fondement au sein d'un environnement qui cherche à assurer un certain équilibre entre la préservation des activités régaliennes et un certain réalisme économique.

Très simplement, l'externalisation consiste en « un mode de gestion qui consiste, pour l'administration, à confier à un ou des partenaires externes spécialisés, une fonction, une activité ou un service assurés jusqu'alors en régie »<sup>564</sup> (à ce titre, l'on peut considérer que le terme ne serait rien d'autre que l'expression pudique de la sous-traitance). Outil de rationalisation fonctionnelle et budgétaire de plus en plus employé depuis les années 1980, il permet via notamment la constitution de partenariat public-privé (PPP) de confier à des opérateurs privés la charge de la réalisation effective de certaines activités

---

<sup>563</sup> Cons. Const. 26 juin 1986, déc. n°86-207 DC.

<sup>564</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport d'information déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées sur les perspectives d'externalisation pour le ministère de la Défense*, 17 janvier 2007, n°3591.

purement matérielles relatives à des missions de service public. La matière n'est pas nouvelle, et largement admise aujourd'hui comme mode de gestion et réalisation déléguées parmi d'autres.

De là le concept d'externalisation de l'action administrative n'a pas non plus épargné certaines matières touchant à des politiques publiques de sécurité, et plus encore à ce qu'elles se rattachent à ce que l'on considère comme des missions fondamentalement régaliennes. Le 22 juin 1987 est adoptée la loi sur le service public pénitentiaire qui légalise la concession à des opérateurs publics ou privés des fonctions autres que celles de direction, de greffe et de surveillance et ouvre donc la voie de la gestion externalisée de certaines missions matérielles au bénéfice d'opérateurs économiques privés<sup>565</sup> : bien qu'ultimement sous la surveillance hiérarchique des pouvoirs publics, ces missions s'exercent au sein même des établissements pénitentiaires comme au sein de n'importe quel type d'entreprise privée (restauration, entretien, transport...)

En 1986, lors des discussions concernant le projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires incluant notamment la possibilité de délégation ce genre de missions, l'article 12 de la DDHC avait alors constitué un argument d'opposition à celle-ci, que selon un parlementaire, « il y a (...) là, à l'évidence, un (...) motif constitutionnel qui empêche que le service public pénitentiaire puisse être exécuté par (...) une autre personne de droit privé »<sup>566</sup>. L'argument n'avait cependant pas été soumis au Conseil constitutionnel puisque le texte en lui-même ne l'a pas été.

L'externalisation des missions pénitentiaires a connu depuis un développement qui impacte même dorénavant l'ensemble du service public de la justice en tant qu'elle s'applique aussi à certains dispositifs de la procédure pénale.

Ainsi, la loi Lopsi (2002) prévoit la possibilité que la mise en œuvre du dispositif de placement sous surveillance électronique<sup>567</sup> puisse être confiée à une personne de droit privé. Si la saisine du juge constitutionnel à cet égard<sup>568</sup> a été motivée de façon globale par l'existence d'un ensemble de mesures portant une atteinte d'une excessive rigueur à la liberté individuelle et à la vie privée, traduisant une « une sorte de privatisation de la procédure pénale qui n'est pas compatible avec les principes de notre droit », celui-ci considère cependant sur ce point particulier que fondamentalement, « le placement

---

<sup>565</sup> Le principe est confirmé de façon encore plus explicite par la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 dont l'article 3 dispose que « les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'administration pénitentiaire. Les autres fonctions peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ».

<sup>566</sup> Félix Ciccolini, *in Compte rendu des débats du Sénat sur le projet de loi n°75 relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires*, séance du 19 décembre 1986, p. 6340.

<sup>567</sup> Consacré comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté par la loi 97-1159 du 29 décembre 1997.

<sup>568</sup> Cons. Const. 29 août 2002, déc. n°2002-461 DC, Loi d'orientation et de programmation pour la justice.

sous surveillance électronique n'ajoute à l'obligation mentionnée au 2° de l'article 138 du CPP qu'une contrainte limitée : le port d'un bracelet ». Qu'en effet, « il suppose l'accord de l'intéressé. Il garantit l'effectivité du respect de l'obligation d'assignation fixée par le contrôle judiciaire et constitue donc, en pratique, une alternative à la détention provisoire dans l'hypothèse, assez fréquente, où celle-ci a pour but essentiel de s'assurer du maintien de l'intéressé à la disposition de la justice. Dans ces conditions, il était impossible de considérer que la mesure contestée porterait une atteinte excessive à la liberté personnelle ou à la présomption d'innocence et qu'elle violerait, ce faisant, les articles 2, 4, 8 ou 9 de la Déclaration de 1789 ».

Ce faisant, les Sages estiment qu'un tel dispositif ne porterait pas atteinte aux principes fondamentaux tels que la liberté individuelle (et de son contrôle excessif par la force publique), ou encore le principe de nécessité des peines et de leur application en proportion. De là, ils considèrent que ce moyen « aurait été délicat si la disposition critiquée avait eu pour portée, comme le soutenaient les requérants, de confier à une personne privée une mission qui, par essence, relève de la souveraineté de l'État ». Or, si « la surveillance des personnes assignées à résidence en exécution de décisions de l'autorité judiciaire est en effet au nombre des tâches qui sont liées à l'exercice par l'État de sa fonction de souveraineté (...) il ressort toutefois que l'État conservera le monopole des tâches "régaliennes" associées à la surveillance électronique. Il en résulte, comme le confirmait le Gouvernement dans ses observations, que les tâches pouvant être confiées à des personnes privées, en matière de surveillance électronique, consisteront en de simples prestations techniques, détachables des fonctions de souveraineté<sup>569</sup> ».

Une même logique qui s'applique aussi désormais au secteur régalien de la Défense : si dès la fin des années 1990, de nombreuses tâches « périphériques » telles que l'entretien des locaux et des espaces verts, la restauration, la collecte des déchets ou encore le gardiennage, ont été confiées à des opérateurs privés (dans le prolongement de la professionnalisation des forces armées), cette démarche d'externalisation a pris une dimension nouvelle, à vocation plus opérationnelle<sup>570</sup>. Ce qui s'interprétait autrefois comme de classiques PPP, sans constituer pour autant une délégation de compétence, constitue dorénavant un partenariat beaucoup plus élaboré : réflexion partagée entre militaires et opérateurs économiques privés, redéfinition des normes techniques, formation de personnel, location de matériel opérationnel, surveillance de sites de la défense, voire peut-être à terme la lutte contre la

---

<sup>569</sup> Commentaire de la décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, Cahiers du Conseil constitutionnel, n°13 [en ligne]

<sup>570</sup> Que les différentes lois quinquennales relatives à la programmation militaire depuis celle de 2003 notamment intègrent dans une logique explicite de modernisation. Voir aussi *Rapport d'information déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées sur les perspectives d'externalisation pour le ministère de la défense*, n°3591, 17 janvier 2007.

piraterie...

Comme en matière de justice, on serait passé d'une logique patrimoniale classique (acheter un équipement et gérer son utilisation) à une logique opérationnelle conjointe (par l'acquisition d'une prestation globale définie contractuellement<sup>571</sup>).

L'idée d'une reconnaissance d'un statut de ces partenaires privés commence d'ailleurs à faire son chemin, les parlementaires constatant qu'une véritable délimitation législative de l'externalisation n'est pas à l'œuvre au sein du domaine de la défense, voire que « les rapporteurs considèrent que la loi de 1983 ainsi que les dispositions complémentaires régissant la sécurité privée offrent un cadre intellectuel sur lequel il est possible de s'appuyer pour organiser l'activité des ESSD (entreprises de services de sécurité et de défense) proposant des prestations extérieures »<sup>572</sup>.

Un constat s'impose quoiqu'il en soit : cette problématique autant de la détachabilité que de l'externalisation des missions relatives à la sécurité, qui impose à ce point au juriste de questionner les fondements mêmes de notre ordre constitutionnel et de l'organisation des pouvoirs publics, ne résulte finalement que de choix budgétaires conjoncturels de la part du législateur. En ce sens et finalement, il est troublant que la réflexion du juriste ne peut être que relative par rapport à une réalité très pragmatique issue de la diminution des moyens et des effectifs des services de la puissance publique, entraînant la mutation des procédés de son action<sup>573</sup>.

## **II°) La prévalence de l'activité de sécurité sur celle de police.**

On ne saurait évoquer les mutations de l'action administrative sans prendre en compte l'impact de la phénoménologie du droit de l'Union européenne. La norme européenne, voire simplement l'esprit de marché globalisé qui animent et portent les activités économiques en les assimilant parfois

---

<sup>571</sup> Avec tous les défauts qui sont susceptibles d'accompagner ce type de gestion : assujettissement aux règles du contrat privé, souvent prévu pour une longue durée, imprévoyance et aléa de l'environnement économique et budgétaire, responsabilité partagée, concurrence d'entreprises non-nationales, et un véritable gain financier parfois contesté...

<sup>572</sup> *Rapport d'information déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées sur les sociétés militaires privées*, n°3592, 4 février 2012.

<sup>573</sup> Pour des conséquences toutes aussi discutables : la plupart des syndicats des métiers de la justice pointant une « gestion déléguée, particulièrement onéreuse, (qui) se développe au détriment des autres établissements entièrement gérés par le secteur public, et crée de fortes disparités de prise en charge des détenus ». Une « situation actuelle de la gestion patrimoniale à deux vitesses des établissements pénitentiaires » conduisant à ce que « 62 % du budget de fonctionnement de la Direction de l'Administration Pénitentiaire sont ainsi affectés à la gestion déléguée alors qu'elle n'accueille que 50% des personnes détenues », et alors même que La Cour des comptes souligne le manque de clarté et d'objectivité quant au mode de financement des établissements qui depuis 25 ans ont tous été élaborés sur le modèle de la gestion déléguée (*Rapport Penser autrement la justice et la sécurité*, 2012).

à des fonctions de régulation sociale, constituent des sources de fortification et légitimation de l'exercice privatisé de certaines missions de sécurité (A).

Alors que les pouvoirs publics admettent voire encouragent le détachement de certaines missions liées à la sécurité publique, l'exercice privatisé de celles-ci affectent nécessairement et positivement la sécurité et le bien-être de tous. La question de savoir si l'on peut contribuer au maintien de l'ordre public sans faire organiquement partie des institutions spécifiquement prévues à cet effet semble faire l'objet d'une certaine oblitération tant l'impératif contemporain de sécurité générale infuse toutes les grandes notions du droit public (B)

### **A) La libéralisation juridique d'une activité à visée économique et sociale.**

Si l'on se pose la question de savoir si et de quelle manière l'on doit appréhender les activités privées au sein d'un ordonnancement juridique français de nature publique, la même recherche peut s'opérer au niveau communautaire, et tenter d'en déduire s'il en ressort là une quelconque particularité (1°)

Quel qu'en soit le résultat, c'est aussi l'occasion de constater qu'en elles-mêmes, les activités privées de sécurité n'ont pas échappé à un certain processus de normalisation des activités économiques sujettes au droit de l'Union européenne (2°).

#### *1°) De la sécurité intérieure en droit de l'union européenne.*

Les activités de sécurité exercées par des personnes privées, en ce qu'elles constituent des activités économiques et marchandes trouvent évidemment un terrain d'expression dans le cadre normatif de l'Union européenne.

Rappelons comme fondement de l'effectivité même du marché communautaire l'existence d'une distinction entre activités marchandes et non-marchandes ; que par suite, la caractéristique principale de ce marché consiste en l'établissement d'une concurrence ne s'appliquant qu'aux activités de nature économique, définies par le juge européen comme toute activité consistant à offrir des biens et des services sur ce dernier<sup>574</sup>.

De là, comment le droit communautaire considère-t-il une certaine spécificité relative à l'activité

---

<sup>574</sup> Principe rappelé dans l'arrêt CJCE, 18 juin 1998, Commission c/ Italie, aff. C-35/96.

privée de sécurité ? Du caractère totalement marchand ou non de la nature de cette activité peut-on tirer quelques enseignements applicables au cas français.

De savoir si d'une quelconque façon les activités privées de sécurité peuvent se prévaloir d'un lien avec ce qui s'interpréterait comme des prérogatives de puissance publique en droit de l'Union : en ce qui concerne les activités pouvant se prévaloir d'un statut particulier quant à leur nature et donc leur rattachement à la puissance publique, le Traité et le droit communautaire en reconnaissent l'existence de deux types, à savoir les "services d'intérêt général" (SIG) et les "services d'intérêt économique général" (SIEG).

Cette distinction de type de service public peut se rapprocher grossièrement de celle qui est faite en droit administratif français relative aux services publics administratifs pour les premiers, non marchands, et les services publics industriel et commercial, susceptibles de par leur caractère économique d'être exercés selon les règles du marché (tout en connaissant certaines dérogations quant à la pleine application des règles de concurrence et de libre prestation de services).

S'il est théoriquement admis que les états nationaux gardent la main en ce qu'il leur est loisible de définir ce qui constitue un service public ne pouvant être exercé que de façon exclusive, c'est-à-dire insusceptible de délégation et dès lors d'exercice par des personnes privées, les conditions le permettant sont néanmoins contrôlées par la Cour de justice<sup>575</sup>.

Cette dernière a pu ainsi reconnaître certains domaines pour lesquels leur exercice pouvait s'entendre hors du champ du Traité, notamment la sécurité intérieure et les services de police.

En matière de sécurité, la question s'est posée au juge européen à l'occasion de l'arrêt Eurocontrol<sup>576</sup> de savoir si, en l'espèce, l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) constituait *de facto* une entreprise du fait que l'exercice de ses activités de nature économique en matière de sûreté aérienne la rendait assimilable à un organisme de droit privé, alors que les requérants soutenaient que l'activité de contrôle de la navigation aérienne est une activité de police destinée à assurer la sécurité publique.

Empruntant une méthodologie que l'on avait constaté chez le juge administratif français, la Cour

---

<sup>575</sup> « Les fournisseurs de services d'intérêt général bénéficient de l'exemption des règles du traité, dans la mesure où l'application de ces dispositions entrave l'accomplissement des missions d'intérêt général dont ils sont chargés. L'existence de missions d'intérêt général, qu'elles soient confiées à des entreprises publiques ou privées, ne préjuge toutefois pas des moyens utilisés pour les assumer » (*Communication de la Commission*, « Les services d'intérêt général en Europe » du 26.09.1996 ; modifiée le 19/01/2001). Ainsi, par exemple, les télécommunications, l'énergie, les services postaux, font partie de ces activités autrefois publiques et monopolistiques dont il a été considéré qu'elles puissent s'exercer selon les règles concurrentielles de marché, telles que prévues par le Traité, et donc libéralisées.

<sup>576</sup> Arrêt de la Cour du 19 janvier 1994, SAT Fluggesellschaft mbH c/ Eurocontrol, Affaire C-364/92.

retient que « pour déterminer si les activités d'Eurocontrol sont celles d'une entreprise au sens des articles 86 et 90 du traité, il faut rechercher quelle est la nature de ces activités ». Constatant qu'« à cette fin, Eurocontrol dispose des prérogatives et des pouvoirs de coercition dérogatoires au droit commun qu'implique ce contrôle à l'égard des usagers de l'espace aérien », « Eurocontrol assure ainsi, pour le compte des États contractants, des missions d'intérêt général dont l'objet est de contribuer au maintien et à l'amélioration de la sécurité de la navigation aérienne ».

De là, elle conclut que « prises dans leur ensemble, les activités d'Eurocontrol, par leur nature, par leur objet et par les règles auxquelles elles sont soumises, se rattachent à l'exercice de prérogatives, relatives au contrôle et à la police de l'espace aérien, qui sont typiquement des prérogatives de puissance publique. Elles ne présentent pas un caractère économique justifiant l'application des règles de concurrence du traité »<sup>577</sup>.

Par cet arrêt, le juge européen ne consacre pas *stricto sensu* un principe de reconnaissance de la prééminence des autorités publiques nationales en matière de définition des règles et des conditions d'exercice de maintien de la sécurité. Par une démarche téléologique globale, il déroule tout un ensemble de notions classiques (nature de l'activité, objet, prérogatives, coercition, intérêt général, sécurité, police) qui par leur connexité, permettent d'aboutir, mais en négatif, à définir ce qui *peut*, mais non pas nécessairement *doit*, rester du ressort de la puissance publique.

Certes, théoriquement, « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles(...). Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre »<sup>578</sup>. C'est alors que l'on pourrait déceler là encore une certaine difficulté d'ordre systémique à conceptualiser ce qui ressort effectivement de la compétence des autorités nationales dans la définition de leurs moyens de maintien de l'ordre intérieur, au regard du contrôle et de l'appréciation des instances européennes quant à leur caractère économique (et donc leur inféodation aux règles du marché)<sup>579</sup>.

---

<sup>577</sup> *Id.*, Consid.30. La solution ainsi que la méthode ont été reprises et donc confirmées à l'occasion d'un autre arrêt Eurocontrol, Arrêt de la Cour du 26 mars 2009, SELEX c/ Eurocontrol, Affaire C-113/07 P.

<sup>578</sup> Art.4 du Traité sur l'Union européenne.

<sup>579</sup> Ce que le Conseil d'État constate lorsqu'il évoque ce genre de contentieux entre « un juge administratif français (qui) se prononce ainsi sur le caractère économique de l'activité en cause et, dans l'affirmative, sur le respect des règles de la concurrence et de la liberté du commerce et de l'industrie, mais également sur le caractère d'intérêt général de cette activité, au regard de critères fixés par le droit de l'Union dès lors qu'ils existent, mais aussi au regard du droit interne » ; et d'un autre côté « la Commission européenne, comme le juge de l'Union, se (limitant) en ce domaine à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, (et) qui contribue à mettre en exergue le large pouvoir d'appréciation



Car le concept d'ordre public (qui fonde au niveau national la légitimité d'action de la force publique) n'est lui non plus pas, ou finalement très peu, défini au niveau européen, en tous cas pas au sens de sa réalisation en termes de sécurité publique<sup>580</sup>. L'ordre public constitue plutôt une sorte d'outil juridico-technique dont peuvent se prévaloir les états nationaux afin de restreindre l'application des dispositions du traité dans des domaines qu'ils jugent essentiels à la protection d'intérêts souverains<sup>581</sup>, mais pas un état positif social partagé qui justifierait une politique commune de protection des personnes et des biens<sup>582</sup>.

Dès lors, le fait est que les autorités européennes ne participent relativement pas, par le biais de mesures particulières, imposées, au maintien des ordres publics nationaux entendus dans le sens des moyens déployés en vue d'un état de sécurité intérieure. Qu'ainsi, le concept européen de sécurité intérieure propre aux États membres semble donc de telle sorte institué qu'il conserve un caractère encore si national que les institutions de l'Union ne sont quasiment jamais intervenues en la matière, en faisant appel à leur compétence subsidiaire, dans le but de délimiter ce que la force publique est légitimement en mesure d'exercer comme mesures de police interne.

*A contrario*, cela doit-il signifier de même qu'elles n'ont pas vocation à intervenir dans la définition de ce qui est susceptible de constituer des missions de sécurité appliquées à des situations internes, mais dont les modalités d'exécution permettraient qu'elles puissent être assurées par des personnes non dépositaires de l'autorité publique ? Le cas d'espèce ne s'est pas encore présenté au juge de l'Union. Mais comment se comportera-t-il lorsque se présentera à lui un requérant, une société de sécurité privée transnationale, qui se verrait prohiber dans un État membre l'exercice d'une activité qu'il exercerait ailleurs ? Comment dès lors apprécier qu'une activité d'ordre économique ici fasse ailleurs l'objet de prérogatives de puissance publique ? Dans un environnement supranational de marché qui vise non seulement à l'harmonisation mais tend par ailleurs à faire des citoyens européens des

---

des États membres. On peut y deviner une conséquence du fait que, dès lors que la Cour de justice a retenu une définition assez large de l'activité économique, elle a de manière corrélative adopté une position souple sur la notion de mission d'intérêt général » (SAUVÉ Jean-Marc, « La notion de service d'intérêt économique général. Cadre européen et régimes nationaux », *Allocution d'ouverture*, 14 octobre 2011).

<sup>580</sup> Il existerait bien une coopération effective par le biais d'une police spéciale européenne en d'autres domaines, comme en matière de médicaments, ou de sécurité alimentaire.

<sup>581</sup> Dans le sens notamment d'une restriction au principe de libre circulation des personnes et des biens ; et dans ce cas, un contrôle de proportionnalité *in concreto* au regard de l'objectif est susceptible d'être opéré par la cour de Luxembourg (dont il a pu dégager un tel principe que « dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation aux principes fondamentaux de l'égalité de traitement et de la liberté de circulation des travailleurs, la notion d'ordre public doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la Communauté » Arrêt de la Cour du 28 octobre 1975, Roland Rutili c/ Ministre de l'intérieur, Affaire 36-75.

<sup>582</sup> Exception faite de l'apport de l'arrêt *Loizidou c/ Turquie* du 23 mars 1995 (CEDH, 23 mars 1995, n° 15318/89). Cet arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme faisant de la Convention européenne des droits de l'homme un "instrument constitutionnel de l'ordre public européen", entendu comme l'institutionnalisation de la garantie de la protection des droits fondamentaux en Europe.

utilisateurs, voire des clients des services d'intérêts général dont la Commission estime que la définition de ces derniers doit s'opérer selon des besoins rationalisés ?

Finalement l'on pourrait conclure que jusqu'ici, l'Union européenne au sens institutionnel, dont on rappelle que l'une de ses finalités est la constitution d'un espace de sécurité<sup>583</sup>, ne s'est pas saisie fondamentalement de la question de la « philosophie » du rôle des activités privées de sécurité au sein des ordres internes.

Exception faite du « livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe » de 2008<sup>584</sup>, qui constitue effectivement, dans une certaine mesure, un outil politique de prospective et de réflexion globale comparative, appelant à trouver un mécanisme permettant de créer un « service qui piloterait l'ensemble des initiatives et politiques en matière de sécurité et dans lesquelles la sécurité joue aujourd'hui et incontestablement un rôle »<sup>585</sup>.

Pour le moment, il n'existe donc pas de reconnaissance institutionnalisée du rôle des activités privées de sécurité qui justifierait et concourrait à une unification matérielle d'un régime juridique particulier au sein de l'Union. Mais est-ce à ce point nécessaire (sans parler du fait que ce soit légitime) à partir du moment où cette dernière a déjà intégré le statut des travailleurs et dirigeants des sociétés de sécurité privées aux logiques générales classiques d'intégration et de libre circulation des travailleurs<sup>586</sup> ? Seuls les domaines de la sécurité portuaire et aéroportuaire (voire de la sûreté

---

<sup>583</sup> L'objectif de la réalisation « d'un espace de liberté, de sécurité et de justice », depuis le Traité d'Amsterdam (1997), renforcé et rationalisé depuis le traité de Lisbonne (2009) via notamment une meilleure coopération policière et pénale. Par l'affirmation que « la sécurité est donc devenue un facteur clé de la garantie d'une qualité de vie élevée dans la société européenne », il convient alors d' « améliorer la coopération et la solidarité entre les États membres; s'attaquer aux causes de l'insécurité et non pas simplement à ses effets; placer la prévention et l'anticipation en tête des priorités; impliquer tous les secteurs (politiques, économiques, sociaux, etc.) qui ont une fonction de protection publique; informer les citoyens sur les politiques de sécurité; et enfin, reconnaître l'interdépendance entre sécurité intérieure et sécurité extérieure » (*Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre » du 22 novembre 2010). Notons qu'il n'y est pas fait spécifiquement mention du rôle des activités privées de sécurité dans la définition des moyens de sécurité intérieure ; pour autant, l'on peut considérer que leur présence est naturellement induite du fait de la priorisation de la lutte contre le terrorisme ou les catastrophes naturelles, de la collection des données, protection des installations critiques, etc.).

<sup>584</sup> CoESS / INHES, *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe, Livre Blanc*, décembre 2008. Il s'agit en l'espèce d'un ouvrage dont le rayonnement ne doit pas être exagéré, compte tenu de son élaboration, fruit de la collaboration entre un institut français de recherche et une organisation reconnue comme partenaire social par la Commission.

<sup>585</sup> *op. cit.* p.10. Cet appel est formulé en avant-propos par le président de la CoESS (Confédération européenne des services de sécurité) à la suite du Président français et de la ministre de l'Intérieur de l'époque qui eux appellent de leur côté à ce que « le secteur privé doit utilement renforcer ses liens avec la Commission européenne. (...). C'est pourquoi l'harmonisation des législations nationales en une législation européenne de la sécurité privée est indispensable (...). Un dialogue social doit s'instaurer et les institutions publiques et privées en Europe doivent contribuer à son succès, afin de concilier concurrence et protection sociale » (p.3).

<sup>586</sup> Voir Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 9 mars 2000, Commission des Communautés européennes c/ Royaume de Belgique : « la faculté pour les États membres de limiter la libre circulation des services pour lesdites raisons n'a

nucléaire) ont connu cependant une sorte d'harmonisation matérielle standardisée du fait de l'existence de conventions internationales régissant ces secteurs par une politique commune de sûreté. En ce sens et globalement, l'accompagnement des institutions européennes en matière de régulation de la sécurité privée s'inscrit dans une orientation toute contemporaine qui vise à favoriser plutôt la reconnaissance mutuelle et l'équivalence des conditions d'exercice qu'une stricte harmonisation.

## 2°) Une libéralisation globalisée de l'activité de sécurité.

A l'heure actuelle, les estimations font état d'environ deux millions d'employés dans la sécurité privée dans l'espace de l'Union européenne, ce qui en fait un secteur de service commercial important bien qu'échappant encore en partie à l'homogénéisation normative sensée favoriser les conditions de réalisation d'un marché concurrentiel.

En effet, seule une certaine partie des pays de l'Union a adopté une législation autonome et dédiée en matière de sécurité privée<sup>587</sup> ; au-delà, il faut aussi encore considérer le *distinguo* avec les nombreuses et diverses réglementations de sécurité générale affectant incidemment le secteur de la sécurité privée (port d'arme, la sécurisation des bâtiments accueillant du public...), voire les normes non officielles (normes de fait) édictées soit par les entreprises elles-mêmes ou par les compagnies d'assurances, et une véritable réglementation de l'activité privée de sécurité stricto sensu.

Un point commun facilement identifiable néanmoins aux pays qui ont fait le choix d'une véritable réglementation de l'activité a été celui de placer la régulation du secteur de la sécurité privée sous l'égide des pouvoirs publics, directement<sup>588</sup> ou via la création d'une autorité dédiée, en charge de la délivrance d'un permis d'exercer. Comme au niveau français, la question des contrôles de l'activité reste encore unanimement un large point noir concernant la bonne marche du secteur et sa légitimation (les études européennes évoquant de façon évasive le fait que « d'une manière générale, toutes ces législations sur la formation des agents, les conditions d'entrée dans la profession ou le

---

pas pour objet de mettre des secteurs économiques tels que celui de la sécurité privée à l'abri de l'application du principe de la libre circulation, du point de vue de l'accès à l'emploi, mais vise à permettre aux États membres de refuser l'accès ou le séjour sur leur territoire à des personnes dont l'accès ou le séjour sur ces territoires constituerait, en tant que tel, un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique ».

<sup>587</sup> V. HASSID Olivier, MARCEL Julien, « La réglementation de la sécurité privée en Europe », *in Sécurité & Stratégie*, n°1, 2009, pp 38-45.

<sup>588</sup> Ce qui par ailleurs, pointent les auteurs précités, pose encore une fois la question de la porosité entre administration policière et secteur privé de la sécurité, ce dernier constituant naturellement une opportunité de reconversion pour les anciens agents publics de sécurité, problématique particulièrement prégnante dans des sociétés autrefois très militarisées d'Europe de l'est par exemple.

contrôle des entreprises s'avèrent particulièrement ambitieuses. Toutefois, leur mise en application se heurte parfois à de nombreuses difficultés pratiques »<sup>589</sup>).

Par ailleurs, quand un régime dédié existe, l'on s'aperçoit des grandes disparités entre les différents pays, que l'on interprète alors comme relativement plus ou moins permissif en terme de missions susceptibles d'être exercées et de conditions d'exercice : en cela, elles correspondent à des cultures de sécurité différentes et dépendent de la place du secteur privé qu'on entend y intégrer (et se traduit par le nombre d'heures de formation, les missions prévues, la tolérance sur la voie publique, l'effectivité des contrôles publics, etc... ou constater par exemple que le conseil en sécurité ou la profession de détective privé ne sont pas également reconnus comme des professions intégrées au secteur de la sécurité privée selon les pays).

Un rapide tour d'horizon non-exhaustif des différents modèles nationaux d'activité privée de sécurité permet de se faire à l'idée selon laquelle le développement de ce genre de service est inhérent et subordonné au contexte politico-juridique, voire culturel et social<sup>590</sup> duquel il est issu :

Le modèle espagnol est souvent cité comme étant le plus développé en la matière, là où les forces de sécurité ont acquis un statut officiel et juridiquement consacré d'« auxiliaires » aux forces publiques par le biais d'une réglementation matérielle et organique précise qui fait figure de précurseur (loi de 1992 sur la sécurité privée). Celle-ci a été dès le départ pleinement pensée comme une doctrine de planification globale et intégrée au sein des politiques de sécurité générale<sup>591</sup>.

Pour l'Allemagne c'est autre chose, qui se situe en termes d'effectif à un niveau comparable à la France. Cependant, la législation y est comparativement moins astreignante alors même que la sécurité privée est visiblement plus tolérée et normalisée au sein des espaces de vie (s'agissant d'un pays historiquement mal à l'aise avec une présence militaire trop visible dans les espaces publics à l'instar de ce qui se fait en France avec le déploiement des opérations Sentinelle et Vigipirate). En outre, la structure fédérale du pays encourage presque par nature que les collectivités territoriales légifèrent

---

<sup>589</sup> CoESS / INHES, *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe, Livre Blanc, op. cit.*, p.45. On ne peut pas affirmer presque dix années plus tard que les choses aient beaucoup changé ; si des progrès sont notables, ils restent nationaux et circonstanciés, et peu le fruit de véritables engagement et réflexion au niveau européen.

<sup>590</sup> Par exemple, l'on constate que les pays du nord de l'Europe tels que la Suède et le Danemark, parmi les leaders mondiaux en termes d'activités et d'entreprises de sécurité privée possèdent un très fort taux de réserve de police citoyenne.

<sup>591</sup> Voir le rapport de mission, *La sécurité privée en Espagne* (Délégation interministérielle à la sécurité privée, 6-8 juillet 2012). Parmi les traits saillants d'exercice de la sécurité privée espagnole, on peut noter un nombre d'heures de formation conséquent (400 heures), une collaboration directe avec les forces de police (formation, contrôle, obligation de coopération, coordination d'action), ou encore un armement plus permissif (matraque et menottes prévues dans l'équipement de base obligatoire)... une spécificité unique du système espagnol reste que les contrats de prestation doivent être visés a priori avant signature au services de contrôle. Voir aussi « le modèle espagnol de sécurité privée », ARROYO Antonio, in *Cahiers de la sécurité*, n°19 (mars 2012) pp123-132.

différemment les uns des autres, voire que cette culture de souveraineté fragmentée ne rend pas inconcevable que l'on considère déléguer des missions théoriquement plus régaliennes telles que le contrôle d'identité ou encore la sécurité routière...

Le cas de l'Italie est extrêmement intéressant aussi puisque dans une certaine mesure, les activités privées de sécurité ont longtemps été relativement matériellement similaires à ce qui se fait en France (surveillance et gardiennage des biens, transports de fond, sécurité portuaire et aéroportuaire, activité de détective privé...). Et pourtant une différence de taille : la majorité des agents privés de sécurité sont assermentés, par les préfets et au nom des lois de la république italienne. En conséquence de quoi la parole des gardes assermentés a une « valeur probante supérieure », ces derniers pouvant aussi procéder à des arrestations en flagrant délit. Leur statut leur octroie une protection juridique spécifique (l'insulte devient un outrage lorsqu'adressée à un agent privé, par exemple) mais aussi une responsabilité particulière pouvant déboucher sur des circonstances aggravantes en cas de faute commise<sup>592</sup>. Cependant, un tel lien quasi-organique avec l'autorité publique a nécessité une mise en conformité avec le droit européen afin de permettre une meilleure intégration des travailleurs étrangers<sup>593</sup>.

La Grande-Bretagne, enfin, possède elle une véritable culture de délégation des services publics, longtemps soucieuse que la police soit considérée comme le dernier « grand service public non-réformé »<sup>594</sup>, et admet tout-à-fait par exemple que la sécurité privée s'occupe des transferts de détenus et prenne une importante part dans la gestion des prisons. Il en ressort une politique globale de sécurité très néo-libérale, souffrant de très faibles contrôles, mais à la logique partenariale publique/privée la plus développée des pays occidentaux (les opérateurs privés de sécurité peuvent exercer par exemple

---

<sup>592</sup> Voir le rapport de mission *La sécurité privée en Italie*, délégation interministérielle à la sécurité privée, 24-25 juillet 2012.

<sup>593</sup> Voir Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 13 décembre 2007, Commission des Communautés européennes c/ République italienne. Il y est statué que « la Commission fait valoir que l'obligation pour les gardes particuliers de prêter serment de fidélité à la République italienne (...) indirectement fondée sur la nationalité, constituerait, pour les opérateurs d'autres États membres œuvrant dans le domaine de la sécurité privée, un obstacle injustifié aussi bien à l'exercice du droit d'établissement qu'à la libre prestation des services » ; alors que de son côté « la République italienne soutient, ainsi, que les entreprises œuvrant dans le secteur de la sécurité privée participent, dans de nombreuses circonstances, de façon directe et immédiate, à l'exercice de l'autorité publique ».

Cependant, pour le juge, cet élément ne serait pas « de nature à justifier une analyse différente de celle qui a conduit la Cour à juger, de façon constante, que les activités de gardiennage ou de sécurité privée ne constituent normalement pas une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique ». Dénonçant la position désavantageuse des opérateurs étrangers par rapport aux nationaux, l'exigence de la prestation de serment serait contraire aux règles du Traité.

<sup>594</sup> Par les parlementaires britanniques qui considéraient pour une partie d'entre eux qu'il n'existait aucune démonstration du fait que les activités privées de sécurité soient si différentes des autres, et qu'à ce titre, elles ne méritaient pas une régulation spécifique. Néanmoins, le « Private Security Industry Act » fût voté en 2001, établissant le SIA (Security Industry Agency), sorte d'organisation agréée par le Home Secretary en charge entre autres de délivrer les licences d'exercice et d'évaluer les contrats de délégation et la qualité des prestations des opérateurs: en effet, l'évaluation et la rémunération par le résultat conditionne la pérennité des contrats alloués par l'autorité publique (selon l'idée d'une efficacité plus grande que si des missions de sécurité identiques étaient assurées par les services publics).

des missions d'escorte et transfert des détenus ; assurer la sécurité, l'entretien des lieux, l'éducation, les mesures de réinsertion, la gestion des détenus assignés à résidence ou placés sous surveillance électronique en matière pénitentiaire ; de même que les conditions de détention administrative en aéroport ou en centre de rétention sont dorénavant gérées quasi intégralement par des opérateurs privés formés par les services de l'immigration, assurant même jusqu'à la reconduite aux frontières)<sup>595</sup>. Il reste pertinent de mentionner pourquoi l'exemple anglais est particulièrement instructif : il faut se souvenir en effet que la privatisation des services de sécurité a été conjoncturelle et incidente aux grandes privatisations qui ont touché les grands pôles d'activité publique ; en ce sens que déléguer un service signifiait déléguer son réseau et dès lors très souvent les conditions de maintien de sa sécurité. Il s'agit d'un phénomène qui se vérifie et s'accroît aujourd'hui de façon plus globale au sein de toute l'Union dès lors que celle-ci favorise la gestion privée de ce qui constituait autrefois des services publics<sup>596</sup> et qui contribue dès lors à ce que les effectifs globaux des agents privés de sécurité soient plus importants que ceux des polices nationales.

De fait, il est encore difficile d'appréhender une signification matérielle globale des activités privées de sécurité considérées dans une perspective internationale. Pour autant, il faut tout de même constater le fait que la construction et l'élargissement de l'Union européenne opèrent en soi une convergence de standardisation, notamment en direction des pays de l'est à la réglementation faible (mais dont certains depuis s'en sont dotés, et souvent plus contraignantes que la plupart des autres) ; l'enjeu étant évidemment de clarifier la situation concurrentielle du secteur, d'autant plus susceptible d'être concernée par la passation de marchés publics. Comme il l'est souligné dans un de ses rapports, il en ressort une certaine particularité du fait que « l'Observatoire social européen classe le secteur de la sécurité privée dans la catégorie des secteurs qui visent à ajouter une dimension européenne à leur domaine d'activité (tout comme les secteurs du nettoyage industriel, des services aux personnes, du spectacle vivant, du travail intérimaire, de l'audiovisuel et de l'horeca). Ils ont en commun d'être peu exposés à la concurrence internationale et peu intégrés aux politiques communautaires, ce qui

---

<sup>595</sup> Voir l'étude de Nicolas Le Saux, « l'État peut-il tolérer une sécurité privée armée ? Le cas de la Grande-Bretagne », in *Cahiers de la sécurité*, n°19, mars 2012, pp133-140.

<sup>596</sup> À titre d'exemple, le cas éclairant des chemins de fer britanniques, privatisés sous l'impulsion d'une politique nationale dans un premier temps à partir de 1979 et accentuée dans les années 1990 par la directive européenne prévoyant la séparation des infrastructures et des opérations ferroviaires. Ce faisant, c'est toute l'institution policière en charge de la lutte contre les délits sur ces réseaux qui s'est trouvée à embrasser une forme organique, organisationnelle et matérielle d'essence privée (voir à ce sujet « Les faux-semblants de la privatisation en Grande-Bretagne. L'exemple de la police des chemins de fer », HAMELIN Fabrice et SPENLEHAUER Vincent in *Politiques et management public*, 2007, Volume 25, n° 3, pp. 115-130. Il est par ailleurs assez singulier de constater avec les auteurs à quel point les nécessités du service continuent à imposer une importante source de financement et de planification publique pour son bon fonctionnement).

implique que l'enjeu social européen y est davantage construit que *subi* »<sup>597</sup>.

Néanmoins, la recherche d'une structuration matérielle au niveau européen des activités privées de sécurité ne semble pas encore pertinente tant elle n'est politiquement pas à l'ordre du jour. S'il revient « à l'Union européenne de mettre en chantier, dans le respect des identités nationales et donc de leurs histoires propres, une harmonisation juridique portant notamment sur les questions d'accès à la profession et de formation professionnelle » (ce qui semble constituer sa seule ambition, cependant logique et légitime au regard de son rôle), c'est bien « aux États membres de consolider l'articulation sécurité publique-sécurité privée de telle sorte que le modèle prédominant devienne celui d'une coopération utile à l'ensemble des citoyens »<sup>598</sup>.

Par cette affirmation, il ressort donc que les instances européennes semblent plutôt considérer les activités privées de sécurité autant comme une activité commerciale classique que comme remplissant un rôle sociétal particulier, axées sur une logique utilitariste, pour ne pas dire de *quasi*-intérêt général.

C'est notamment la raison pour laquelle l'Union européenne prévoit d'accompagner économiquement le développement industriel du secteur. S'inquiétant réellement de la projection à la baisse des parts de marché des entreprises européennes sur le marché mondial pour ces prochaines années, la Commission anticipe une mutation du modèle industriel des activités privées de sécurité en définissant un « Plan d'action en faveur d'un secteur de la sécurité innovant et compétitif »<sup>599</sup>. Celui-ci afin de définir et inviter à une feuille de route ayant pour but de « surmonter la fragmentation du marché via la création de normes à l'échelle européenne/internationale, l'harmonisation des procédures de certification/d'évaluation de la conformité de l'UE pour les technologies de la sécurité ». L'idée étant notamment de favoriser la recherche fondamentale en facilitant les programmes de financement, l'exploitation des règles et usages en matière de droits de propriété intellectuelle, ainsi que les achats publics ; le tout avec le souci de « mieux intégrer la dimension sociétale en évaluant de façon approfondie les incidences sociales, y compris les incidences sur les droits fondamentaux, et en mettant en place des mécanismes pour tester l'incidence sociétale pendant la phase de R&D ». Vœu pieux ou véritable ambition, cette position confirme bien l'intérêt des pouvoirs publics à accompagner ce secteur économique considéré comme stratégique, économiquement, mais aussi reconnu comme s'appliquant à la défense d'intérêts souverains<sup>600</sup>. Elle

---

<sup>597</sup> Observatoire social européen (2010) *Fiches sur le dialogue social sectoriel européen*. Projet coordonné par Christophe Degryse. [www.worker-participation.eu/EU-Social-Dialogue/Sectoral-ESD](http://www.worker-participation.eu/EU-Social-Dialogue/Sectoral-ESD)

<sup>598</sup> CoESS / INHES, *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe, Livre Blanc, op. cit.*, p.71.

<sup>599</sup> *Communication du 26 juillet 2012 de la commission au parlement européen, au conseil et au comité économique et social européen*, « politique industrielle en matière de sécurité plan d'action en faveur d'un secteur de la sécurité innovant et compétitif ».

<sup>600</sup> Les domaines visés étant explicitement la sûreté de l'aviation, la sécurité maritime, la sécurité aux frontières, la

valide aussi une conception sécuritaire qui se rapproche plus d'une logique de « policing », c'est-à-dire le maintien de la sécurité intérieure par des méthodes technologiques de contrôle social, que selon une logique policière classique, coercitive et répressive.

## **B) Le droit public à l'épreuve de la fonction policière.**

Définir positivement l'ordre public, c'est le définir au regard d'un résultat tangible induit par l'intervention effective des autorités compétents chargées de le mettre en œuvre ; intervention délimitée matériellement par des normes et orientée par un but défini (1°).

Or les choses deviennent plus difficiles à appréhender dès lors que l'on définit négativement la notion d'ordre public, à savoir comme un état d'absence de troubles. S'il est admis que c'est l'ensemble de la sphère sociale, entendue comme la somme du public et du privé, qui a intérêt et légitimité à se saisir de la question de cet état d'absence de troubles, c'est qu'alors la notion d'ordre public semble perdre de sa primauté dans la réalisation de ce dernier (2°).

### *1°) Ordre public et ordre social.*

« Prisonnière d'une relation étroite entre police et ordre public, une partie de la doctrine a fait subir à la notion d'ordre public, pour rendre compte de véritables politiques prises par les autorités de police au plan national, des transformations qu'elle n'est pas en mesure de supporter. Elle a assimilé l'ordre public à un ordre à créer, à une harmonie à établir dans la société à la mesure des prétentions de la doctrine de l'État-providence. Mais la notion d'ordre public ne peut supporter sans dommages une telle extension de sa signification »<sup>601</sup>.

À sa mesure, le développement de l'exercice privatisé de missions de sécurité contribue indubitablement à la réactualisation des questions de la conciliation entre ordre social et libertés ; elle nécessite ainsi de prendre en considération les phénomènes nouveaux et croisés de la coproduction de la sécurité et de la décentralisation, accentuant l'objectivation de la notion d'ordre public<sup>602</sup>. Cette

---

protection des infrastructures critiques, renseignements antiterroristes (cybersécurité et communication), la gestion de crise/protection civile, la protection de la sécurité physique, et enfin les vêtements de protection.

<sup>601</sup> CHEROT Jean-Yves, « La notion d'ordre public dans la théorie de l'action administrative », in *La police administrative existe-t-elle ?* », PU d'Aix-Marseille, 1985, p.28.

<sup>602</sup> En maximisant cette logique dans quelques-unes de ses terminaisons effectives, et par la simple considération d'un aspect « géographique » dont nous soutenons qu'il constitue un aspect primordial et très contemporain de cette problématique, réaliser par exemple qu'on ne participe pas à sa propre sécurité de la même façon selon que l'on



objectivation se traduisant par un recul de sa nature fonctionnelle générale au profit de sa subsidiarité relative à l'autonomisation du pouvoir local dont le contenu est essentiellement déterminé par des normes précises législatives et réglementaires. Alors que l'ordre public permet la réalisation de l'ordre social, si l'on considère que l'ordre social se réalise de plus en plus hors des politiques publiques, à tout le moins nationales, quelle place pour l'ordre public, ou plus exactement, qui va exercer son maintien, et quelle est la légitimité de ce maintien ?

L'on peut alors rejoindre la position de Francis-Paul Benoît qui consiste à estimer que le problème de la police administrative n'est pas tant celui de sa finalité (car elle est toujours d'assurer l'ordre public), ni même un problème de technique juridique, mais un problème de répartition des compétences à l'effet de prohiber et des attributions correspondantes<sup>603</sup>. Le problème est donc de déterminer les autorités investies de ce pouvoir (pour lui, maire et préfet)<sup>604</sup>. Dès lors, il serait logique d'affirmer que la police administrative doit être traitée dans une grille constitutionnelle, puisque relative à l'organisation des pouvoirs publics, et pas juste administrative... tout comme sa négation (ou ce contre quoi on cherche à la dissocier, une police privée par exemple), doit pouvoir l'être aussi. En d'autres termes, parce que la Constitution reflète un ordre politique et social à maintenir, et que cet ordre ne peut être maintenu que par l'existence d'une « fonction policière », la fonction policière ne peut donc se concevoir qu'en vertu des principes énoncés dans la Constitution : dès lors, ce qui se détache de la fonction policière ne peut se concevoir qu'au regard des mêmes principes. Là où s'opère peut-être un changement de vision quant à cet état de fait, ce n'est pas de considérer que seule la fonction policière peut et doit protéger ces intérêts fondamentaux, c'est plutôt de considérer que dès lors que ces intérêts sont suffisamment protégés par la fonction policière, d'autres fonctions, pourquoi pas relatives à un ordre plus privé, sont susceptibles soit d'y participer indirectement, soit de prendre en charge ce qui en apparaît comme accessoire.

---

surveille sa maison, ou un centre commercial, et que dès lors, l'incidence sur la sécurité générale et les personnes impliquées n'a pas la même intensité. Autre conséquence illustrative parmi bien d'autres, que le développement institutionnel de la police municipale sous l'autorité du maire entraîne de fait des disparités de conditions de maintien de sécurité publique d'une commune à une autre, sans même parler du fait que ce type de police ne partage pas les mêmes compétences que celles de la police nationale.

<sup>603</sup> C'est par exemple valable pour le régime de la voie de fait, a priori pure notion de droit administratif (consistant en une action de l'administration réalisée sans droit qui porte matériellement et illégalement une atteinte grave à une liberté fondamentale ou à un droit de propriété) dont la question du mode de résolution a été porté tant de fois devant le Tribunal des conflits que ce dernier a fini par statuer dans le sens d'un affaiblissement de la compétence matérielle du juge administratif au profit du juge judiciaire (pour autant que l'atteinte commise ne soit pas rattachable aux pouvoirs de l'administration), ce dernier constitutionnellement reconnu comme l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle (voir TC, 17 juin 2013, Bergoend c/ Société ERDF).

<sup>604</sup> V. BÉNOIT Francis-Paul, *Le droit administratif français*, 1968, p.741.

En tous les cas, considérer que la Constitution et les droits fondamentaux qu'elle défend constituent bien la grille de lecture relative à la légitimité d'intervention des pouvoirs publics ne peut que constituer une évidence qu'il importe de préserver. Que d'autres pouvoirs et institutions y participent, c'est une chose, mais les pouvoirs publics conservent cette primauté d'intervention pour défendre ces droits et libertés fondamentaux. Ceci dit, ce n'est pas s'avancer imprudemment que de penser que le Constituant (de 1789 notamment, voire celui de 1946 ou 1958) n'avait pas appréhendé la contractualisation de l'action administrative et la concurrence institutionnelle qui découle du fait de la multiplication des opérateurs compétents à exercer une mission à finalité de régulation sociale... dès lors, penser des limites d'exercice négatives d'ordre constitutionnel ne peut que nécessairement s'opérer via interprétation.

De là, la vision administrativiste de la protection des intérêts fondamentaux semble de plus en plus reléguée, voire illégitime : ce serait le sens que l'on pourrait tirer de la jurisprudence contemporaine du Conseil constitutionnel qui reprend à son compte ce qu'il considère comme étant des fonctions « détachables », plus que sous l'ancien angle des fonctions « déléguables ».

S'il existe des fonctions de régulation sociale qui se passeraient de réglementation entendue au sens classique, alors chacun sa place et sa façon de procéder : la police administrative conserverait, voire concentrerait encore plus son essence de traduction, de mise en œuvre des missions constitutionnelles confiées à des autorités publiques nommément désignées, n'étant dans ce sens que la manifestation de la fonction exécutive. C'est là qu'il faut peut-être comprendre le terme de concentration comme étant aussi synonyme de resserrement, matériel notamment... que l'administration se désengage n'est pas fatalement un signe intrinsèque de baisse d'intensité du pouvoir de la police administrative, juste de distance de son rayonnement.

Parce que la nature a horreur du vide, cela explique et légitime aussi par ailleurs que l'augmentation matérielle des domaines d'intervention d'autres types d'institutions impose qu'on leur y associe très explicitement des missions et des compétences précisément délimitées. La jurisprudence administrative comme constitutionnelle le démontre d'ailleurs constamment lorsqu'elle évoque la prohibition d'une compétence générale, puisque c'est un privilège de la police que de pouvoir voir ses compétences accrues selon les besoins de l'ordre public à maintenir.

Cette conception tient donc encore pour autant qu'aucune conception de l'ordre public ne puisse se rapporter à autre chose qu'à la notion de police administrative et à l'exercice de mesures s'y rapportant. Par contre, elle serait remise en cause dès lors que l'on reconnaîtrait à un autre type d'institution de pouvoir garantir l'ordre public. Si le Droit ne semble pas le reconnaître encore, c'est

une autre question de savoir si des faits d'autres natures, sociales, politiques, permettent d'entrevoir cette possibilité...

## 2°) *La consécration d'une vision utilitariste de l'intérêt général ?*

Alors que la sécurité privée semble, sans que l'on puisse réellement déterminer en quoi, affecter ce que l'on conçoit de l'ordre public, c'est qu'alors il convient peut-être de se tourner vers la grande notion de laquelle découle ce dernier : celle de l'intérêt général, constitutive de la finalité et légitimité de l'action publique.

Ce faisant, ce questionnement réactive une ancienne mais fondamentale différence de conception de l'intérêt général, partagée entre une vision « utilitariste », d'inspiration anglo-saxonne, et une autre « volontariste », plus originale et que le système politique et juridique français a choisi d'adopter.

Globalement et grossièrement, on retient que la première ne voit dans l'intérêt commun qu'une somme d'intérêts particuliers, laquelle traduit ensuite une réalité sociale pondérée par son intérêt économique. Le rôle de l'État y est alors sinon résiduel, du moins réduit à un processus de régulation qui doit s'opérer de la façon la plus moralement neutre possible.

L'intérêt général volontariste, lui, ne « se satisfait pas d'une conjonction provisoire et aléatoire d'intérêts économiques, incapable à ses yeux de fonder durablement une société »<sup>605</sup>. Légitimée comme étant l'expression de la volonté générale, la poursuite de l'intérêt général fonde l'État à se placer dans une dimension centrale, unificatrice, idéologique, neutralisant au besoin toute manifestation d'un intérêt particulier qui irait à l'encontre de cette expression.

La constatation de la crise de la représentation, ainsi que le souci d'introduire dans le débat et l'action publics des processus décisionnels participatifs et délibératifs, instruits par des institutions de natures diverses, sont autant de thèmes largement développés par la philosophie politique contemporaine qui adhère largement au principe de nécessité de redéfinition de la notion d'intérêt général<sup>606</sup>.

Réfléchir sur la place et la nature des moyens privés de maintien de la sécurité permet certainement de contribuer à accréditer cette thèse de la refondation de l'intérêt général. Dans la

---

<sup>605</sup> CONSEIL D'ÉTAT, « L'intérêt général », *Rapport public 1999, Jurisprudence et avis de 1998, 1999*.

<sup>606</sup> Notamment par le biais de la pensée de Jürgen Habermas pour ne citer que lui. Un constat dorénavant partagé dans les sciences juridiques françaises, voir notamment l'analyse de Jean-Marie Pontier (« L'intérêt général existe-t-il encore ? », *D.*, 1998, chron., p. 327-333).

science juridique française, l'évident recul de l'action directe administrative en matière de service public, de gestion de la domanialité publique, ou encore d'ouvrage et de travail publics y a une incidence directe. Et la vision qui prédominait jusqu'alors a été notamment élaborée en fonction du rôle que se donnait le juge administratif dans la définition de l'intérêt général, justement au regard de l'importance quantitative et qualitative de l'action administrative qu'il avait à défendre.

L'action des pouvoirs publics allant déclinant, transférant dans nombre de domaines la gestion de certains de ses services, le juge administratif a de moins en moins l'occasion de se prévaloir, et donc de donner matière, au fondement légitime d'action que constitue l'ordre public, dont l'esprit a été irrigué par la vision « volontariste » de l'intérêt général.

C'est aussi au point même de constater que la finalité d'intérêt général, qui a longtemps permis à la puissance publique de faire des entorses à certains principes de droits et libertés individuels<sup>607</sup>, est aujourd'hui de plus en plus remise en cause : les juges, administratifs dans une certaine mesure, mais surtout constitutionnels, et aussi européens, sont de plus enclins à favoriser la sauvegarde des de ces droits et libertés individuels, de la personne civile voire, au détriment des droits de la puissance publique et de ses prérogatives.

Une confrontation par ailleurs étrangement (dans une certaine mesure) cohérente avec la fortification de l'état de droit, laquelle s'accomplit dans une phase critique d'intensification de la libéralisation des rapports sociaux (et donc juridiques)<sup>608</sup> : « L'idée d'un État conçu comme principe éminent, tout entier tendu vers l'unité de la volonté collective, garant de l'intérêt général face à la diversité des intérêts de la société civile, est en outre contrebattue par l'évolution générale des démocraties contemporaines, qui tend à promouvoir la multiplicité des identités et la pluralité des intérêts, aux dépens du primat des valeurs communes »<sup>609</sup>.

Dans l'esprit, il semble que la phénoménologie de la sécurité privée comme processus de remplacement/coopération des activités publiques de sécurité obéisse à la mêmes logique de fragmentation qui a touché le secteur du service public traditionnel ces dernières décennies.

Pourtant, elle est rendue particulièrement compliquée à appréhender du fait de deux caractéristiques principales, mais antagonistes :

La première est relative à la fonction de souveraineté associée au maintien de la sécurité publique ;

---

<sup>607</sup> Ce fameux « motif impérieux d'intérêt général », de moins en moins brandi par le juge par ailleurs.

<sup>608</sup> C'est le sens que l'on peut accorder à la formulation de Didier Truchet de l'intérêt général comme autant « un élément régulateur de la liberté qu'un facteur d'atteinte à celle-ci. Il peut être aussi l'élément conciliateur de deux libertés antagonistes » (*in Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, L.G.D.J., 1977, p.176).

<sup>609</sup> CONSEIL D'ÉTAT, « L'intérêt général », *op. cit.*

qu'à ce titre, en tant que mission régaliennne, il reste possible de s'appuyer sur une normativité théoriquement solide - le bloc de constitutionnalité - pour en fixer le régime d'exécution.

Malheureusement, l'inconvénient propre à la matière même de la sécurité, c'est que contrairement à d'autres domaines régaliens (les impôts, l'armée, la justice...), sa définition, sa matérialité, sont intrinsèquement mouvantes, floues, contingentes. Pourtant, la nécessité d'une lecture constitutionnelle se légitime et s'impose justement au regard de la zone grise qui s'est installée suite à la collision opérée entre une interprétation classique, rigide (dirait Jacques Chevallier) des notions d'ordre public et de police administrative, et l'acception contemporaine de l'intérêt général.

Ainsi, la reprise en main de la question de la délégation des moyens de maintien de la sécurité par le juge constitutionnel traduit toute la difficulté et le caractère de nécessité d'appréhender ce phénomène qui touche dorénavant et de plein fouet un « service public » d'essence régaliennne, et son irréductible relation avec la fondamentalisation du droit.

Certes, la constatation de la nécessité d'une réactualisation de la notion d'intérêt général dans un sens plus adapté aux réalités socio-économiques contemporaines notamment, n'est pas une découverte, et elle date déjà de la fin du siècle dernier.

Ceci étant, le domaine de la sécurité publique française n'avait semblait-il jusqu'ici relativement pas été inclus, ou pensé, dans cette mutation de l'intérêt général dans un sens « transactionnel »<sup>610</sup>.

Une illustration à l'œuvre dans cette solution du Conseil constitutionnel, lorsqu'il évoque que si « la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général », elle peut tout-à-fait s'opérer au bénéfice d'organisateur de manifestations sportives dans le but d'établir un traitement automatisé de données à caractère personnel recensant les personnes ; et qu'en autorisant l'établissement d'un tel fichier, le législateur a entendu renforcer la sécurité des manifestations sportives en permettant à leurs organisateurs d'identifier les personnes susceptibles d'en compromettre la sécurité, et a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général<sup>611</sup>.

De là à en interpréter plus directement que l'action des organisateurs des manifestations sportives en matière de sécurité participe à la poursuite de l'intérêt général... après tout, les pouvoirs publics admettent de plus en plus que des activités privées soient constitutives de l'intérêt général : l'activité privée de santé y participe bien, l'enseignement privé aussi ; dès lors pourquoi pas les personnes privées en matière de sécurité, et ainsi les activités privées de sécurité ?

---

<sup>610</sup> CONSEIL D'ÉTAT, « L'intérêt général », *op. cit.*

<sup>611</sup> Cons. Const. 16 juin 2017, déc. n° 2017-637 QPC.

Enfin, la prise en compte de la participation des personnes privées dans des processus de sécurisation des biens et des personnes permet peut-être de révéler justement une nouveauté conceptuelle troublante :

Que si d'une part en soi, la notion d'ordre public ne semble pas tant impactée, en tant qu'elle doit rester l'affaire de la force publique, la notion d'intérêt général, dont découlerait pourtant la première, le semble peut-être plus. Il s'opérerait donc une sorte de hiatus entre les deux notions qui serait alors peut-être susceptible de servir de grille de lecture relative à la permissivité de délégation ou de prise en charge par le privé de missions relatives à la sécurité<sup>612</sup>.

En d'autres termes, l'ordre public reste *en gros* l'affaire de la force publique qui peut se prévaloir de mettre en œuvre des prérogatives de police ; par ailleurs, puisque rien ne semble normativement empêcher que d'autres types d'institutions contribuent à l'intérêt général<sup>613</sup>, au moins le favorisent, l'on ne saurait dénier en l'espèce, qu'à leur manière, en participant même incidemment à la sécurité publique, la sécurité privée exercerait un rôle positif en matière de sécurité générale et donc à la réalisation effective de l'intérêt général.

Cette conception est susceptible alors de s'inscrire dans le fait que l'ordre public possède une certaine réalité matérielle, alors que l'intérêt général est moins substantiel, plus sujet à une latitude d'interprétation, voire constitue une sorte de variable d'ajustement des normes en présence<sup>614</sup>.

Des normes de plus en plus nombreuses, identifiées, concurrentielles, telles que peuvent l'être la nécessité de maintenir l'ordre public, tout comme la foultitude de libertés fondamentales qui ont été progressivement consacrées par les juges<sup>615</sup>.

Une atomisation globale des normes qui se manifeste dans une complexité telle qu'il devient

---

<sup>612</sup> Dire que « la sauvegarde de l'ordre public est selon le juge constitutionnel une des expressions constitutionnelles de l'intérêt général » (MERLAND Guillaume, *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, LGDJ, 2004, p.183) ne signifie pas strictement qu'elle est la seule !

<sup>613</sup> Les services publics, notamment, depuis longtemps et justement indépendamment de leur mode de gestion.

<sup>614</sup> Le fait est que parmi le bloc de constitutionnalité, nulle mention de l'intérêt général en tant que tel. Il a pourtant été intégré parmi les instruments de contrôle de la loi par le juge constitutionnel, voire comme « condition de constitutionnalité de la loi », actant ainsi selon Guillaume Merland le lien fonctionnel entre droits et libertés fondamentaux et droits protégés par la condition d'intérêt général (v. *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », *op. cit.*). Cependant, « si l'intérêt général permet de préciser et même de compléter la loi (...il) est souvent une qualité donnée par le juge constitutionnel à l'objet poursuivi par la loi, compte tenu des circonstances » : DESWARTE Marie-Pauline, « L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 1993, p.23. De fait, la notion d'intérêt général n'intéresse le juge constitutionnel que lors du contrôle des limitations aux droits fondamentaux.

<sup>615</sup> Les libertés individuelles se déclinant en de multiples expressions telles que la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale, le secret de la correspondance, la présomption d'innocence, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, le droit pour le patient majeur de donner, lorsqu'il se trouve en état de l'exprimer, son consentement à un traitement médical, le droit d'exercer un recours individuel effectif devant une juridiction, la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie, le droit à l'hébergement d'urgence, la libre expression du suffrage, le principe du caractère pluraliste de l'expression des courants d'opinion, la liberté de réunion, la liberté d'expression, la liberté de culte, la liberté syndicale, le droit de grève, le droit d'asile... la liste n'est pas exhaustive.

impossible de conceptualiser une unité d'action des moyens de sécurité publique, qui plus est au regard des droits et libertés qu'il importe de préserver.

Imaginons seulement par exemple toute une chaîne vraisemblable de processus contemporain de sécurité : où la commission d'une infraction pénale aurait été constatée par un moyen privé de sécurité, une interpellation et un jugement exercés par la force publique, un transfert assuré par un transporteur privé, une incarcération dans un établissement pénitentiaire à gestion partiellement déléguée, et enfin un contrôle de bracelet électronique confié à un opérateur privé spécialisé... Toutes ces étapes sous-tendent ainsi des acteurs, des moyens, des régimes, et donc des problématiques de libertés publiques entièrement différents. Pourtant, elles s'inscrivent opérationnellement dans la résolution d'une situation de rupture de sécurité.

C'est donc ce phénomène global d'atomisation des normes<sup>616</sup> qui entraîne la constitution de cette zone grise d'où l'on se demande quelles sont les normes et intérêts à défendre, par qui et au bénéfice de qui ?

C'est bien en fonction de la balance que l'on décide d'opérer entre toutes les constantes de cette équation que l'on décide alors de sortir parfois certaines des composantes de l'action publique, afin qu'elles soient exerçables par d'autres.

Ainsi est-il susceptible d'en aller en matière de sécurité, pourvu qu'elles ne soient pas constitutives de moyens de maintien de l'ordre public<sup>617</sup>, outil du régalién ; pourvu qu'elles puissent mieux servir l'intérêt général, suprême finalité de la régulation entre tous les types d'acteur légitimes d'une société donnée. Une société contemporaine au sein de laquelle « la dialectique de la sécurité et de la liberté a changé. Non en elle-même : c'est toujours de la même balance qu'il s'agit. Mais dans ses modalités : la pesée est plus difficile que naguère, parce que l'on a beaucoup chargé chacun des plateaux »<sup>618</sup>. Une pesée, enfin, qui s'interprète selon qu'une mesure « doit être adéquate, c'est-à-dire appropriée ou adaptée au but recherché par le législateur. Elle doit être nécessaire, ce qui signifie qu'elle ne doit pas excéder ce qu'exige la réalisation du but poursuivi et que cet objectif ne pouvait être atteint par

---

<sup>616</sup> Un état de fait que Jean-Marie Pontier évoque (« Le droit administratif et la complexité », *AJDA*, 2000, p.187) comme la *complexité* croissante du droit administratif, qui ne tient pas tant au juge lui-même qu'à des facteurs qui lui sont extérieurs, contribuant brouiller les distinctions traditionnelles en droit administratif, rassurantes par la catégorisation qu'elles emportaient. Il en résulterait alors la démultiplication de droits administratifs (au pluriel), des droits « thématiques » par la multiplication de réglementations (et de développement de la jurisprudence s'y appliquant), et enfin un degré d'application et d'intensité du droit administratif à un niveau variable.

<sup>617</sup> Après tout, constatons que même dans la légistique relative au CNAPS, il n'est fait aucune occurrence d'un objectif de protection de l'ordre public, alors que dans nombre de textes instituant des AAI ayant pour fonction de réguler le secteur dont ils ont la charge (et notamment où leur objet est explicitement relatif à leur action susceptible de concerner la libre activité des personnes privées en la matière, tels pour la CMF, COB, ARCEP, AMF, CRE, CSA...), il est fait mention de leur rôle et leur objectif en matière de protection et de respect de l'ordre public.

<sup>618</sup> TRUCHET Didier, « L'autorité de police est-elle libre d'agir ? », *AJDA*, 1999 p. 82.

d'autres moyens moins attentatoires à la liberté. Elle doit enfin être proportionnée au sens strict : elle ne doit pas, par les charges qu'elle crée, être hors de proportion avec le résultat recherché »<sup>619</sup>. Si la formulation s'adresse en premier lieu à l'intention du législateur, en un bornage négatif de sa latitude d'action qui trouve particulièrement à s'appliquer à sa compétence relative au maintien de l'ordre public, il semble qu'elle puisse trouver à s'interpréter beaucoup plus largement : l'on pourrait ainsi, en une sorte de renversement de présomption et en dépassant la seule matière publique, la considérer comme porteuse d'une certaine philosophie de proportionnalité d'action applicable à tous type d'institution ayant vocation à mettre en œuvre un processus de régulation sociale.

Si la liberté doit être la règle, et la police l'exception, la recherche de la stricte proportionnalité et adaptation entre l'exercice d'une quelconque mission et sa légitimité par rapport à un but bien identifié, semble alors parfaitement s'accorder avec la réalisation de ce fondement primordial et constitutif de notre ordre juridique et social : « 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... » (article 4 de la DDHC).

---

<sup>619</sup> Commentaire de la décision du 21 février 2008, n° 2008-562 DC, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental. *In Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, juillet 2008, Cahier n° 24.



## Conclusion Chapitre 1.

Pour nombre d'observateurs du développement des activités privées de sécurité, juristes ou non, la question est sans équivoque : assistons-nous à une véritable privatisation des activités de sécurité publique ?

Au sens juridique de la privatisation, il existerait ici une différence entre *permettre* l'exercice et *confier* l'exercice d'une activité particulière. En matière de sécurité privée, si l'on s'en tient à l'expression de son régime juridique dédié, on ne confie pas l'exercice d'une mission de sécurité par une action positive des pouvoirs publics dans un domaine particulier : On introduit une faculté d'exercice, matériellement limitée et définie, dans la sphère des activités civiles, ce qui permet dès lors à un opérateur privé de s'en prévaloir s'il le souhaite en tant qu'activité commerciale. En ce sens, il s'agit donc d'une liberté positive d'exercice d'une activité qui ne préexiste pas en soi.

Nous venons de le voir, le juge - administratif, constitutionnel - se retrouve lui aussi de fait à participer à la définition de ce régime d'exercice, mais dans un double mouvement complémentaire : négativement en lui bornant des limites d'exercice, relatives à l'application du principe de prohibition de délégation de compétences de police ; et ce principe tient encore relativement, comme l'en témoigne une jurisprudence constante en dépit de divers ajustements argumentaires. Pour autant, ce sont justement bien ces *divers ajustements* qui *a contrario*, participent d'un développement positif virtuel du régime, en ce que leurs fondements permettent *in fine* d'appréhender toute une logique juridique relative aux conditions de sécularisation de l'exercice exclusivement public des missions de maintien de l'ordre public.

En admettant le concept de détachabilité, par la partition matérielle d'une activité de sécurité considérée, c'est bien admettre l'idée que le champ d'intervention de la force publique n'est plus virtuellement illimité, en tout temps et toutes circonstances, en toutes raisons. L'action publique exclusive est donc délégitimée par la dénaturation de certains de ses moyens d'exercice. Or, ces moyens ne peuvent être dénaturés que parce que la finalité d'intervention elle-même (la sécurité générale) ne nécessite plus leur mise en œuvre. En d'autres termes, si une mission de sécurité n'est plus subordonnée à l'action policière, c'est qu'elle ne serait alors pas *fondamentalement* relative au maintien de l'ordre public.

Si une éventuelle anomalie juridique concernant le régime des activités privées de sécurité était à rechercher du côté du fait qu'il prévoit ou non l'exercice de compétences dont on considère qu'elles sont du ressort de la police administrative, il faut aussi se souvenir que techniquement, la notion d'ordre public n'a jamais fait partie des fondements d'élaboration du régime juridique des activités privées de sécurité.

De là, on pourrait même considérer que si, pour une mission de sécurité donnée, le détenteur de l'autorité de police n'a pas vocation à intervenir, cette configuration devrait annihiler presque en soi l'idée de concurrence entre agents publics et agents privés.

En tous les cas, il semble que c'est comme cela que nous serions invités à appréhender la phénoménologie des activités privées de sécurité, dont le législateur encourage et cherche à légitimer ses acteurs en tant que partenaire économique de régulation des activités sociales.

Est-il même aujourd'hui encore souhaitable que l'on considère qu'une mission de sécurité soit irréductiblement constitutive d'une mission d'ordre public ? Le législateur, voire dorénavant le juge, nous invitent à considérer que non, tant semble se dessiner une différence de fondement et de philosophie entre mission de sûreté ou sécurité, et mesure de préservation de l'ordre public. Penser cette dichotomie public/privé, c'est la penser sous le prisme de prescriptions régaliennes-souveraines d'une part, et prestations de sécurité des personnes et des biens d'autre part. Avec cette conscience que si tout peut être sécurité, chacune de ses expressions ne saurait constituer de l'ordre public. D'où l'admission d'une multitude de moyens de toute nature pour assurer au moins une sorte « d'intérêt général sécuritaire ».

La notion de détachabilité emprunte certes et grandement à la logique de la privatisation, mais sans donc pour autant être conditionnée par un processus juridique particulier, mais toujours par une appréciation de la nature des choses. Comme quoi l'idée de nature est irréductible dans la réflexion et la mise en balance des intérêts en présence. Mais la perspective est renversée, car cette appréciation s'opère moins en regard de la prééminence de l'action publique par la préservation de l'affirmation d'une certaine idée de la souveraineté, que de droits et libertés à préserver et à protéger.

C'est bien cet élément fondamental de la prise en compte du respect des libertés individuelles qui constitue le nœud gordien du bornage des activités privées de sécurité. De la même façon que ces droits et libertés viennent borner négativement l'exercice de la police en lui assignant comme condition de ne pas leur nuire, quand il s'agit de considérer si une activité de sécurité peut être exercée par une personne privée, la limite de tolérance relative à une potentielle nuisance doit alors friser le zéro.

La marge de manœuvre dans le développement normatif et matériel du régime des activités privées de sécurité serait donc sinon faible, du moins largement contingente tant en la matière, la relativité du régalien étant au moins aussi déterminante que celle du juge.

Enfin, il faut considérer la police administrative comme un moyen d'action de la force

publique d'essence verticale, hiérarchique, aux implications juridiques conséquentes. Et que l'élaboration des activités privées de sécurité vise justement à horizontaliser les interrelations sociales sécuritaires en les ramenant notamment sur le terrain de la rencontre des volontés consensuelles (en d'autres termes, celui du droit privé). Ainsi, la mise en œuvre de la police administrative devrait autant que faire se peut, devenir superficielle, s'opérer en dernier ressort, dans l'idée de limiter au maximum son utilisation. Dans l'optique de se dégager de l'exercice de certaines missions de sécurité qui autrement seraient relatives au maintien de l'ordre public, cette philosophie doit alors permettre aux pouvoirs publics de faire l'économie de moyens, ressources, réglementations, agents nécessitant sa mise en œuvre.

## **CHAPITRE 2 : La mise en concurrence souhaitée du monopole étatique de la sécurité.**

Les politiques contemporaines de sécurité publique ne répondent plus aux mêmes exigences et attentes qu'autrefois, et connaissent depuis les années 1990 un changement de paradigme dans leur approche et le traitement des problématiques de ce qu'on définit dorénavant et usuellement comme de « l'insécurité ».

Il s'opère dès lors une redéfinition des logiques idéologiques, sémantiques, et enfin techniques relatives à l'arsenal juridique du domaine de la sécurité des personnes et des biens, et aux buts concrètement poursuivis dont on admet qu'ils ne plus définis par les seuls pouvoirs publics.

Ainsi, nous croyons notamment que la question de la participation des personnes privées au maintien de la sécurité intérieure constitue à la fois le symptôme mais aussi la réponse à l'inadéquation croissante entre le concept classique d'ordre public tel qu'il s'est longtemps interprété dans le sens du fondement des politiques publiques de sécurité, et des attentes de ses usagers et bénéficiaires.

La réflexion sur la place et la signification contemporaines des activités privées au sein des moyens de sécurité intérieure ne peut s'opérer et s'interpréter qu'au regard de l'évolution, voire de la mutation de l'ensemble des notions touchant à celle plus générale d'ordre public.

Mais plus encore, la logique des problématiques contemporaines de sécurité, et notamment à travers la proximité des activités privées de sécurité avec les composantes de la société civile, deviennent prégnantes au point qu'elles s'inscrivent au-delà de seules problématiques d'ordre juridique et politique. La sécurité s'invite partout, sur tout, dans toutes les composantes de l'objet sur lequel elle produit ses effets.

Le domaine de la sécurité publique est sujet à de nombreux changements de doctrine dans son application (police de proximité, tolérance zéro, climat d'insécurité, culture du résultat... pour ne citer qu'eux). Ces changements, ou tendances, se construisent autour du concept clé de localisation de la sécurité à travers un exercice de proximité incluant le partenariat et la médiation (Section 1). Ils impriment ainsi une tendance générale au traitement global de l'insécurité dans laquelle les activités privées de sécurité s'inscrivent naturellement.

C'est donc une nouvelle recherche de l'adéquation entre efficacité policière et gouvernance publique comme privée qui est à l'œuvre, comme remède à l'échec – relatif – des politiques uniquement

publiques censément garantes exclusives et monopolistiques de la sécurité car fondées sur la légitimité de la souveraineté étatique.

Or, à partir du moment où de nouveaux intérêts sont pris en compte, et leur légitimité reconnue, l'expression de la notion de souveraineté perd de sa pertinence pour fonder la redéfinition des moyens et des buts d'une sécurité qui s'entend désormais comme un bien collectif : la sécurité n'est alors plus cette seule fonction d'ordre dont le seul but ne viserait qu'à faire respecter un état de paix social, mais un véritable projet de société fondé sur l'éradication maximum du risque (Section 2). A ce titre, les activités privées de sécurité et leurs modalités d'action semblent d'autant plus particulièrement s'inscrire dans cette conception.

## SECTION 1 : Les mutations contemporaines de la fonction d'ordre.

Les mutations de la perception des causes et des conséquences de désordre social sont consécutives à la redéfinition de la phénoménologie criminelle. La sécurité a autant à voir avec un état positif d'absence de trouble qu'avec le sentiment de ne pas se sentir en insécurité. Les pouvoirs publics ont alors entamé une réforme de leur doctrine d'emploi et moyens d'action en la matière (I).

Le présupposé des politiques contemporaines de sécurité consiste à identifier les risques, et là où ils se matérialisent. L'action doit être ciblée sur le lieu de matérialisation, dont on estime aujourd'hui que le milieu urbain en concentre le plus de potentialité ; milieu urbain qui peut être constitué de lieux privés, publics, voire combinant d'un peu de ces deux natures.

Ainsi, la sécurité intérieure, dans ses composantes aussi bien de sécurité publique que, voire plus encore, dans celle des activités privées de sécurité, tend à déployer ses moyens nouveaux en prenant avantage des traits saillants de tout un réseau de contraintes né de la stratégie dissuasive propre aux espaces (post-)modernes (II).

Car la sécurité quotidienne des biens et des personnes, du fait qu'elle s'appréhende pour une large part par le biais de la surveillance des espaces urbains « constitue une motivation essentielle de la part des organismes gestionnaires pour réhabiliter les espaces extérieurs des grands ensembles, mais elle s'accompagne peu à peu d'une logique spécifique de conception d'un vocabulaire et d'un point de vue sur l'espace »<sup>620</sup>

Considérer les activités privées de sécurité sous le seul angle de leur autonomisation juridique est insuffisant : ces activités n'existent pas pour elles-mêmes mais du fait de l'intérêt propre non pas tant de leurs opérateurs, que de ceux qui y font appel. C'est pourquoi il est aussi indispensable d'adopter un point de vue métajuridique afin de saisir la pleine mesure des enjeux réels de l'exercice des activités privées de sécurité.

---

<sup>620</sup> LANDAUER Paul, « Paysages sous surveillance : les contraintes de la sécurité dans les grands ensembles », *Les Cahiers de la sécurité*, n°23, 1996, p.125.

## **1°) Point de rupture des moyens classiques du traitement de la phénoménologie délinquante.**

Maintenir l'ordre social dans notre société contemporaine s'entend de telle sorte qu'il s'agit autant d'assurer la sécurité que de lutter contre l'insécurité, deux conceptions qui ne sauraient exactement s'entendre de façon similaire : elles emportent ainsi une logique d'action qui tient essentiellement en ce que la première s'envisage sous un angle réactif, alors que la deuxième s'appréhende plus sous un angle proactif. Traiter l'insécurité, c'est en identifier les manifestations, lesquelles se caractérisent selon leur dangerosité, leurs implications sociales. Celles-ci conditionnent dès lors les compétences et moyens nécessaires qui seront exercés en fonction par qui sera le plus légitime à le faire (A). Dans une logique d'optimisation et de légitimation maximalisées, cet exercice est lui aussi conditionné en fonction de l'environnement au sein duquel il a vocation à déployer ses effets (B).

### **A) La sécurité aujourd'hui.**

Appréhender la nature des exigences de sécurité générale aujourd'hui s'opère notamment via le prisme de l'apparition à la fin des années 1970 d'une phénoménologie délinquante nouvelle, qui se matérialise aux yeux de l'opinion publique par la formulation d'un « sentiment général d'insécurité », telle que les pouvoirs publics se sont depuis appropriés le terme<sup>621</sup>. Depuis, les efforts de ces derniers en matière de sécurité (ou de lutte contre l'insécurité) se sont largement tournés vers l'idée d'un accroissement et d'un redéploiement des forces de sécurité dans ce qui était encore à l'époque des zones nouvelles d'urbanisation, dont on n'avait pas anticipé à leur création qu'elles développent leurs formes propres de criminalité (1°).

Si l'on a déjà évoqué à quel point les années 1980 constituent un point de rupture dans la redéfinition des moyens globaux de sécurité (réorganisation des forces de police<sup>622</sup>, consécration des

---

<sup>621</sup> Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, *Réponses à la violence : rapport à M. Le Président de la République, présenté par Alain Peyrrefitte*, septembre 1977, *op. cit.*

<sup>622</sup> Charte de formation en 1982 visant à améliorer la formation des recrues et des agents, plan quinquennal de la modernisation de la police nationale en 1985, Réforme de départementalisation en 1989 avec la création d'une direction départementale de la police nationale, puis d'une direction centrale de la police territoriale (« la plus importante réforme de la structure policière mise en œuvre depuis cinquante ans » selon P. Marchand, ministre de l'Intérieur de l'époque).

activités privées de sécurité), c'est qu'elles traduisent les mutations des modalités concrètes d'action en faveur de la lutte contre l'insécurité.

Ainsi, si le fondement des forces publiques de sécurité relatif à leur fonction sociale de protection de la population reste inchangé (issu du principe que « la Police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, et la sûreté individuelle »<sup>623</sup> et que « son caractère principal est la vigilance, la société considérée en masse est l'objet de sa sollicitude »<sup>624</sup>), il faut reconsidérer la définition de ses moyens et procédés à la lumière de l'application des nouvelles méthodologies d'action de l'administration (2°). Dès lors, c'est un tout nouveau paradigme du traitement de l'insécurité qui contribue à définir la matérialité des moyens de la sécurité intérieure.

### *1°) Lutte contre l'insécurité, complexité de la sécurité.*

Dans un premier temps, pour comprendre quels sont les tenants et aboutissants des politiques contemporaines de sécurité, il convient de redéfinir ce que l'on entend exactement par le concept même de « sécurité » : cette dernière se présenterait tout à la fois comme « les formes sous lesquelles la communauté humaine va se la représenter (les désirs et les valeurs mis en avant pour la définir), les moyens qu'elle va mobiliser pour l'obtenir (le degré d'exigence manifesté, la conception d'institutions dédiées) et les réalisations collectives qui vont résulter de cette mobilisation. Ce que l'on entend par sécurité est à la fois une vision de la sécurité, une demande de sécurité, et une production de sécurité »<sup>625</sup>.

A partir de là, l'on peut alors établir et y appliquer le diagnostic contemporain – partiel mais essentiel – de l'état de la sécurité générale qui tient au constat non seulement de l'existence d'une nouvelle forme de délinquance, mais de son impact particulièrement prégnant sur l'ensemble de la société civile, et qui peut être formulé ainsi :

« Le talon d'Achille de l'efficacité policière : la difficulté manifeste à contenir la croissance rapide et continue depuis le début des années 70 d'une petite délinquance multiforme. L'importance de cette petite délinquance a longtemps été sous-estimée parce que le dommage individuel n'était pas considérable, parce que les auteurs étaient aussi médiocres qu'insaisissables – avant qu'on s'aperçoive, tardivement, que c'était précisément cette petite délinquance à la limite de l'incivilité qui nourrissait

---

<sup>623</sup> *Code des délits et peines du 3 brumaire an IV*, Art. 16.

<sup>624</sup> *Code des délits et peines du 3 brumaire an IV*, Art. 17.

<sup>625</sup> PALACIO Manuel, « Retour(s) sur la (l'in)sécurité », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°27-28, 2014, p.116.



le sentiment d'insécurité. Du sentiment d'incivilité à sa politisation, le chemin est court et c'est ainsi que la petite délinquance est devenue un problème de gouvernement, donc un problème d'ordre public, auquel pouvoir et police sont sommés d'apporter des remèdes »<sup>626</sup>.

Appliquées dans une acception contemporaine, les politiques de sécurité intérieure se sont depuis définies pour une large part par le concept de prévention sociale ou encore dite situationnelle, dorénavant augmenté par celui de coproduction de sécurité, et qui se définit globalement par les caractéristiques suivantes :

- La recherche d'une meilleure prévention des actes criminels ou délinquants, par une attitude plus proactive fondée sur la détection ou l'évitement d'une situation potentielle de rupture de sécurité, plutôt que par la seule appréhension réactive de ses auteurs.
- Une prise en compte plus large des problématiques sociales, dont les préjudices sont liés à l'atteinte à la qualité de vie, les comportements antisociaux, autant que par les atteintes classiques à l'ordre public.
- La multiplication des dispositions locales déconcentrées, sous forme notamment de moyens de contrôles informels ou déjudiciarisés élaborés dans des logiques de partenariat (c'est la reconnaissance du fait que les problèmes locaux sont parfois mieux gérés par des réponses et des dispositifs locaux).
- Une volonté d'apporter des solutions élaborées en fonction du problème posé, et non pas seulement en fonction des moyens immédiatement existants.

Ainsi, il s'agit d'appréhender les nouveaux visages de la criminalité ainsi que leur traitement par l'appréhension de nouveaux champs qui étendent la notion de sécurité au-delà de la seule dimension d'une atteinte manifeste à une personne ou un bien.

Si l'on considère classiquement que le droit a pour essence de protéger celui qui est agressé ou de punir l'agresseur, il s'agit aussi dorénavant d'imaginer et mettre en œuvre des moyens, pouvant relever d'autres domaines, par lesquels on puisse empêcher la matérialisation des conditions même conduisant à la commission effective d'un fait agressif : l'idée est alors de « couper l'herbe sous le pied » d'un délinquant par l'identification des formes de comportements, d'activités ou de situations s'interprétant comme de potentielles menaces à l'ordre public, et que l'on peut ainsi faire de la sécurité sans nécessairement invoquer les notions de victime et d'agresseur...

---

<sup>626</sup> MONJARDET Dominique, « le modèle français de police », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°27-28, 2014, p.90.

Le thème central de coproduction de sécurité repose donc particulièrement sur les logiques de partenariats rassemblant représentants publics, privés et associatifs, du fait qu'elles constituent justement celles qui semblent le mieux à même de pouvoir déterminer, puis remédier aux causes essentiellement endogènes favorisant une certaine criminalité que le système de justice pénale peut parfois avoir du mal à reconnaître ou comprendre, et donc à traiter.

La problématique de la sécurité devient alors multidimensionnelle, voire complexe et tend à donner à tous les types d'acteur (force publique, citoyen, opérateur privé...) une part plus ou moins grande, mais réelle dans la résolution de ce phénomène.

## *2°) Nouvelle forme de management public et sectorisation des moyens.*

Au-delà des nouvelles doctrines intéressant les façons d'appréhender le phénomène de l'insécurité, il est nécessaire de rappeler que c'est plus largement l'action administrative dans son ensemble qui traverse des mutations de son fonctionnement.

Alors qu'il est utile de rappeler par ailleurs que c'est à la même période de redéfinition de la phénoménologie délinquante qu'apparaît (début des années 1980) le concept de « new public management », théorie globale de gestion de l'action administrative, qui a depuis largement infusé ses effets dans les modalités de l'action publique et, de fait, dans les politiques publiques de sécurité.

Doctrine de gestion performative visant à optimiser les effets de l'action des services administratifs, la nouvelle gestion publique, comme on l'appelle aussi, se caractérise notamment par l'application de méthodes et techniques de gestion propres à la sphère privée pour la mise en œuvre des programmes d'action publique, dans le sens d'une redéfinition de la nature des ressources allouées et des résultats escomptés : il s'agit ainsi de repenser la hiérarchie décisionnelle classique propre au fonctionnement de l'administration pour lui faire adopter une approche plus sectorielle, autonome et dynamique, tout en la responsabilisant davantage au regard de résultats qui sont désormais évalués selon des critères d'efficacité concurrentielle.

Se met alors en place tout un mode de fonctionnement public performatif et sectorisé, légitimant l'optimisation des moyens afin de parvenir à la qualité du service recherché, où il devient « nécessaire de passer d'une rationalité construite sur la dualité des missions (à définir)/ des moyens (à mettre en place) à une rationalité reposant sur un dispositif qui permet le suivi d'une chaîne allant du repérage des problèmes à la mise en place de leur résolution. On passe ainsi d'une logique « définir-ordonner-exécuter » à une logique plus complexe, multidimensionnelle et réactive, « repérer, estimer,

programmer, mettre en place, évaluer... » Les maîtres mots de cette nouvelle rationalité sont « objectiver » et « quantifier » (...).<sup>627</sup>

Une parmi les nombreuses conséquences de l'application de cette doctrine est que la multiplication et la diversité des missions programmées rendent habituel l'appel à du personnel contractuel, voire à des intervenants extérieurs : consécration d'une gestion intégrée, voire complexe et dont on considère que c'est aussi la soumission au(x) droit(s) (commun, ou par la multiplication des normes publiques et des procédures de contrôle ; refoulant ainsi le principe d'action de l'administration discrétionnaire) qui amène à la recherche performative, du mieux-faisant. On pourrait même dire que les activités publiques étant de plus en plus soumises à des contrôles et des procédures libérales, c'est aussi la raison pour laquelle l'administration embrasse de plus en plus la forme des institutions privées, voire y fasse appel, et qui la conduit à considérer que finalement certaines de ses missions peuvent tout aussi bien être menées directement par ces dernières.

Rationaliser l'action administrative en fixant des objectifs concrets, définissant des indicateurs de performance, contrôlant la productivité, présentant des résultats et *in fine* évaluant le degré de réussite d'une action matérielle : après tout, dans l'esprit d'un donneur d'ordre on ne conçoit prospectivement que ce qui est mesurable ; dès lors, on se focalise plutôt sur le caractère opérationnel et ses chances de succès plutôt que sur un réel intérêt stratégique théorique et hypothétiquement réalisable.

En l'occurrence, et au-delà du débat relatif à la question du bien-fondé et du succès de cette nouvelle gestion publique sur l'action administrative dans son ensemble, cette doctrine a entraîné des effets visibles sur la manière dont s'appréhendent les politiques de sécurité publique, et particulièrement sur l'action policière.

En effet, en adoptant cette culture performative du résultat, cette dernière a peu à peu abandonné son action de type préventive pour se focaliser sur la réalisation d'objectifs chiffrés et chiffrables, ne l'amenant finalement qu'à se concentrer sur les opérations à caractère répressif et quantifiable : procès-verbaux, interpellations, gardes à vue, affaires élucidées, procédures pénales amorcées...

Partant, cette idée de la performance policière axée sur une gestion conditionnée par les résultats et la mesure de la performance pure qui en découle finit par invalider tout un pan du travail effectif de présence physique et passive (car dissuasive), car réalisé dans une configuration d'exercice

---

<sup>627</sup> PALACIO Manuel, « Le new public management, pragmatisme moderne ou idéologie politique ? », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°32, 2015, p.5.

caractérisée par l'aléa de la survenance hypothétique d'un phénomène délinquant. Conséquemment, c'est aussi tout le traitement qui en serait fait qui serait insusceptible de prévisibilité.

En fait, et malgré l'adoption globale des principes de la nouvelle gestion publique dans l'ensemble de l'administration publique, le fait est que les forces de police, par nature ou par résistance (un peu des deux sûrement) se sont montrées rétives à certaines de ses applications, invalidant finalement quasiment tout l'intérêt que l'on aurait pu trouver à sa mise en œuvre : en effet, concernant les modalités de définition des objectifs à atteindre, il s'avère que ces derniers (ainsi que les ressources allouées à leur réalisation) restent largement définis au niveau national, s'opérant donc encore selon une logique descendante, hiérarchique et centralisée.

À cet égard, l'action policière territoriale, circonstanciée, sans parler de la garde statique ou de l'ilotage, par exemple, semblent donc très mal s'accommoder de cette logique, moins intéressante car moins chiffrable en termes d'impact.

C'est donc à partir de là que le rôle des activités privées de sécurité peut s'appréhender au regard de cette logique d'action policière. En effet, à partir du moment où l'action publique délaisse un champ d'action, la logique libérale est alors susceptible de se déployer au travers de sa dimension commerciale se caractérisant par les notions de mise en concurrence, élaboration de produits, et nécessité de performance.

En d'autres termes, et pour autant qu'il existe ici une demande particulière et réelle de sécurité à laquelle ne répondent pas ou pas suffisamment, ou de façon satisfaisante, les forces publiques de sécurité, la sphère privée est alors susceptible de prendre le relais en vue de proposer son expertise et ses solutions propres. Aux pouvoirs publics ensuite d'organiser le cas échéant les conditions par lesquelles d'autres opérateurs qu'eux sont admis à exercer le genre de mission demandé.

On constate alors la constitution d'une sorte de chaîne organique et hiérarchisée des forces de sécurité dont les compétences se diluent et s'affaiblissent au fur et à mesure qu'on en atteint la périphérie : partant ainsi des forces vives publiques de sécurité à la compétence générale matérialisée par la pleine expression des pouvoirs de police (police, gendarmerie), dont l'exercice se tourne de plus en plus vers un cœur de métier axé sur la résolution des situations de ruptures de sécurité, appuyées par ce que l'on peut considérer comme des postes et statuts auxiliaires de forces plus localisées et aux compétences plus limitées (police municipale notamment), pour enfin arriver aux forces privées de sécurité aux prérogatives quasi-nulles mais très aisément déployables.

Il se dégage alors un schéma général de transfert dynamique des charges visant à libérer à chaque échelon des disponibilités fonctionnelles auxquelles correspondent les compétences strictement

nécessaires afférentes. L'allocation des ressources pour ce faire obéit à cette logique, et alors que l'État continue de financer pleinement et directement la police générale, il transfère la charge des polices municipales aux collectivités, et laisse les personnes privées financer certains de leurs propres besoins de sécurité.

## **B) Modalités contemporaines de déploiement des forces de sécurité.**

Quelques soient les doctrines de gestion des forces publiques de sécurité, ces dernières conserveront toujours leur unité fonctionnelle issue de leur conception basée sur une fonction de nécessité ayant pour but d'assurer « l'ordre public dans chaque lieu et chaque partie de l'administration »<sup>628</sup>. C'est cette fonction de nécessité qui leur permet de conserver une relative latitude quant à la définition de leurs modalités d'intervention en fonction des intérêts à défendre, en d'autres termes la matérialité de leur action .

Dans leur lutte contre l'insécurité telle qu'elle se définit donc depuis plus de 30 ans, il s'est avéré que la nécessité se définissait en grande partie par le besoin d'une action territorialement ciblée à l'échelle locale, ce qui a conduit les forces de sécurité intérieure à prendre acte de cette réalité en repensant leur logique de déploiement (1°).

Plus précisément, l'échelle locale moderne présente des spécificités spatiales propres à ses espaces de vie, ses lieux d'animation sociale. Prolongements modernes et complexes de la domanialité publique<sup>629</sup>, ils se caractérisent aujourd'hui par la juxtaposition d'espaces dont la simple distinction publique/privée ne permet plus d'appréhender l'exacte nature. La nature plutôt sociale que juridique de ces espaces parfois imbriqués les uns aux autres, autant que leurs destinations et spécificités architecturales, conditionnent dès lors la recherche nouvelle d'une optimisation des conditions de déploiement et d'exercice des moyens de sécurité (2°).

---

<sup>628</sup> *Code des délits et peines du 3 brumaire an IV*, art. 19.

<sup>629</sup> Dont on rappelle qu'au sens classique et originel, « elle s'appliquait aux biens faisant l'objet d'une utilisation collective, c'est-à-dire réalisée d'une manière commune et anonyme par la totalité ou la quasi-totalité des administrés » (DUFAY Jean, *Le domaine public*, Le Moniteur, 2001, p.16).

## 1°) *Le nécessaire retour à une politique de sécurité urbaine.*

Si la police s'est constituée historiquement en étroit mouvement avec la formation de l'État français, épousant ainsi la forme et la logique administratives et centralisées de son action, il faut néanmoins remettre en perspective que cette vision qui en fait une fonction de l'État ne date finalement que de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.

En effet, celle-ci s'oppose avec une tradition plus ancienne de la police considérée comme une fonction sociale constitutive de la cité et qui trouve son expression la plus significative dans la conception révolutionnaire de la fonction d'ordre locale : car c'est bien au sein de la commune que le maintien de l'ordre public trouve son expression la plus efficiente, notamment au travers de l'action des corps municipaux chargés de « faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, salubrité, de la sécurité dans les rues, lieux et édifices publics »<sup>630</sup>. La police municipale relève alors des pouvoirs propres des communes et non de l'administration générale, et représente ainsi « une fonction spécifique et naturelle de la communauté locale »<sup>631</sup>.

Ce sont les régimes hyper centralisateurs du XIX<sup>ème</sup> siècle (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> Empire, la III<sup>ème</sup> République surtout, avec la loi du 6 avril 1884 ayant pour objet de répartir les pouvoirs de police entre maires et préfets, en tant que représentants de l'État) qui viendront alors remettre en cause cette dimension localiste de l'ordre public en faisant de la police municipale une fonction administrative décentralisée et intégrée à la structure étatique, et que viendra conclure dans le sens de son étatisation pure et simple la loi du 10 avril 1941 (pour les villes de plus de 10.000 habitants). À partir de là, si le corps de la police municipale subsiste, il joue désormais un rôle subsidiaire dans la résolution des problématiques relatives au maintien de l'ordre public qui relèvent pour l'essentiel de l'État.

Avec la mise en sommeil de la décentralisation policière, c'est aussi la notion d'ordre public régalien qui prédomine sur celle d'ordre public communal : les moyens policiers s'entendent alors en premier lieu comme réalisant une politique de sécurité pensée et établie à un niveau national (avec comme priorité absolue le maintien de l'ordre général, au moyen de procédures standardisées), alors que « la notion même d'une performance locale et localement mesurable, en terme de sécurité et/ou de paix publique, va s'estomper au point de totalement disparaître »<sup>632</sup>.

De là, « l'étatisation a ainsi transformé les polices urbaines en détachements locaux d'une police d'État

---

<sup>630</sup> *Loi du 14 décembre 1789.*

<sup>631</sup> PICARD Étienne, *La notion de police administrative, op. cit.*, p.71.

<sup>632</sup> MONJARDET Daniel, « Réinventer la police urbaine », *Cahiers de la Sécurité*, n°37, 1999, p.120.

découplée socialement et fonctionnellement de la ville »<sup>633</sup>. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle cette dernière se retrouvera à ce point démunie lorsqu'elle prendra conscience de l'existence et des caractéristiques propres de cette nouvelle délinquance, protéiforme, locale, d'une intensité relativement faible mais diffuse, qui inquiète tant la société qu'elle est justement difficilement saisissable.

Mais cela ne signifie pas l'extinction de la prise en compte locale de la fonction d'ordre au travers de corps spécialement dédiés : lorsque sont créés en 1870 les gardiens de la paix publique, remplaçant les anciens sergents de ville, ils ont pour mission exclusive de veiller au maintien du bon ordre et à la sécurité des personnes et des biens, notamment en effectuant un service d'îlotage de jour et de surveillance particulière la nuit. Mais leur mission est symptomatique d'un changement de paradigme tendant à faire des forces locales de sécurité moins un acteur du maintien de l'ordre public général que de la tranquillité publique<sup>634</sup>.

Le redéploiement local des forces de sécurité s'imposera finalement aux yeux des pouvoirs publics de par « la nécessité d'entreprendre l'action au plus proche de la délinquance, c'est-à-dire, la commune, le quartier »<sup>635</sup>. De fait, les banlieues nouvelles ont longtemps attendu une présence policière, du fait que ni les possibles implantation et faculté d'intervention de cette dernière n'étaient prévues, ni une phénoménologie délinquante particulière n'y était considérée.

Les réformes relatives au fonctionnement des services de police apparaissaient donc en partie comme une réponse au fait que l'on s'est rendu compte que la répartition géographique de la petite délinquance était inégale sur le territoire, et qu'il devenait nécessaire pour l'administration de prendre acte de cet état de fait en adoptant une posture plus décentralisée de son organisation, voire déconcentrée, dans le sens d'une modulation de la mise en œuvre de ses moyens et de ses objectifs. Sans aller jusqu'à en constituer une remise en cause absolue, le fait est que ce changement de perspective intervient alors relativement peu de temps après l'achèvement (à la fin des années 1960) de l'étatisation de toutes les forces de polices auprès du pouvoir central, matérialisant ainsi la rupture organique et donc institutionnelle entre la ville et la Police.

---

<sup>633</sup> *id.* p.121.

<sup>634</sup> Une doctrine d'emploi qui se perpétue aujourd'hui par le biais de la police municipale : l'article L2212-2 du Code générale des collectivités territoriales disposant que cette dernière a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. C'est ici la notion de « bon ordre » qui est à rapprocher de celle de tranquillité publique.

<sup>635</sup> COMMISSION DES MAIRES SUR LA SÉCURITÉ, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre, présenté par Gilbert BONNEMAISON, op.cit.*, p.150.

Dès lors, le chantier de la reterritorialisation de la police française s'opère notamment via la départementalisation, les plans de locaux de sécurité, et surtout la compétence accrue du maire en matière de sécurité dès lors que la police municipale se voit bénéficier de prérogatives de plus en plus étendues, donnant une impulsion toute particulière et très concrète, pragmatique, à l'exercice des missions de sécurité axé autour de la notion de « tranquillité publique ».

Si l'on assiste donc à un repartage entre pouvoirs publics nationaux et territoriaux qui sont dorénavant partie prenante à la définition des nouveaux besoins de sécurité, c'est peut-être plus encore le retour d'une certaine considération de la ville en tant qu'unité territoriale autonome et fondamentale qui se dessine, de la commune en tant qu'association naturelle et privée.

La raison en serait que « la ville ne doit pas être gouvernée comme l'État car elle n'est pas l'État. Le gouvernement de la ville doit être spécifique. Il ne doit pas assurer la défense du territoire mais il doit s'occuper de la population. S'il n'y a pas d'harmonie naturelle, c'est à une forme de gouvernement spécifique que revient le soin de veiller à la vie commune des habitants de la ville »<sup>636</sup>. Ainsi la ville moderne avec ses logiques bien particulières tenant à l'initiative privée n'est pas la cité « d'avant » qui se définissait par sa forme d'organisation et d'administration qui relevaient des seuls pouvoirs publics et politiques : sa gestion propre revient de plus en plus à ses acteurs internes, et sa sécurité relève alors aussi de plus en plus d'eux.

## 2°) *Nouvelles logiques urbaines de sécurité : la ville et ses espaces.*

Certes l'on peut estimer que les meilleures considération et intégration des acteurs locaux dans les processus d'élaboration des politiques locales proviennent en partie des changements institutionnels mais aussi des mentalités, suite à l'ancrage effectif des politiques générales de décentralisation initiées dans les années 1980 ; cependant, elles doivent être aussi appréhendées de façon plus concrètes par les changements de perception relatifs aux espaces de vie locale, largement plus dépendants de la gestion privée.

Au-delà de la notion simple d'espace soit public soit privé classiquement reconnue en droit, on rencontre de plus en plus des espaces publics/privés, des espaces publics détenus par le secteur privé, des espaces privés largement ouverts au public, des propriétés privées de masses... Ainsi, les notions juridiques classiques de domanialité sont aujourd'hui largement dépassées par les réalités sociologiques, économiques, qui peinent à rendre compte du véritable champ de compétence et de

---

<sup>636</sup> L'HEUILLET Hélène, *Basse politique, haute police*, Fayard, 2001, p.135.



responsabilité des acteurs ayant vocation à intervenir sur un nombre considérable d'espaces urbains. Le territoire urbain doit alors s'appréhender par la constitution de réseau constitué de discontinuités spatiales complexes qui articulent des espaces physiques et institutionnels selon ses composantes particulières (voies d'intervention des services publics, voie piétonne, accès aux logements et lieux de travail, espaces verts, parkings, centres commerciaux ou culturels, gares, etc.) et mis en corrélation avec leurs besoins de surveillance assurés par des opérateurs de natures aussi diverses que les gardiens d'immeuble, les agents de sécurité, les services urbains, la police nationale et municipale... Ainsi, « la logique qui détermine la position de ces nouvelles limites (...) dépend moins des limites de propriété des gestionnaires des grands ensembles que des limites de responsabilité des différents acteurs de la sécurité (ce que la police appelle les zones de compétence territoriale) »<sup>637</sup>, mais aussi des besoins de leurs occupants...

Il est aussi révélateur que la notion de sécurité (au sens socio-politique qui est le sien actuellement) est apparue dans le discours public en même temps que celle d'espace public... Ces années 1990 constitueront d'ailleurs le point de départ d'une véritable politique d'institutionnalisation du lien entre sécurité (locale) et espace public (aménagement urbain), notamment par l'élaboration d'outils techniques élaborés à l'échelle locale<sup>638</sup>.

La loi LOPS du 21 janvier 1995 est symptomatique de ce mouvement d'intégration des opérateurs privés en matière de planification urbaine, et plus particulièrement de sécurité « rendant les gestionnaires des grands ensembles responsables de la sécurité sur leur domaine, la sécurité et la surveillance des espaces urbains tels que visés par la loi (immeubles à usage d'habitation, locaux administratifs, professionnels ou commerciaux) s'opèrent non plus au nom d'un intérêt public supérieur aux intérêts privés (mais) tend à s'opérer désormais horizontalement, de l'intérieur (privé) vers l'extérieur (public) »<sup>639</sup>.

Ainsi les pouvoirs publics ont-ils fini par considérer la notion de sécurité publique hors du point de vue du simple déploiement de moyens matériels et humains <sup>640</sup>, et notamment à partir du

---

<sup>637</sup> LANDAUER Paul, « Paysages sous surveillance : les contraintes de la sécurité dans les grands ensembles », *Les Cahiers de la sécurité*, n°23, 1996, p.133.

<sup>638</sup> L'on a déjà évoqué à cet effet la création des diagnostics locaux de sécurité, ou encore des contrats de ville et des contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, pour ne citer qu'eux. Cependant, la pratique révèle qu'ils relèvent plus de l'effet d'annonce que leur mise en œuvre effective produit des effets concrets et durables ; en outre, le terme de contrat est trompeur si l'on s'en tient à son acception juridique, et doit plus être entendu dans le sens d'un outil de pilotage sous forme d'audit associant pouvoirs publics et expertise privée (l'on soulignera par ailleurs que ces procédures ont un coût, que les collectivités n'ont pas toujours les moyens d'y consacrer).

<sup>639</sup> LANDAUER Paul, « Paysages sous surveillance : les contraintes de la sécurité dans les grands ensembles », *Les Cahiers de la sécurité*, n°23, 1996, p.129.

<sup>640</sup> Même si la réglementation contre les risques d'incendie et de panique avait fait l'objet d'un effort notable en son temps :

moment où ils ont commencé à réglementer dans le sens d'obligations particulières incombant aux constructeurs et gestionnaires de grands projets architecturaux : à cet égard, l'article L11-3-1 de la loi LOPS imposant des études préalables à la réalisation des projets d'aménagement, des équipements collectifs et des programmes de construction comportant une étude de sécurité publique<sup>641</sup>, amorce ce mouvement de réflexion relative à une meilleure correspondance entre aménagement du territoire et sécurité locale.

Car en effet, de trop nombreux projets urbains architecturaux construits jusque même dans les années 2000, parce qu'ils n'ont pas intégré cette dimension lors de leur réalisation, posent de façon structurelle des problèmes de sécurité considérables à leur exploitant et aux forces de sécurité lorsqu'elles ont à intervenir : « ici, ce sont des dalles sur lesquelles sont édifiés de grands ensembles qui ne sont pas accessibles aux véhicules de police ; ailleurs, ce sont des centres commerciaux conçus en « cul-de-sac » qui conduisent parfois les forces de police, lorsqu'elles y interviennent, dans de véritables souricières et les obligent, lorsque les effectifs ne sont pas suffisants, à se retirer sans avoir pu procéder aux interpellations qu'elles étaient venues effectuer ; ailleurs encore, ce sont des immeubles ou des grands équipements qui, pour être gardiennés ou simplement surveillés efficacement, nécessitent plusieurs dizaines de personnes, alors qu'une étude préalable et des aménagements en conséquence auraient pu réduire cette présence à quelques unités »<sup>642</sup>.

## **II°) La privatisation des espaces de sécurité.**

Peu à peu s'est donc opérée la prise de conscience que la police ne possède pas le monopole de la connaissance et de la compétence de la résolution des phénomènes délinquants, du fait que ces derniers se matérialisent au sein d'espaces de vie de diverses natures, et occupés par une variété d'autres acteurs qui vivent concrètement cette réalité. Se légitime ainsi la compétence et la gestion de certains domaines matériels de la sécurité par le privé, ce dernier étant vu comme une « interface

---

voir notamment l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP).

<sup>641</sup> Code de la construction, art. L.111-3-1 : « Les études préalables à la réalisation des projets d'aménagement, des équipements collectifs et des programmes de construction, entrepris par une collectivité publique ou nécessitant une autorisation administrative et qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions, doivent comporter une étude de sécurité publique permettant d'en apprécier les conséquences. Sans préjudice de circonstances particulières, l'importance du projet est appréciée notamment par référence à la surface des catégories de locaux dont la construction est envisagée, à la densité des constructions avoisinantes, aux caractéristiques de la délinquance et aux besoins en équipements publics qu'ils génèrent ».

<sup>642</sup> RICHARD Evence, « Architecture de la sécurité », *Cahiers de la Sécurité*, 1996, n°24, p.16.

multirisque (biens et personnes, incendie, etc.) entre usagers divers et institutions spécialisées »<sup>643</sup>, là où le service public avait auparavant la charge de toute la responsabilité, avec l'immobilisme fonctionnel qui parfois le caractérise. Or, les caractéristiques intrinsèques de cette « interface » semblent emporter comme conséquence un dépassement strictement fonctionnel de l'exercice d'activités privées de sécurité tendant à entretenir une confusion entre leur statut privé et leur logique sociale (A).

Et si les activités privées de sécurité ont vocation à participer de la sécurité de ces espaces et populations particuliers, ce n'est aussi pas tant par la mise en œuvre de prérogatives qui par ailleurs sont extrêmement limitées, que par leur participation à la définition et au respect de certaines normes comportementales : autant qu'au maintien concret de la sécurité, elles participent de fait, voire malgré elles, à la détermination d'un contrôle social global (B).

### **A) Subsidiarité sécuritaire.**

La question territoriale permet une redéfinition des moyens de sécurité, voire un partage des tâches de sécurité entre public et privé. Or, si le rôle et la doctrine d'emploi des forces de sécurité privée se définissent par le fait qu'elles produisent généralement leurs effets au sein d'espaces privés, et que la question de la nature juridique de l'espace considéré conserve quelque pertinence pour comprendre la portée du mouvement de privatisation de la sécurité (1°), ils délivrent finalement toutes leurs implications lorsque sont révélés les véritables enjeux et intérêts sous-tendant leur sollicitation (2°).

#### *1°) Investissement d'espaces par la sécurité privée.*

La nature commerciale des activités privées de sécurité fait que leurs opérateurs sont susceptibles d'être sollicités par tous types de donneurs d'ordre, privés comme publics. Logiquement, la nature de la personnalité juridique du donneur d'ordre emporte généralement la détermination de la nature domaniale de l'espace au sein duquel ce service sera exercé.

Dès lors, que nous apprend sur la doctrine d'emploi des forces privées de sécurité le fait que celles-ci soient déployées sur un espace public ou un espace privé ? Cette distinction est-elle même pertinente ?

---

<sup>643</sup> GALLAND Jean-Pierre, « Éléments pour une prospective de la sécurité », *Cahiers de la Sécurité*, n°24, 1996, p.97.

De fait, nous avons constaté qu'elle est d'autant plus ardue à appréhender que les espaces de vie modernes, au sein desquels les forces de sécurité privée ont vocation à se déployer – au même titre que d'autres activités humaines et commerciales d'ailleurs –, se distinguent par leur absence de délimitation physique, voire de transition claire entre espace public et privé<sup>644</sup>.

Par ailleurs, les forces privées de sécurité ont fondamentalement vocation à être déployées dans les espaces de vide laissés par les forces publiques de sécurité. Pour autant cela ne signifie pas non plus que l'État déserte à dessein certains espaces : les gestionnaires de ces espaces au sein desquels se font sentir la nécessité d'une force d'appoint de sécurité estiment parfois que face à la lourdeur et l'indisponibilité des forces publiques, et/ou qu'en raison de leurs besoins qui ne nécessitent pas tout le panel de protection que ces dernières sont susceptibles de fournir, l'offre privée cumule les avantages d'un service caractérisé par un choix de qualité de service (de surveillance, de prévention, de capacité de dissuasion), à prix concurrentiel et par sa souplesse et réactivité de fonctionnement... De là, les forces privées de sécurité ont un avantage indépassable par rapport à la police publique : là où cette dernière a le devoir de fournir en tout temps, tout lieu et toutes circonstances l'ensemble de ses services (ce qui représente un engagement onéreux à bien des égards d'autant que la force publique ne peut intervenir à volonté dans des lieux privés et doit y être en principe autorisée), les donneurs d'ordre ont le choix du lieu, de l'intérêt, et de la durée qu'ils souhaitent investir au travers de leur engagement avec des opérateurs de sécurité privée.

Cependant, parce qu'il s'agit d'un service commercial, tous les espaces « vides » de force publique n'ont pas vocation à être investis par un service de sécurité privée : celui-ci est tributaire d'un intérêt financier à le solliciter, ce qui aboutit de fait à une situation de répartition préférentielle de ses opérateurs, contribuant peut-être plus encore à une répartition inégalitaire des forces globales de sécurité et constituant ainsi « l'un des paradoxes centraux de la lutte contre la criminalité (qui) est que l'on observe souvent une relation inversée entre l'activité et les besoins », alors même que « la demande de sécurité en tant que produit ne correspond pas toujours à une volonté de justice »<sup>645</sup>.

De là, pouvons-nous identifier quelques traits saillants des rôle et doctrine d'emploi de

---

<sup>644</sup> C'est là semble-t-il un trait caractéristique de l'urbanisme moderne où l'on note que « l'espace urbain a été privatisé à tel point que la plupart des catégories de population passe dorénavant leur temps dans des espaces publiquement accessibles contrôlés par des intérêts privés » (L'auteur parlant du cas de la Grande-Bretagne, mais le constat est aisément partagé en France et ailleurs. WAKEFIELD Alison, « People Watching People », in *Surveillance & Society*, vol.2, n°4, 2002, p.529).

<sup>645</sup> CRAWFORD Adam, « l'hétérogénéité du concept de sécurité : ses implications sur les politiques publiques, la justice et la durabilité des pratiques », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°27/28, 2014, p.130.

l'activité privée de sécurité dans ce contexte.

D'une part, contrairement à la force publique qui agit dans l'intérêt de la justice (au sens fonctionnel et institutionnel à la fois) et de la société dans son intégralité (dans le sens du bien commun), un opérateur privé de sécurité n'agit que dans l'intérêt de son donneur d'ordre.

La véritable différence de philosophie entre actions publique et privée de sécurité tient à ce que là où la force publique tend globalement à vouloir limiter le crime par la punition, qui par définition est déjà commis et appelle une action réactive répressive (au moyens de prérogatives particulières), les opérateurs privés de sécurité se basent plutôt sur des stratégies proactives d'exclusion et de contrôle d'accès, qui dès lors neutralisent le terrain sur lequel un crime ou délit peut se produire.

Finalement la question spatiale de l'exercice des activités privées de sécurité ne s'appréhende non pas tant en fonction de la nature juridique de l'espace au sein duquel il produit ses effets, mais en fonction de sa destination : en effet, si la matérialité des activités privées est théoriquement normalisée quelque soit sa modalité d'exercice, elle est susceptible d'exprimer des effets concrets d'intensités différentes selon la configuration même du lieu. Ainsi, il faut partir d'abord du principe de déterminer pourquoi et comment une telle activité se déploie sur un type d'espace et pas un autre.

C'est pourquoi il semble finalement plus pertinent d'adopter en premier lieu le point de vue du sociologue pour appréhender ce qui s'assimile à un double mouvement connexe relatif aussi bien aux effets de l'espace sur l'exercice d'activités privées de sécurité, qu'aux effets de ces activités sur l'espace considéré : partant, il faut alors moins se baser sur la notion de propriété pour définir l'espace public ou privé (serait public ce qui est du domaine de la propriété de l'État, privé du domaine du particulier et dont on a constaté les limites matérielles de ces notions) que sur la notion de propriété d'accessibilité. C'est celle-ci qui permet d'intégrer les notions d'espace public ou privé en une conception globalisante de l'espace, espaces de vie sociale au sein duquel se meuvent et circulent qui des citoyens, qui des usagers.

Partant, pour tenter de déterminer en quel sens des activités privées de sécurité sont susceptibles de délivrer des effets dépassant la stricte matérialité de leur action, il semble que l'on puisse aussi raisonner en terme de catégorisation d'exercice d'une activité privée de sécurité selon qu'elle s'exerce dans un lieu ouvert ou fermé.

Un exercice dans un lieu fermé, ou caché, ou exclusif (tel que sur un bateau, dans un lieu fermé au public, ou affecté à une activité exclusive comme pour les automates et banques pour les transporteurs de fonds, une personne pour les gardes du corps...) ne verra ses effets concrets s'appliquer que de façon ciblée et privatisée : la matérialité d'une activité privée de sécurité y est alors relativement circonstanciée et limitée. *A contrario*, un exercice dans un lieu largement ouvert au public (qu'importe

presque alors que ce dernier soit public ou privé), dans lequel s'inscrit l'objet de sécurité alors lui-même susceptible d'être altéré du fait même du contact direct avec ce dernier, emporte bien souvent la mise en œuvre de divers moyens (matériels, techniques, voire normatifs) adaptés à cette configuration particulière : en résulte potentiellement des effets d'ordre sociologique qui alors sont susceptibles de se traduire par des situations juridiques particulières... ou inversement !

## 2°) *Forces privées de sécurité et contrôle social.*

La prise en compte des conséquences sociologiques de l'exercice des activités privées de sécurité reste un domaine d'étude relativement peu considéré dans la recherche française, au contraire de la recherche universitaire anglo-saxonne (Grande-Bretagne, Canada, États-Unis<sup>646</sup>) qui se penche depuis maintenant un certain temps – depuis les années 1980 en fait – sur l'aspect social et politique des procédés contemporains de la fonction d'ordre, leur efficacité et la façon dont la société civile les reçoit, interprète, et enfin se les approprie en tant qu'usagère (avec ses droits et ses attentes) et plus seulement en tant que destinataire passive. Il existe ainsi toute une littérature universitaire scientifique analysant les spécificités contemporaines des notions de sécurité et de police, et constatant notamment comment celles-ci font en partie l'objet sinon d'une privatisation, du moins adoptent de plus en plus une logique de service marchand.

En France, tout se passe comme si la reconnaissance d'activités de sécurité exercées par des opérateurs privés soit encore aujourd'hui à ce point conceptuellement et juridiquement difficile à appréhender, et plus encore à assumer, pour que ses implications sociétales les sous-tendant soient relativement passées sous silence : ainsi, dans le domaine de la recherche universitaire, hors les travaux de Frédéric Ocqueteau et Xavier Latour, pour ne citer qu'eux<sup>647</sup>, l'on ne s'intéresse finalement que relativement peu encore à ce champ d'études. Et si les problématiques sous-tendant la phénoménologie des activités

---

<sup>646</sup> En Sciences politiques, criminologie et sociologie notamment. Si l'on a déjà cité George L. Kelling et James Q. Wilson et leur théorie des incivilités (à travers de leur théorie de la « broken window ») ; voir Clifford Shearing et Philip Stenning à l'origine du concept de la propriété privée de masse ; Adam Crawford sur les nécessaires ajustements qui doivent être élaborés entre forces publiques et privées de sécurité, et la recherche de complémentarité de leurs doctrines d'emploi.

<sup>647</sup> Ceux-là font effectivement figures de spécialistes d'autant plus reconnus que leurs travaux sont précurseurs en la matière, même s'il existe bien évidemment d'autres chercheurs qui se sont consacrés à la question de l'impact des moyens de la sécurité privée sur notre droit (Christophe Aubertin par exemple) et notre société. Cependant, il semble exister une différence de traitement de cette question selon qu'elle est envisagée par les chercheurs anglo-saxons ou français : là où la recherche anglo-saxonne semble plus à l'aise dans la reconnaissance factuelle de ce phénomène et tente de l'analyser prospectivement en vue de le conceptualiser et enfin l'admettre comme un moyen sinon légitime, irréfutable, la recherche française l'envisage majoritairement d'un œil circonspect, voire inquiet, le considérant comme une remise en cause induite d'un certain ordre social et sécuritaire traditionnel.

privées de sécurité ont commencé à être évoquées dans la production scientifique juridique à partir des années 2000, elles sont souvent plus envisagées sous la forme d'interrogations incidentes aux enjeux juridiques de la question de la privatisation de la sécurité.

Le fait est qu'appréhender l'impact réel et concret des activités privées de sécurité sur les populations susceptibles d'avoir affaire à ses opérateurs est extrêmement malaisé à identifier : juridiquement, les conséquences de ce type d'activité sont plutôt limitées du fait de la faiblesse même des pouvoirs et prérogatives confiés à ces derniers. Par contre, les effets sociologiques s'attachant à son exercice sont autrement plus constatables, même s'ils sont par nature difficiles à matérialiser et quantifier.

Pourtant l'on ne saurait ignorer puis trop insister sur le phénomène d'hypersécurisation contemporaine des lieux de vie sociale, et comment, à partir du moment où les forces publiques de sécurité sont amenées à désertier certains de ces espaces, ce sont les intérêts particuliers de ses occupants et propriétaires qui sont le plus immédiatement protégés, pour autant que ces derniers font effectivement appel à des forces de sécurité tarifées : en terme de priorité et de rapidité de traitement, c'est alors la défense de ces intérêts privés et/ou particuliers<sup>648</sup> qui est le plus à même d'être sauvegardée au regard de celui de l'intérêt général, qui plus est au sein d'espaces dont l'usage est à la fois déterminé unilatéralement et restreint par leur destination.

Puisque les fonction et raison d'être premières des forces privées de sécurité est de prévenir une atteinte à la sécurité de l'objet dont elles ont la garde, leur intérêt est justement d'organiser les conditions optimales par lesquelles la prévention peut être garantie. Ces conditions tiennent alors pour une large part à la recherche et l'élaboration d'une culture sociale et comportementale qui favoriserait un environnement tel qu'il minimiserait les potentialités de situations de rupture de sécurité. S'instaure alors au sein des espaces directement régis par les forces privées de sécurité une sorte de règlement intérieur, qu'il soit explicite ou même implicite, consistant en des règles de comportements privés, s'appliquant à tous les acteurs de cet environnement (usagers directs, tiers, donneurs d'ordre, opérateurs de sécurité) et qui instaurent de fait des ordres sociaux particuliers. L'idée d'une bonne

---

<sup>648</sup> Car cette problématique ne concerne pas que les lieux privés : elle s'applique tout aussi bien aux lieux publics ou relevant de la patrimonialité publique (une bibliothèque par exemple) au sein desquels sont employées des forces de sécurité privée dans une même optique de prévention et de régulation comportementale des usagers qu'ailleurs. Par contre, il existe effectivement une différence de conception voire un risque de dévoiement dans le sens où dans des lieux privés régis par la recherche du maintien d'un intérêt lui aussi privé, des standards de comportements sont susceptibles d'y être exigés au-delà de ce qu'il est habituellement demandé aux citoyens et usagers de l'espace public.

conduite de chacun, respectueuse des intérêts en présence, s'impose comme la condition nécessaire et quasi suffisante garantissant naturellement en un lieu une socialisation harmonieuse et exempte de troubles.

Il s'opère donc une prise en charge d'une partie de la régulation sociale par ces opérateurs privés de sécurité, ayant pour finalité le maintien d'un certain *ordre en public* : ainsi, ne pas parler ou écouter de la musique trop fort, ne pas dégrader/salir, avoir une tenue correcte, l'interdiction de la présence d'animaux ou de regroupement ostensible, de circuler avec certains objets, etc. ; des comportements de civilité surtout, plus que des exigences de sécurité stricto sensu qui, lorsqu'elles existent, sont généralement le fruit d'une élaboration conjointe ou d'un consensus entre une branche d'activité et les pouvoirs publics<sup>649</sup>.

Cette conception d'un certain hygiénisme social comportemental est portée par l'idée classique que l'amélioration du cadre de vie d'un espace considéré permet de gommer les comportements déviants susceptibles de s'y manifester. Et que ces exigences de bonne conduite sociale/sécuritaire sont ensuite peu à peu actées, acceptées et enfin intégrées par les usagers, en une sorte de réglementation intérieure des espaces de vie sociale qui tend à se standardiser de plus en plus, et dont l'objectif à terme est que son caractère implicite peut emporter la même force de persuasion qu'une réglementation explicite classique dont la légalité pure est parfois difficile à appréhender.

Dans l'intérêt des donneurs d'ordre, les opérateurs privés de sécurité constituent donc une interface primordiale d'interaction entre l'objet de sécurité et les usagers ou tiers, chargée d'opérer chez ces derniers l'assimilation de certaines règles comportementales nécessaires à la réalisation non pas tant de l'ordre public général, mais plus prioritairement d'un ordre particulier et plus local. À ce titre, « leur action est donc un exercice de police dans le sens premier du terme, dépourvu de sa connotation « publique » : ainsi visibles et équipés, ils font en sorte que les comportements des visiteurs restent *policés*, la civilité représentant l'essentiel de l'ordre plus ou moins explicite du lieu à

---

<sup>649</sup> Par exemple, le processus de sécurisation des grands stades pour des événements sportifs de grande ampleur fait habituellement appel à des conventions définies entre services de l'État et organisateurs. De manière évidente, passés les besoins ponctuels de l'événement, la plupart des standards de sécurité et de réglementation intérieure ainsi éprouvés ont vocation à rester en vigueur. De l'aveu même des pouvoirs publics, « le cadre juridique prévoit la responsabilité de l'organisateur à l'intérieur et celle des services de l'État à l'extérieur des enceintes sportives. L'expérience montre que la délimitation de ce périmètre est souvent délicate et laissée en dernier ressort à l'appréciation des responsables locaux de l'ordre public » (BERGOUIGNOUX Patrice, « La sécurité des grands rassemblements : l'exemple du Stade de France (I) », in *Sécurité publique : partenariats puissance publique, acteurs privés ; Actes du colloque de l'Institut Français des Sciences Administratives du 20 novembre 2009*, IFSA, 2010, p.45); en l'occurrence, il faut rappeler que cette « appréciation » fait aussi l'objet d'un dialogue et d'une concertation avec les organisateurs et les professionnels privés de sécurité, la présence de ces derniers étant quasiment exclusive par rapport aux forces publiques de sécurité au sein des enceintes.



respecter »<sup>650</sup>. Ainsi, « nous (serions) policiers, à l'intérieur du cadre de la protection que nous apporte la loi, dans l'intérêt de celui qui emploie la personne au service de la sécurité privée »<sup>651</sup>.

Loin d'être un aveu de faiblesse que de laisser les forces de sécurité prendre en charge une partie du contrôle social, cela représente aussi une chance pour les pouvoirs publics que cette régulation soit assez efficace et effective en amont de leur domaine d'intervention pour réguler des comportements d'incivilités susceptibles de participer à l'instauration d'un climat environnemental propice à la commission d'actes véritablement délinquants. En effet, la loi et la force publique n'ont pas vocation à traiter le phénomène d'incivilité (soit qu'ils ne sont pas efficaces ou pas destinés à le faire), la police ne pouvant aisément que réprimer des infractions prévues par la loi. Ce partage informel des tâches permet par ailleurs aux pouvoirs publics de faire l'économie d'une prévention chère et dont l'efficacité est relative (campagnes médiatiques par exemple), et ainsi laisser agir concrètement la pression sociale, alors même que le système pénal a déjà du mal à traiter de l'ensemble du phénomène délictuel (lorsque celui-ci est effectivement saisi !).

## **B) Aspects concrets du contrôle social.**

Protéger, c'est-à-dire préserver un état de paix et de sécurité dans l'intérêt d'un objet, signifie nécessairement exclure ce qui est susceptible de le perturber. De là, ce sont les notions d'égalité de situation et de liberté de circulation des usagers et des tiers affectés par des activités privées de sécurité qui sont particulièrement remises en cause du fait de l'impossible neutralité de traitement qui résulte du contrôle opéré par ses opérateurs, d'autant plus que ceux-ci exercent dans une relative autonomie (2°).

Ces problématiques sont parfaitement exprimées et ont des effets d'autant plus visibles au travers de certaines caractéristiques de la société de consommation contemporaine. Ainsi, il est des besoins de sécurité où il est considéré que les intérêts en présence sont d'autant plus prégnants que c'est toute la chaîne des moyens de la sécurité intérieure qui est sollicitée, dont les opérateurs privés de sécurité constituent alors le point de départ (1°).

---

<sup>650</sup> SABATIER Bruno, «Sécurité et police privées dans les lieux de consommation: une analyse de géographie sociale», Proposé à la revue *Droit et ville*, 2008, p.5 HAL.

<sup>651</sup> SHEARING Clifford, « La sécurité privée au Canada : questions et réponses », *Criminologie*, vol.17, n°1, 1984, p. 69.

## 1°) *Sécurité privée et Pax Mercata moderne.*

L'on a déjà évoqué le cas de la mise en œuvre du plan Vigipirate et de ses implications dans la mise en œuvre de procédures de sécurisation des espaces de vie publique, appliquées au cas de certaines activités privées de sécurité, et comment elles participent d'un conditionnement des normes comportementales de ses destinataires. Cependant, il s'agit encore là de la mise en œuvre d'une politique publique globalisée concernant et intéressant l'ensemble des citoyens et des opérateurs de sécurité. Or, il existe autrement d'autres processus de sécurisation d'ordre plus local ou particulier qui s'adressent plus directement aux opérateurs privés de sécurité, et pour lesquels l'objectif poursuivi est tributaire de leur collaboration directe, et dont les effets semblent significativement plus observables.

L'exemple de la sécurité privée spécifiquement exercée au sein des centres commerciaux constitue un cas d'école significatif de ce que peut être une optimisation de l'offre de sécurité. Il cumule en effet toutes les caractéristiques de ce que sous-tend une activité contemporaine privée de sécurité : espace de vie sociale multiforme (commerces, parkings, voire lieu de culture, et de passage) et extrêmement fréquenté, architecturalement et fonctionnellement accessible par tous quand bien même il s'agit d'un espace privé, et particulièrement sensible aux problématiques d'incivilité et de délinquance pour lesquelles les forces de sécurité privées sont particulièrement sollicitées.

Il est considéré que la configuration de sécurité nécessaire à la préservation des intérêts contenus dans cet espace exige des moyens particulièrement élaborés, auxquels les pouvoirs publics entendent apporter un concours significatif.

En témoignent notamment deux circulaires du Ministère de l'Intérieur<sup>652</sup> dont la lecture combinée permet de définir comment les pouvoirs publics entendent considérer la sécurisation des grands espaces commerciaux en tant qu'espaces urbains.

Rappelant au préalable à quels point ces derniers constituent des pôles économiques, sociaux, culturels même, de première importance et qu'à ce titre ils sont particulièrement vulnérables aux incivilités et commission de délits de toute nature (de par les tentations suscitées par l'offre de produits convoités, les sommes brassées par les commerçants, l'importance de la fréquentation, voire qu'ils constituent le cadre de manifestations diverses ou d'actions revendicatives susceptibles de troubler l'ordre public)... Il est alors expressément énoncé que « tout doit être mis en œuvre pour assurer la

---

<sup>652</sup> L'une du 23 mai 2011 (n°IOCK1110760J) destinée à mettre en place une convention-cadre pour la sécurisation des grands espaces commerciaux ; et l'autre du 5 janvier 2016 (n°1600290J) sur les conventions locales de coopérations de sécurité.

protection des exploitants, de leur personnel, de leur clientèle, mais, également des marchandises et de l'ensemble des biens qui composent le site. Il s'agit, en effet, de faire en sorte que ces établissements puissent fonctionner dans un climat de sécurité propice au développement normal des activités commerciales. Entretenir un sentiment de confiance et une véritable convivialité en garantissant des conditions optimales de sécurité constitue une œuvre commune de sécurité qui doit s'appuyer sur une politique de prévention adaptée et se concrétiser par une stratégie de protection et de dissuasion basée sur un diagnostic précis et détaillé de chaque situation ».

Très clairement, les pouvoirs publics estiment donc que la sécurité au sein de ces espaces constitue une priorité d'action. A ceci près que de façon remarquable, elle va se traduire non pas par une augmentation des forces publiques de sécurité, mais par la proposition d'un modèle-type de partenariat entre les différents acteurs intervenant en matière de sécurité sur un territoire donné, notamment sous la forme de convention-cadre<sup>653</sup>, permettant « la mise en place d'un partenariat réellement opérationnel au niveau local », associant « le représentant de l'État, le directeur du site commercial, le procureur de la République, et le maire... ».

Ramené aux moyens issus de la compétence de chacun de ces différents acteurs concernés, c'est donc toute une chaîne totalisante de sécurité, en une association complémentaire, qui se met alors en place : représentant de l'État/pouvoir réglementaire/police et gendarmerie, directeur du site/règlement intérieur/sécurité privée, procureur de la république/justice, maire/ordre public local/police municipale.

Ainsi, le principe du dispositif repose sur l'idée de relier ces multiples opérateurs participant chacun d'un niveau de sécurité en un réseau coordonné, via la désignation d'interlocuteur identifiés, au sein de la police, de la gendarmerie, du personnel de sécurité du site, en vue d'un échange rapide de toute information opérationnelle ; y sont aussi associés les exploitants du site dans la détermination de leurs besoins, à travers des diagnostics de sécurité. Enfin cette organisation prévoit la « facilitation des démarches des plaignants et adaptation de la politique pénale du parquet à la situation spécifique des sites ».

Ce qui se dégage concrètement de ce dispositif est alors la possibilité pour les exploitants de participer directement à la détermination de leurs besoins, au moyen des forces privées de sécurité qu'ils emploieront à les satisfaire concrètement. Dans ce cadre leur sera apporté le concours privilégié de la force publique, c'est-à-dire de la police, dès lors que leur intervention devient nécessaire, et de la

---

<sup>653</sup> Le terme est d'ailleurs en lui-même trompeur dans le sens où il ne s'agit pas d'un un contrat-cadre ; son sens juridique n'est pas vraiment établi, sans véritable consistance, et semble plus relever d'un élément de langage d'action politique que d'une action publique déterminée.

justice qui devra enfin prendre en compte l'intérêt spécifique des exploitants (notamment concernant le traitement de la délinquance des mineurs et des comportements réitérants, par exemple).

C'est ici la démonstration manifeste d'une nouvelle façon de procéder des pouvoirs publics qui s'interprète comme une organisation managériale des moyens existants plutôt que par des prescriptions simples consistant à fournir des moyens nouveaux et supplémentaires. Elle consacre à cette occasion une certaine doxa émanant des considérations à l'œuvre dans la conception des mesures de sécurité dans son application sociétale, comme il en va de la mention des notions de :

- « Ensemble du personnel », « clientèle », « marchandises » et « bien ». Où il est ainsi opéré l'énumération concrète et matérielle des différents groupes d'intérêts en présence afin de mieux circonscire et définir une part du contenu de la sécurité générale, appliquée dans une dimension physique et territoriale.

- « Prévention », « protection », « dissuasion ». Est acté l'éclatement des missions de sécurité, identifiées selon un diagnostic circonstancié, et envisagées principalement sous un angle proactif qui de fait seront réalisées par les opérateurs privés de sécurité.

- « Enjeu de sécurité et de commerce ». Si le premier constitue une des missions primordiales et naturelles du régalién, c'est la bonne réalisation de celui-ci qui va alors permettre la réalisation du deuxième, admis alors ici comme un objectif social fondamental, en la constitution d'une paix marchande, ou paix du marché<sup>654</sup>.

- « Assurer des conditions matérielles et psychologiques de sécurité ». Outre les conditions réelles et concrètes de maintien de la sécurité, c'est l'admission que le *sentiment* d'insécurité, quand bien même cette notion est difficilement matérialisable, entraîne des conséquences elles tangibles et mesurables sur le sentiment de sécurité nécessaire à la quiétude de consommation.

---

<sup>654</sup> Bruno Sabatier consacre lui le terme de « *Pax mercata* », comme une forme de gouvernance sociale dont le fondement « est un ensemble de règles, codifié dans le règlement intérieur et appliqué dans la mesure du possible, proscrivant tout acte qui peut troubler l'ordre marchand, le bien-être des visiteurs, sembler une nuisance ou une gêne dans leur déplacement et leur regard qui doit être orientés vers la marchandise » (« Sécurité et police privée dans les lieux de consommation : une analyse de géographie sociale », *op. cit.*).

L'on peut compléter la notion en ce sens qu'elle porte l'idée conceptuelle désormais classique de l'économie libérale que les effets du commerce ne déploient leurs pleins effets qu'à partir du moment où celui-ci s'opère débarrassé de ses contraintes. Ainsi, l'abolition de contraintes spatiales et de la concurrence des compétences et responsabilités nées de la présence d'une variété d'opérateurs constituerait une condition d'émancipation et d'optimisation des échanges commerciaux et sociaux. Dans ce cas d'espèce, la concurrence des ordres privés et public s'effacerait au profit des premiers qui prendraient alors en charge la majorité des composantes permettant l'exercice optimal de leur activité : commerce, contrôle social, sécurité ; les pouvoirs publics n'ayant alors vocation à intervenir de manière résiduelle et en dernière instance selon leur domaine de compétence réservé et dans une stricte nécessité.

C'est le sens moderne de l'abolition des frontières, aussi bien nationales que patrimoniales, qui dans l'idéologie libérale permet d'optimiser les échanges commerciaux, combiné à l'idée que ses partisans tirent de la célèbre maxime de Montesquieu : « partout où il y a des mœurs douces, il y a du commerce, et que partout où il y a du commerce, il y a des mœurs douces » (Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XX).

Ainsi segmentée dans ses objectifs comme dans ses symptômes, la notion de sécurité semble désormais pleinement reconnue par les pouvoirs publics dans son acception métaphysique et intégrative (en tant qu'elle permet le plein accomplissement individuel et collectif de la citoyenneté, la qualité de vie...), et qui appellerait plus que jamais une participation active de tous les acteurs concernés, et au-delà de seuls moyens classiquement relevant de la coercition.

## 2°) *De la sécurité à la discrimination.*

La question du contrôle d'accès aux lieux, dont les propriétaires entendent exercer eux-mêmes certains de ses moyens par le biais d'opérateurs privés, pose celle de leur latitude d'action en la matière. Cette question se pose certes moins dans l'hypothèse d'un lieu physiquement fermé ou fortement restreint (nécessitant pour y accéder une autorisation par exemple) et qui impose le respect de la propriété privée (ou d'un pouvoir de police administrative). Mais elle appelle cependant une attention particulière du fait qu'il existe un grand nombre d'espaces privativement protégés qui ont pourtant vocation à être ouverts au plus grand nombre et que surtout, la circulation en leur sein y est même encouragée.

Dans ce cas, comment s'appréhende alors la conciliation et l'équilibre entre les libertés individuelles d'un public composé de passants, ou plus encore d'usagers – ponctuels – du lieu, et le droit de propriété des propriétaires ?

Rappelant que si « la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »<sup>655</sup>, c'est bien que le propriétaire d'un lieu peut se prévaloir autant de la maîtrise de son bien que de la détermination de son usage<sup>656</sup> : de là, est supposée sa pleine liberté de choix quant aux modalités de protection *des biens meubles ou immeubles ainsi que celle des personnes liées directement ou indirectement à la sécurité de ces biens*<sup>657</sup>, telles qu'il les conçoivent en tant que donneur d'ordre à un opérateur privé de sécurité.

Partant, l'intérêt d'un propriétaire/donneur d'ordre à la préservation de ses biens est censé justifier de

---

<sup>655</sup> C. civ. art. 544.

<sup>656</sup> Ainsi, c'est l'idée que chacun a un « pouvoir » de police sur son domaine, au sens d'un pouvoir de police domestique, plus ou moins étendu selon le droit de la propriété considéré, et selon qu'il n'empiète pas sur la police générale et l'espace public (ou les règles d'occupation de l'espace public).

<sup>657</sup> L'on reprend ici à dessein l'expression consacrant la matérialité des activités privées de sécurité telle que définie à l'article L611-1 du CSI.

l'application d'un motif légitime<sup>658</sup> en cas de limitation d'accès à un endroit ou un service. Or, c'est précisément à cette occasion qu'est susceptible de se constituer une discrimination.

Juridiquement, le principe de non-discrimination découle du principe constitutionnel d'égalité, et une discrimination opérée à l'encontre d'une personne est constitutive d'une incrimination pénale, prévue et définie par les articles 225-1<sup>659</sup> à 225-4 et 432-7 du code pénal : elle consiste ainsi à refuser le bénéfice d'un droit ou à refuser de contracter en raison de considérations ethniques, nationales, raciales, religieuses, et aussi du sexe, lieu de résidence, ou encore de la situation de famille, de handicap, de santé, dans une situation où « une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable »<sup>660</sup>.

De fait, tout ce qui est relatif à une conditionnalité d'accès et d'intégration a fondamentalement et potentiellement à voir avec la notion de discrimination : cette problématique est d'autant plus accentuée que la distribution de la sécurité s'opère selon des moyens aussi différenciés et de moins en moins standardisés, surtout lorsque cette dernière est inhérente à un service et pas une obligation. En d'autres termes, le manque de normes procédurales dans les pratiques même de sécurité laissent une part si large à l'appréciation souveraine qu'il est alors malaisé de définir ce qui relève d'une discrimination effective ou de la défense d'un intérêt légitime ; ce qui n'est pas un trait spécifique aux activités privées de sécurité mais à l'ensemble des activités sécuritaires, même s'il est d'autant plus prégnant en ce que les opérateurs privés de sécurité exercent pour la majeure partie dans le sens de la prévention. Cette situation est d'autant plus équivoque que lorsque le refus discriminatoire lié à la fourniture d'un bien ou d'un service est commis dans un lieu accueillant du public, ou aux fins d'en interdire l'accès, les peines afférentes sont théoriquement beaucoup plus élevées<sup>661</sup>.

Sur le principe, on pourrait en déduire une protection juridique plus conséquente pour les usagers ou les tiers en termes de discrimination liée au refus de la fourniture d'accès ou de service

---

<sup>658</sup> Dont il revient au juge de déterminer la validité, faute de définition légale. Ce peut être la mauvaise foi, l'état d'ébriété ou l'impolitesse du demandeur, l'indisponibilité d'un produit, l'anormalité de la demande, l'inexistence d'une prestation...

<sup>659</sup> « Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée (...) ».

<sup>660</sup> Art.1 de la loi du 27 mai 2008 n° 2008-496 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

<sup>661</sup> Les peines sont ainsi portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende, alors qu'elles sont classiquement de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsqu'elles consistent notamment en un refus de fourniture d'un bien ou d'un service, l'entrave à l'exercice normal d'une activité économique quelconque, le refus d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne, etc... (art. 225-2 du C. pén.).

lorsque celle-ci est exercée par des propriétaires/opérateurs économiques<sup>662</sup>, *a fortiori* lorsque ces derniers s'appuieraient sur des forces privées de sécurité pour l'exercer à leur place de façon indirecte. Mais celle-ci ne livre ses effets et son intérêt que pour autant que la connaissance qu'ont les usagers des prérogatives des agents de sécurité soit effective, et que ces derniers eux-mêmes en soient conscients. C'est la raison pour laquelle la question de la formation déontologique a fini par s'imposer comme une nécessité vitale et qu'à ce titre, le code de déontologie prévoit sous la notion clé de *respect du public* qu'« hormis les dispositions de l'article 8 du code de déontologie, les salariés doivent se comporter de manière respectueuse et digne à l'égard du public. Ils s'interdisent toute familiarité et discrimination dans l'exercice de leurs fonctions » (article 27).

Cela dit, l'on peut légitimement se demander si cette seule mention par rapport à la lutte contre les discriminations est suffisante et efficiente ; peut-être aussi cette problématique est-elle minimisée du fait que leurs prérogatives sont extrêmement limitées, qu'ils ne sont pas assermentés et dès lors ne peuvent se prévaloir d'aucune fonction administrative ou judiciaire, là où le régime de lutte contre les discriminations du fait des personnes publiques (en tant que dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public) est particulièrement sévère.

La lutte contre les discriminations en général, et lorsque celles-ci sont commises du fait de l'exercice d'activités privées de sécurité, suppose que les citoyens et usagers en connaissent l'existence des moyens, ce qui n'est majoritairement pas leur cas, alors que ni les pouvoirs publics ni les opérateurs privés de sécurité ne communiquent vraiment à ce sujet. Dès lors, « les signalements sont statistiquement rares, les poursuites et les condamnations pénales sont faibles. Les causes de cet échec relatif sont multiples et variées : désintérêt des services de police plus rompus à l'enregistrement d'une plainte pour vol qu'une plainte pour discrimination, mauvaise qualité de certains dossiers soumis à la HALDE (*sic*<sup>663</sup>), insuffisance des preuves, les juridictions pénales sont suspectées par ailleurs de

---

<sup>662</sup> C'est particulièrement à l'occasion d'une activité économique, ou d'une situation liée à cette dernière, que la discrimination est susceptible de s'analyser comme un refus de vente : prévu à l'article L122-1 du Code de consommation, il consiste notamment en l'interdiction de « de refuser à un consommateur la vente d'un produit ou la prestation d'un service, sauf motif légitime » et peut s'interpréter comme une expression d'une discrimination.

<sup>663</sup> Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, autorité administrative indépendante compétente pour se saisir « de toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi, dissoute en 2011 au profit du Défenseur des droits, dont les structure et compétences sont sensiblement identiques, mais en ayant dans le même temps récupéré le domaine du contrôle du respect de la déontologie des activités de sécurité autrefois assuré par la CNDS. Ceci étant, le Défenseur des droits souffre toujours intrinsèquement d'un certain manque de reconnaissance tant auprès des citoyens que des pouvoirs publics, même si la situation tant un peu à s'améliorer ; il convient cependant de noter que si les saisines concernant les réclamations liées à des cas de discrimination ne connaissent pas un grand succès, celles relatives à la déontologie de la sécurité connaissent une augmentation continue et constante depuis sa création. Pour ordre d'idée, ces dernières ont été au nombre de 910 en 2015, 4846 pour les réclamations liées à la discrimination *stricto sensu* (*Rapport d'activités du Défenseur des droits*, 2015).

refuser de s'investir dans ce domaine »<sup>664</sup>. Et effectivement, comment interpréter la compétence préférentielle confiée au Défenseur des droits et au CNAPS le cas échéant plutôt qu'aux juridictions ordinaires ? Faut-il la considérer comme étant au bénéfice des plaignants qui bénéficieraient là d'une structure *ad hoc* en matière de discrimination exercée par des forces privées de sécurité, ou bien est-elle révélatrice d'un désintérêt, ou d'une trop grande difficulté pour la force publique de traiter ce problème de façon efficace et systémique ?

Difficile de connaître la réalité effective du phénomène de discrimination occasionnée par des activités privées de sécurité, malgré l'existence d'un consensus estimant que le Défenseur des droits reste très peu saisi en la matière. Mais lorsqu'il l'est, les réclamations concernent quasi-exclusivement des situations de discrimination dans des espaces commerciaux, à l'occasion de contrôles aéroportuaires<sup>665</sup>, ou encore à l'entrée de discothèques : ce qui confirme la prégnance de la logique d'exclusion spatiale à l'œuvre dans la matérialité des processus de discrimination relative à l'exercice de ce type d'activité.

C'est en ce sens que les activités privées de sécurité délivrent leurs effets incidents en terme de définition d'une sociologie territoriale qui se joue de plus en plus des catégorisations liées à la nature patrimoniale des biens dont ils assurent la protection. Il y a là par ailleurs une apparente contradiction née du fait qu'alors que tout est conçu architecturalement pour faciliter le passage d'un lieu à un autre, plus que jamais, si une personne accède à un endroit dont l'accès est contrôlé, c'est parce qu'on l'y a laissé entrer, et qu'elle possède à la fois un certain intérêt et adopte un comportement

---

<sup>664</sup> SAGARDOYTHO Thierry, « Le droit pénal de la discrimination : un droit à construire, point de vue d'un praticien », *AJ pénal*, 2008, p.314.

<sup>665</sup> Cas d'une fouille et palpation complémentaires sur des personnes dont le patronyme aurait une consonance maghrébine (Décision du Défenseur des droits MDS, MLD-2013-176. En l'occurrence, le règlement de ce genre de litige est particulièrement délicat et révèle la difficulté (ou la faiblesse) des pouvoirs publics à véritablement opérer un arbitrage entre le respect de la liberté individuelle et de la dignité de la personne discriminée et l'intérêt du donneur d'ordre : ce qui se traduit qu'en l'espèce « le Défenseur des droits prend acte de la nécessaire confidentialité, pour des raisons de sécurité, des critères énumérés dans la réglementation en question, qui n'appellent pas d'observations de sa part », et ne semble pouvoir solutionner le problème qu'en proposant de recommander « au transporteur aérien que les passagers ainsi sélectionnés soient fouillés à l'abri des regards, dans un local spécialement prévu à cet effet ».



idoine pour s'y trouver<sup>666</sup>. C'est alors toute la crainte d'une discrimination sociale<sup>667</sup> globale qui se fait jour, laquelle mêlerait de façon plus ou moins distincte diverses catégories de discriminations certes déjà identifiées, mais bien difficiles à faire reconnaître dans le cadre d'une procédure judiciaire.

---

<sup>666</sup> Voir la notion de « club goods » chez le chercheur britannique Chris Webster (WEBSTER Chris, « Property rights and the public realm », in *Environment and planning B : planning and design*, vol. 29, 2002, pp. 397-412 ; ou encore WEBSTER Chris, WAI-CHUNG LAI Lawrence , *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*, Edward Elgar Publishing limited, 2004). L'auteur défend l'idée que la plupart des espaces ouverts de vie sociale sont mis à disposition d'un public particulier se définissant par des intérêts ou des appartenances communes et se constituent alors sous forme de *club good*, dont l'espace global social et architectural moderne tendrait à de plus en plus se composer. De là, et de façon quasi-mécanique, « plus les services dispensés ou les biens disponibles sont enclins à la congestion ou à une utilisation abusive, plus la probabilité d'exclusion est grande » (CRAWFORD Adam, « L'organisation de la sécurité en Grande-Bretagne, la police sur le marché », in *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*, ROCHÉ Sebastian (dir.), Odile Jacob, 2004, p.235).

<sup>667</sup> Prise dans une acception autre que celle relative à la condition sociale liée à l'origine, la naissance, ou la fortune (en d'autres termes, la pauvreté. V. ROMAN Diane, « La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français », *Recueil Dalloz*, n°28, pp.1911-1918.)

## SECTION 2 : L'émergence d'un droit à, ou d'un devoir de sécurité ?

À partir du moment où l'on admet la participation de la société civile via l'action des particuliers en matière de maintien de la sécurité, on légitime dans le même la prise en compte des intérêts propres de ces derniers. De fait, ces intérêts sont souvent directement liés à une demande d'application concrète de sécurité sur un objet déterminé. Or, déterminer un objet signifie notamment le situer au sein d'un espace physique et social, comme nous venons d'en démontrer certains aspects dans le sens où nous avons constaté que ces demandes privées et particulières de sécurité sont essentiellement motivées par des intérêts de proximité.

De là, « segmenté, l'espace de responsabilité collective est appelé à se reconstruire autour de la gestion des interfaces. L'accent est mis sur la diversité des situations, en lien avec la diversité des territoires. Le dénominateur commun de la coordination se situe au niveau de la relation à l'espace. Sur le terrain, le resserrement fonctionnel des acteurs repose sur un lien de proximité, défini par référence à l'utilisateur au climat d'insécurité qui l'environne. Et cela dans un cadre évolutif »<sup>668</sup>.

Cette notion de responsabilité collective s'appréhende par le fait que la sécurité se définit de plus en plus comme un bien commun, s'intégrant et se matérialisant sous la forme d'un système complexe, intégrant de plus en plus de composantes variées de la vie civile.

Or, voilà que cette dernière se caractérise particulièrement par une culture toute contemporaine - et pouvant apparaître étrangement paradoxale - d'intériorisation de l'insécurité mais dans le même temps de recherche par tous moyens de rejet du risque ; c'est-à-dire une conception des rapports sociaux qui reposerait sur l'anticipation des préjudices potentiels, comme une sorte de principe de précaution, et impliquant pour ce faire une mobilisation généralisée autour d'une stratégie d'évitement de l'incertitude et du scénario du pire.

Le fait que les moyens humains et matériels de la sécurité privée ont pour vocation à constituer des auxiliaires privilégiés de la force publique (police/action opérationnelle contre la délinquance, et justice/charge de la preuve) sans les y associer de façon organique (et donc lier leurs statuts et compétences) semble constituer le véritable exploit conceptuel de la loi puisqu'elle les reconnaît comme participant à la sécurité générale, donc celle de tous les citoyens, et sans quasiment aucune contrepartie de responsabilité envers l'expression des moyens de la souveraineté nationale. C'est alors

---

<sup>668</sup> SIMULA Pierre, « Offre de sécurité et forces publiques régaliennes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, p.140.

que la véritable responsabilité de l'exercice des activités privées de sécurité se doit d'être recherchée au sein des mécanismes d'assurancialisations sur lesquels s'appuient la société civile pour assurer d'autres types d'activités essentielles (I°).

À travers nombre des moyens de la sécurité intérieure, ce n'est finalement plus tant l'État et ses institutions qu'il s'agit de protéger que le citoyen, voire même plus encore le particulier. La sécurité serait alors vue comme un bien collectif, autant public qu'à destination du public : à loisir pour ce dernier de choisir parmi certaines de ses modalités, et de ne plus le considérer nécessairement comme un service rendu uniformément et à tous par l'État. Si ce dernier reste effectivement garant de la sûreté, il constitue désormais un vecteur (même si encore primordial) parmi d'autres de la sécurité. Démocratisation de la sécurité ? Ce pourrait être le cas si la légitimation de ses nouveaux acteurs par la démonopolisation de la fonction d'ordre se manifestait par l'existence d'un réel d'un devoir de sécurité générale. Et cela supposerait aussi par ailleurs que la logique intrinsèque de marchandisation qui sous-tend l'exercice des activités privées en la matière s'accorde bien avec les exigences de l'intérêt général (II°).

## **I°) La sécurité privée ou la traduction du paradigme sociétal de l'assurancialisations de la société.**

Pour Frédéric Ocqueteau, la spécificité du champ d'intervention de la sécurité privée (c'est-à-dire le traitement préventif de la délinquance et des menaces contre les activités commerciales ou dans les lieux ouverts au public), ainsi que l'appel à des entreprises tierces plutôt que la constitution de services internes, démontre un changement de paradigme sociétal axé sur la notion « d'assurancialisations »<sup>669</sup> de la société, où « la réparation des dommages deviendrait avec le temps un enjeu secondaire pour les acteurs organisés, qui doivent surtout administrer la preuve aux compagnies

---

<sup>669</sup> V. notamment EWALD François (*L'État providence*, B. Grasset, 1986, 608 p.). L'assurancialisations représenterait pour l'auteur une caractéristique propre des sociétés industrialisées modernes, en particulier à la suite de l'établissement de l'État-providence, et consistant en un principe de régulation visant à pallier les difficultés d'organisation économique, politique, et sociale. Face au risque, au danger, à l'insécurité qui sont partout, la mise en œuvre de la responsabilité permet une compensation matérielle qui assure la bonne marche de l'ordre social. Malgré la reconnaissance constante de divers regroupements d'intérêts et solidarités, parfois en conflit mais tous légitimes à exister, il s'agit, dans une optique de calcul rationnel et optimal, de ne pas tant rechercher qui a fait la faute que de d'abord déterminer comment l'on peut se prémunir d'une perte effective.

d'assurance qu'ils préviennent bien la survenue des risques et leurs conséquences »<sup>670</sup>.

Les sociétés d'assurance jouent quant à elles « un rôle de premier plan dans la mise en place des prestations de sécurité liées à la lutte contre les risques technologiques et les malveillances. Elles génèrent une régulation originale de l'ordre social qui tend plus à se focaliser sur l'organisation de la prévention des risques et des pertes plutôt que sur la réparation du dommage proprement dit »<sup>671</sup>.

En effet, il existe un lien d'évidence entre le fait de rendre le plus improbable possible la survenance d'un dommage et l'enjeu financier lié à la préservation d'un objet, et qui entraîne dès lors la mise en œuvre d'un calcul rationnel se basant sur le coût potentiel de la perte de l'objet par rapport au coût de sa protection. Tant que le coût réel de sa protection via différents moyens (sécurité publique, sécurité privée, techniques, assurances) sera avantageux au regard de sa perte, toutes les activités économiques concernées ne peuvent que rechercher le meilleur moyen d'optimiser celle-ci. En cela les opérateurs d'activités privées de sécurité, mais aussi les assureurs, voire les personnes publiques sont amenées à développer leur offre de services marchands (mais pas seulement) en incluant dans leur prestation des moyens toujours plus concurrentiels et sophistiqués, relevant aussi bien d'une nature normative et matérielle qu'économique et comportementale.

Partant, toutes ces considérations participent du passage de la « laïcisation de la prise en charge des dangers »<sup>672</sup> à leur libéralisation, c'est-à-dire le partage de la responsabilité des moyens effectifs de sécurité entre l'État et les opérateurs privés, et qui emporte des conséquences juridiques sur le régime des responsabilités de ces derniers ainsi que sur la redéfinition des normes juridiques et sociétales de sécurité publique. Ces dernières transcrivent particulièrement l'expression de modalités d'exercice de sécurité privée (ou assimilée ou s'y rapportant) axées sur l'assurantialisation des activités humaines, sociales et économiques, tendant à favoriser une optique de règlement des problèmes non par la recherche de la qualité des auteurs de troubles, mais par celle des conditions par lesquelles le risque même de victimisation peut être évité<sup>673</sup>.

---

<sup>670</sup> OCQUETEAU Frédéric, *Gardiennage, surveillance et sécurité privée : commerce de la peur et/ou peur de commerce ?*, CESDIP, 1992, p.4.

<sup>671</sup> *id.*, p.113.

<sup>672</sup> FABIANI Jean-Louis, THEYS Jacques (éd.), *La Société vulnérable. Évaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'École Normale Supérieure, 1987, p.10.

<sup>673</sup> Trait saillant de notre « société du risque », tel que la conçoit Ulrich BECK (ouvrage éponyme publié en 1986 - *Risikogesellschaft* - et traduit en français en 2001 par *La Société du risque*). L'auteur y développe un paradigme de la modernité contemporaine consistant à envisager la sécurité comme principe général d'évaluation, et dès lors comme moteur de l'action, par le fait d'endiguer les menaces et les risques pour qu'ils ne franchissent pas les limites de ce qui est tolérable. Nous serions ainsi face à un phénomène de globalisation des risques qu'il importe d'identifier (en une systémique de valeurs), en tant qu'ils définissent un modèle économique, politique et social.

Or, l'on remarque que même certains champs de sécurité censément assurés par les forces publiques embrassent et accompagnent la logique d'une privatisation des moyens, techniques et finalités visant à son maintien, tel le cas de la vidéo-protection (A).

Au-delà du seul cas des opérateurs privés de sécurité, il convient aussi d'examiner certaines des obligations de leurs donneurs d'ordre habituels, tant elles constituent finalement une sorte d'écosystème assurantiel défini et mis en œuvre autant par l'État que par les opérateurs économiques privés de toute nature, et sollicitant toute une variété de domaines (B).

Peu en vue jusqu'à présent, alors même qu'elles sont considérées comme se rattachant globalement aux activités privées de sécurité, les activités privées de recherches (en d'autres termes les détectives privés) se définissent selon un mode d'action inquisiteur qui participe pleinement de cette logique d'identification des dangers, et servant les intérêts privés et particuliers des donneurs d'ordre (C).

### **A°) La sécurité par la vidéoprotection.**

Les espaces susceptibles de faire l'objet de l'installation de systèmes de surveillance, constitués, de caméras, mais aussi de détecteurs, de centrales d'alarme, de sirènes, d'enregistreurs sont les locaux d'habitation individuels ou collectifs, neufs ou occupés, les établissements à usage professionnel de tous types (commerces, immeubles de bureaux, sites industriels par exemple), la protection provisoire des chantiers, ou encore les voies et bâtiments communaux...

Ce seront surtout sur les dispositifs vidéo que nous exercerons notre attention ici, en ce que l'on appelait autrefois la vidéosurveillance, et qui constitue une modalité de surveillance de l'espace sur lequel s'exerce une activité de sécurité, par un dispositif de visualisation d'images, susceptibles d'être enregistrées, manipulées et exploitées à distance, via des caméras.

Ce mode de surveillance des espaces et des personnes s'est immensément popularisé à partir des années 1980 alors qu'il a trouvé ses premières applications dans la sphère privée (espaces commerciaux, d'habitation, travail), les pouvoirs publics se l'étant ensuite largement approprié, de telle sorte que la nécessité d'un encadrement juridique s'est manifestée du fait de ses effets et risques pour les libertés collectives et individuelles. En effet, le développement exponentiel de cette technique de surveillance s'est à ce point « démocratisé » dans sa mise en œuvre autant par les personnes publiques que privées qu'elle constitue désormais un véritable réseau d'outil technologique ayant pour but de prévenir et réprimer la délinquance, et dont le régime juridique justifie dès lors une place toute dédiée au sein du Code de la sécurité intérieure (1°).

Dans cette optique, la question de la vidéosurveillance<sup>674</sup>, alors qu'elle ne constitue qu'un moyen technique et technologique, dépersonnalisé, a priori aux incidences théoriquement faibles en terme de contrainte directe (pour autant que la législation la maintienne dans ses limites actuelles), apporte un éclairage révélant particulièrement l'imbrication des problématiques qui peut parfois s'opérer entre sécurité publique et sécurité privée : qu'ainsi comment la vidéosurveillance contribue à définir un environnement global de sécurité par le croisement des moyens propres à chaque sphère, et qui estompe peu à peu le cloisonnement des intérêts publics et privés (2°).

### *1°) Un dispositif socio-technique global à finalité sécuritaire.*

C'est la loi LOPS du 21 janvier 1995 qui pose les bases légales sur lesquelles se fonde la doctrine d'emploi et le régime juridique de l'installation et protection de dispositifs de vidéosurveillance, que ce soit sur la voie publique ou dans des lieux privés (et consacrant dès lors une différenciation de régime selon la domanialité considérée).

Dans une optique d'utilisation indifférenciée (par tous types de personne), la vidéosurveillance a principalement pour objet la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol, ainsi que la prévention d'actes de terrorisme.

Dans le cas où l'espace en cause relève de la voie publique, le donneur d'ordre est une personne publique (règle classique de domanialité publique) et dont les conditions de surveillance sont encadrées de la sorte que les images ne sont exploitables que pour le compte de celle-ci<sup>675</sup>.

---

<sup>674</sup> Formellement, ce serait le terme de « vidéoprotection » qu'il conviendrait d'usiter suite au changement introduit par la loi LOPPSI 2 du 14 mars 2011. Pour le législateur (recourant ainsi à la formule de « disposition-balai » consistant à prévoir qu'une modification générique s'applique à l'ensemble des textes en vigueur concernés) ; car le « mot de « vidéosurveillance » est (...) inapproprié car le terme de « surveillance » peut laisser penser à nos concitoyens, à tort, que ces systèmes pourraient porter atteinte à certains aspects de la vie privée. Dès lors, il y a lieu de remplacer le mot « vidéosurveillance » par le mot « vidéoprotection », qui reflète plus fidèlement tant la volonté du législateur que l'action conduite en faveur de nos concitoyens » (voir amendement CL158 du gouvernement lors de l'examen en commission des lois).

Cependant, et sans gage de posture idéologique dont le terme de vidéosurveillance est porteur pour ses détracteurs, nous préférons ici employer ce terme qui met particulièrement en relief la démonstration de la doctrine d'emploi à laquelle elle contribue, relative au contrôle d'une zone spatiale déterminée et des biens et personnes qui s'y trouvent : car le fait est que même d'un seul point de vue technique, une caméra ne protège pas, elle surveille; c'est le sens du résultat de son fonctionnement qui permet le cas échéant le déploiement de mesures de protection.

En conclusion, l'emploi différencié des deux termes permet peut-être de saisir une différence de nature selon le choix de l'un ou l'autre ; ainsi le terme de vidéoprotection peut alors parfaitement continuer à être utilisé dès lors qu'il se réfère strictement aux dispositifs prévus par la loi et le Code de sécurité intérieure, mais considéré qu'il s'insère au sein d'une logique conceptuelle globale mieux définie par celui de vidéosurveillance.

<sup>675</sup> Longtemps s'est posée la question de savoir en quoi la CNIL devait ou non être compétente du fait que ces dispositifs

L'installation de caméras de vidéosurveillance est soumise à l'obtention d'une autorisation préfectorale préalable, prise après avis de la commission départementale de la vidéoprotection, présidée par un magistrat judiciaire<sup>676</sup>.

Pour les personnes publiques désireuses de s'équiper de tels dispositifs de surveillance, la loi prévoit les cas dans lesquels elles justifient leur déploiement : ainsi, la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords, la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale, la régulation du trafic routier et constatation des infractions aux règles de la circulation.

La doctrine d'emploi de la vidéosurveillance par les pouvoirs publics a connu un profond changement de paradigme avec la loi du 23 juillet 2006 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>677</sup>, par lequel l'État s'investit dans la vidéosurveillance et entend en faire un véritable moyen de sécurité intérieure en plus d'un outil privilégié de la lutte contre le terrorisme, alors que jusqu'ici était surtout l'affaire des collectivités territoriales (l'État central n'étant alors sollicité qu'en matière d'autorisation préfectorale) : il peut donc prescrire directement la mise en œuvre de ce type de moyen, selon les besoins de sécurité générale qu'il détermine et en étant destinataire de ses résultats, et en autorisant les services de police à y accéder directement et de façon permanente (voire d'avoir accès à des dispositifs mis en œuvre par des tiers). De même il encourage le développement de ce réseau tiers (collectivités) en y participant financièrement via un fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Le régime matériel de la vidéosurveillance donne globalement la possibilité à toute personne morale de déployer un système de vidéosurveillance « pour la protection des abords immédiats de leurs bâtiments et installations », ce qui sous-entend deux conséquences majeures : que les personnes privées peuvent aussi y avoir recours, et qu'elles accèdent alors à une surveillance sur la voie publique ; alors que cette faculté leur était auparavant totalement interdite<sup>678</sup>, elle connaît une limitation matérielle tenant ce que les caméras ne peuvent avoir « pour champ de vision que les abords immédiats des bâtiments en question et non l'ensemble de la voie publique, qui ne peut faire l'objet d'une surveillance que par les autorités de police »<sup>679</sup>.

---

enregistrent et conservent ce qui s'apparentent à des données personnelles. Le principe désormais en vigueur en ce qui concerne les lieux ouverts au public tient à l'obtention d'une autorisation de la CNIL si le système vidéo est associé à un système biométrique (reconnaissance faciale).

<sup>676</sup> Art. L252-1 et L251-4 du CSI.

<sup>677</sup> Loi du 23 janvier 2006, n° 2006-64 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

<sup>678</sup> Faculté justifiée notamment par la possibilité de repérer le dépôt d'engins explosifs, de voitures piégées ou encore de sécuriser les abords d'installations sensibles, comme les grands ports ou les aéroports.

<sup>679</sup> Circulaire du 26 octobre 2006 NOR INTD0600096C relative à l'application des articles 10 et 10-1 de la loi n°95-73

Cependant, tel que l'a souligné notamment un rapport d'information du Sénat<sup>680</sup>, il a été constaté une certaine « diversification des usages et des finalités de la vidéosurveillance, en dehors du cadre légal » : et celui-ci de souligner « la non prise en compte par la législation de certains usages comme la sécurité des clients – hors délinquance – ou l'exploitation d'un service ». Il cite à titre d'exemple la RATP qui avait installé les premières caméras sur les quais pour soi-disant permettre au conducteur de s'assurer qu'aucun passager n'était bloqué entre les portes des wagons, ou la gestion des files d'attente dans les parcs d'attraction, voire les collectivités territoriales se servant de ce moyen pour faciliter l'intervention d'autres services ne relevant pas des forces de police : des exemples parmi bien d'autres de l'utilisation sinon abusive, du moins d'interprétation large de la destination d'emploi de la vidéosurveillance.

Or, alors que la loi ne prévoyait pas ces finalités, les pouvoirs publics ont dû faire preuve d'une certaine résignation et admission de cet état de fait, estimant certes que si la décision du Conseil constitutionnel inclinait à penser que si elles ne sont pas prévues, elles sont donc a priori interdites ; toutefois, ils imaginaient mal comment revenir en arrière tant la vidéosurveillance est devenue dans beaucoup de villes un mode de gestion urbaine.

La loi LOPPSI 2 du 14 mars 2011 (et à l'occasion de la codification du CSI<sup>681</sup>) interviendra de façon nécessaire afin de légitimer cette interprétation large en étendant et précisant nombre des usages de la vidéosurveillance. C'est ainsi que l'installation de système de vidéosurveillance aux fins d'enregistrer et de transmettre des images prises sur la voie publique est autorisée et mise en œuvre par des personnes publiques afin de : « Protéger des bâtiments et installations publics et de leurs abords ; assurer la sauvegarde des installations utiles à la défense nationale ; la régulation des flux de transport ; permettre la constatation des infractions aux règles de la circulation ; la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants ainsi que la prévention, dans des zones particulièrement exposées à ces infractions (...) ; la prévention d'actes de terrorisme ; la prévention des risques naturels ou technologiques ; le secours aux personnes et la défense contre l'incendie ; la sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attraction ; enfin, et de façon générale, il peut être également procédé à ces opérations dans des lieux et établissements ouverts au public aux fins d'y assurer la sécurité des personnes et des biens lorsque ces lieux et établissements sont particulièrement

---

*du 21 janvier 1995 modifiée d'orientation et de programmation relative à la sécurité.*

<sup>680</sup> SENAT, COMMISSION DES LOIS, *Rapport d'information n°131: La vidéosurveillance : pour un nouvel encadrement juridique*, présenté par Jean-Patrick COURTOIS et Charles GAUTIER, 10 décembre 2008.

<sup>681</sup> Art. L251-2 du CSI.



exposés à des risques d'agression ou de vol »<sup>682</sup>.

La vidéosurveillance est donc majoritairement pensée comme un dispositif technique à finalité de sécurité publique générale, susceptible même de se décliner en des impératifs plus précis ou ponctuels, voire subjectifs, comme l'installation par procédure d'exception en cas de « tenue imminente d'une manifestation ou d'un rassemblement de grande ampleur présentant des risques d'atteinte à la sécurité des personnes et des biens ». Une doctrine d'emploi qui permet donc une application relative à tous les secteurs d'expression de l'ordre public (sécurité, tranquillité publique, voire salubrité prise dans une large acception dans le sens où elle est développée afin de faciliter l'intervention des services publics, ce qui inclut notamment les secours, les services d'incendie, les ordures ménagères, la propreté des rues, la fluidité du trafic<sup>683</sup>...).

Plus récemment, et confirmant ainsi un changement relatif à l'extension de la matérialité de la vidéosurveillance exercée sur la voie publique, plus axée sur la défense directe d'intérêts privés, mais aussi et surtout relatif à la méthodologie employée : l'article 73 de la loi «relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises»<sup>684</sup> permet explicitement aux commerçants de mettre en œuvre sur la voie publique un système de vidéoprotection, ayant pour finalité de protéger les abords immédiats de leurs bâtiments et installations dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol (après en avoir informé le maire de la commune concernée et obtenu l'autorisation des autorités publiques compétentes). Ceci étant, le visionnage des images reste exclusif aux agents de l'autorité publique<sup>685</sup>, les caméras étant aveugles pour les propriétaires et exploitants<sup>686</sup>. Mais ce faisant, cette extension permet de prendre acte de façon très concrète des axes contemporains autour desquels « la vidéoprotection » tend à développer : visualisation des personnes sur la voie publique, régulation des flux, identification des menaces directes à la sécurité, mais surtout dans une optique continue dans le temps et l'espace, ce qui représente finalement une sorte d'ilotage permanent, dépersonnalisé mais permettant une certaine réactivité du fait de l'interopérabilité des différents moyens employés dans la chaîne de sécurité telle qu'elle se dessine ; aux yeux des pouvoirs publics,

---

<sup>682</sup> De fait, l'énoncé normatif général relatif à l'installation d'un système de vidéoprotection sur la voie publique tel que prévu à l'article L252-2 du CSI est trompeur, puisque son contenu matériel prévoit des lieux qui ne relèvent strictement pas en tant que tels de la voie publique, voire relèvent de la domanialité ou compétence privée.

<sup>683</sup> *Circulaire du 26 mai 2008 INTK0800110C relative aux Raccordements des centres de supervision urbaine aux services de police et de gendarmerie et conditions d'attribution du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance en matière de vidéoprotection.*

<sup>684</sup> *Loi n°2014-626 du 18 juin 2014, loi «relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises».*

<sup>685</sup> Art. L252-2 et R252-3-1 du CSI.

<sup>686</sup> La loi prenant ainsi acte du principe de l'interdiction de déléguer une mission de surveillance générale de la voie publique à des personnes privées tel que le juge constitutionnel l'avait posé (C.C. 10 mars 2011, déc. n° 2011-625 DC sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure).

elle constitue un moyen technique qui s'inscrit parfaitement dans le prolongement logique des enjeux et politiques modernes de sécurité publique de plus en plus relatifs au contrôle social de la population.

Cependant, ce moyen technique, pour livrer son plein potentiel d'efficacité qui se traduit par une visibilité maximum, ne saurait se concevoir sans un véritable « maillage territorial continu »<sup>687</sup>, éliminant autant que faire se peut les angles morts, au risque de seulement déplacer les problèmes de sécurité hors champ. C'est là que la vidéosurveillance exercée par et pour le privé, bien qu'exerçant pour son propre intérêt, est aussi susceptible de fournir ce complément.

## *2°) La surveillance par le privé d'un espace hors voie publique.*

Il faut déduire qu'hors les dispositions de l'art L251-2 du CSI, relatif aux conditions par lesquelles une personne publique peut mettre en œuvre un système de vidéosurveillance, d'autres hypothèses de mise en œuvre de vidéosurveillance sont susceptibles d'être prises en charges par des personnes privées, et notamment par des opérateurs privés de sécurité dont la fourniture d'un tel moyen fait partie de ses attributions et commerce<sup>688</sup>, et dont les agents privés de sécurité sont spécialement formés pour<sup>689</sup>.

La présence de caméras de surveillance mises en place et exploitées par le propriétaire ou exploitant d'un espace privé revêt pour celui-ci comme intérêt au minimum un caractère dissuasif, mais surtout en cas avéré d'atteinte, un rôle déterminant dans la fourniture matérielle de preuve en cas d'atteinte aux personnes et aux biens relevant de sa surveillance : ainsi pour autant que la preuve relevant d'un dispositif de vidéosurveillance soit licite, c'est-à-dire que ce dernier le soit lui-même, le principe de liberté de la preuve admet qu'elle soit recevable par une juridiction. Il appartient alors au juge d'apprécier la fiabilité de la preuve (par la qualité de l'image notamment, mais nécessairement dans le sens où même si l'image ne permet pas d'identifier un individu, elle permet néanmoins de fournir d'autres indications concourant à la constitution d'un faisceau d'indices).

---

<sup>687</sup> Le terme est consacré au sein du protocole d'étude d'impact annexée au projet de loi de la LOPPSI 2.

<sup>688</sup> L'on rappelle à ce titre une partie du contenu matériel des activités privées de sécurité consistant à « fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ou dans les véhicules de transport public de personnes » (art. L611-1 du CSI).

<sup>689</sup> De par l'existence d'une obligation de formation consistant à analyser, interpréter les images vidéo et alerter si nécessaire, et de délivrance d'une carte professionnelle afférentes pour exercer en qualité d'opérateur de vidéoprotection.

De là, et à partir du moment où la surveillance ne concerne pas la voie publique, il convient de distinguer plusieurs cas de figure dans le cas de l'installation et exploitation d'un système de vidéosurveillance par des personnes privées, c'est-à-dire selon que le lieu est ouvert au public ou non, et selon que les images sont enregistrées et permettent d'identifier les personnes.

Si le lieu n'est pas ouvert au public, il faut en premier lieu considérer le fait que « toute caméra ne constitue pas un système de vidéosurveillance<sup>690</sup> » : des écrans de visualisation qui sont installés à la vue de tous et qui permettent en temps réel de surveiller des personnes, sans enregistrement et sans qu'il soit possible d'identifier les personnes, ne sont ainsi pas soumis à la procédure d'autorisation préalable ni à un quelconque régime normatif<sup>691</sup>. Ils ne font rien d'autre que capter des images d'un environnement au sein duquel le propriétaire, responsable, un agent de sécurité ou n'importe qui d'autre d'ailleurs vu que ce cas ne requiert aucun statut ou compétence relatifs à la qualité de surveillant vidéo), peut contrôler ce qui se passe au sein de l'espace surveillé<sup>692</sup>. Ils permettent au mieux de constater un flagrant délit, sinon de justifier d'un appel aux forces de l'ordre.

Cependant, dans tous les autres cas où des images sont enregistrées, et dans le souci de préserver certains aspects de libertés fondamentales relatifs au respect de la vie privée, liberté d'aller et venir, ou encore de réunion par exemple, le traitement des images, c'est-à-dire l'enregistrement d'images permettant par eux-mêmes l'identification des personnes physiques (condition cumulative)<sup>693</sup>, entraîne l'obligation de déclarer l'existence de ce dispositif à la CNIL<sup>694</sup>, et s'assurer

---

<sup>690</sup> *Circulaire du 22 octobre 1996 relative à l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.*

<sup>691</sup> La loi prévoit cependant la possible utilisation dévoyée de type de système, le code pénal prévoyant à son article 226-1 « un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui » le fait de fixer enregistrer ou transmettre sans le consentement de celle-ci, l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé » ; voir aussi article 226-18 du même Code.

<sup>692</sup> Dans les cas cependant où le système de vidéoprotection est relié à un traitement de données automatisées (fichier de données à caractère personnel), la loi Informatique et libertés n°78-17 du 6 janvier 1978 est applicable et doit faire l'objet d'une déclaration spécifique à la CNIL qui statuera sur sa légitimité. Ce cas de figure relève majoritairement du domaine du lieu de travail et reste particulièrement soumis aux obligations de respect de la vie privée et de liberté de réunion.

<sup>693</sup> « Les dispositifs de vidéoprotection captent des images qui, si elles ne constituent pas par elles-mêmes des données à caractère personnel, livrent des informations sur les personnes qui y apparaissent, notamment leur présence en un endroit et à un moment déterminés. Lorsque ces personnes sont identifiables, les deux éléments constitutifs de la notion de « donnée à caractère personnel » sont réunis » (*Circulaire du 14 septembre 2011 relative au cadre juridique applicable à l'installation de caméras de vidéoprotection sur la voie publique et dans des lieux ou établissements ouverts au public, d'une part, et dans des lieux non ouverts au public, d'autre part* ; NOR: PRMX1124533C).

<sup>694</sup> Considérant que « la surveillance exercée en certains lieux au moyen de caméras doit être regardée comme un traitement automatisé de données à caractère personnel, entrant dans le champ de la directive du 24 octobre 1995 et de la loi du 6 janvier 1978, dès lors, d'une part, que les images font l'objet d'un enregistrement et d'une conservation et, d'autre part, que le responsable du système de surveillance ou ceux qui ont vocation à accéder aux enregistrements sont en mesure d'identifier les personnes qui y apparaissent » (CE Sect. Int., Avis n°385.125, 24 mai 2011). Dans une interprétation maximaliste, l'identification des personnes est considérée comme possible dès lors que le système est

la proportionnalité<sup>695</sup> ainsi que la transparence du dispositif (information claire et permanente du dispositif auprès des personnes concernées, principe essentiel pour faire valoir ses droits d'accès aux images<sup>696</sup> du fait qu'en principe, seuls les responsables de la sécurité, les agents de sécurité ou la direction du magasin doivent pouvoir les visualiser).

C'est ce genre de système et de configuration qui tendent en majeure partie à se déployer au sein d'environnements de vie sociale tels que les commerces ou les lieux de travail qui, s'ils constituent des lieux ouverts au public, doivent être autorisés en complément par le préfet du département.

En réalité, le régime juridique global relatif à la vidéosurveillance, dans sa compréhension et sa doctrine d'emploi en tant que dispositif de la sécurité intérieure, connaît relativement les mêmes logiques mais aussi problématiques que celles des activités privées de sécurité (et dont il est susceptible de constituer une des modalités d'action) : la législation n'est pas d'une clarté et d'un accès limpides dans sa matérialité et dans l'identification des configurations et des compétences de ses exécutants<sup>697</sup>:

Par exemple, un lieu non ouvert au public, et qui en l'occurrence n'a pas à être soumis sinon à une déclaration préalable (s'il n'y a pas enregistrement), à une obligation d'information, ne signifie pas qu'il soit vide de personnes ; de là, la recherche de la correspondance entre l'appréciation de la nature plus ou moins privative du lieu, de la licéité de l'installation de vidéosurveillance et enfin de la nature de la surveillance (focalisée sur des personnes ou non) peut donner lieu à une appréciation circonstanciée de la licéité de la preuve apportée<sup>698</sup>.

Pour ce qui concerne les agents privés de sécurité exploitant un tel système, les dénominations relatives aux différentes cartes professionnelles et au contenu des formations correspondantes ne permettant pas de faire un distinguo clair entre ce qui relève de la vidéoprotection et d'autres systèmes

---

mis en œuvre dans des lieux habituellement fréquentés par des personnes dont une partie significative est connue du responsable du système de vidéoprotection ou des personnes ayant vocation à visionner les images enregistrées.

<sup>695</sup> Valant notamment dans un environnement salarial de travail, découlant du principe que « nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché » (Art. L1121-1 du code du travail).

<sup>696</sup> L'article L253-5 du CSI prévoit notamment que « toute personne intéressée peut s'adresser au responsable d'un système de vidéoprotection afin d'obtenir un accès aux enregistrements qui la concernent ou d'en vérifier la destruction dans le délai prévu. Cet accès est de droit ».

<sup>697</sup> Rappelons par ailleurs que la question de l'installation et mise en œuvre techniques des outils de surveillance et de gardiennage ont été exclus du champs des activités privées de sécurité, puisqu'elle ne fait quasiment pas référence à un pouvoir particulier d'exercice, tout au plus à certaines compétences prévues dans le cadre de prescriptions réglementaires plus liées à l'aptitude professionnelle relative aux métiers de la technique électronique qu'à la nature des activités de sécurité (voir *arrêté du 22 octobre 2015 relatif au titre professionnel de technicien en systèmes de surveillance-intrusion et de vidéoprotection*).

<sup>698</sup> C'est le cas d'espèce d'un salarié soupçonné de vol et licencié sur la foi de « moyens de preuve obtenus à l'aide de procédés de surveillance qui n'auraient pas été portés préalablement à la connaissance des salariés » mais « installé(s) par l'employeur dans un entrepôt de marchandise (qui) n'enregistrait pas l'activité de salariés affectés à un poste de travail déterminé » (Cass., Soc., 31 janvier 2001, n° 98-44290).

de surveillance électronique, tantôt les confondant, tantôt les dissociant.

Ce sont aussi les notions « d'abords immédiats » et de « lieux particulièrement exposés de risques d'agression ou de vol » qui peuvent sembler un peu nébuleuses dans leur application même si l'on peut estimer que leur incidence est limitée puisque dans ce cas précis de mise en œuvre de vidéoprotection, ce sont les forces publiques de sécurité qui gardent la haute main sur son exploitation.

Par ailleurs, il existe aussi des dispositions particulières autorisant « la transmission aux services chargés du maintien de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des parties communes des immeubles à usage collectif lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes »<sup>699</sup> ; cette transmission s'effectuant donc en temps réel via le raccordement des systèmes de vidéosurveillance installés dans des immeubles aux postes de police ou de gendarmerie, et qui permettra aux agents des services de police et de gendarmerie nationales ou de police municipale d'intervenir.

Dans la même optique, de plus en plus de villes mettent en place ce que l'on appelle des « alertes commerçants » consistant en un dispositif reliant directement la police municipale aux commerçants équipés et permettant une transmission de son et d'image aux centres de surveillance des forces de l'ordre pour une intervention rapide et prioritaire de celles-ci (voire il permet même d'informer ces commerçants de leur proximité à un lieu d'agression ou du vol).

Dans les deux cas il n'y a donc pas d'enregistrement et/ou de transmission continue : il s'agit bien d'un dispositif que les personnes privées doivent déclencher, mais dont l'acquisition, l'installation et la maintenance du matériel sont à leur charge.

Ce faisant, ce sont donc plusieurs modalités d'application concrètes qui entachent finalement l'identification d'une doctrine d'emploi des moyens techniques de protection à distance : compétence privée ou publique ? Selon quels configuration ou intérêts à défendre ? Qui les finance, et pour quelle action publique ou privée (sachant que le plein financement des caméras par opérateurs privés est d'autant plus encouragé que l'État a décidé de réduire le financement de la vidéoprotection par le fonds interministériel de prévention de la délinquance, transférant ainsi la charge d'une surveillance privée dans certains lieux ou quartiers)<sup>700</sup> ?

---

<sup>699</sup> Code de la construction et de l'habitation, art. L.1216-1-1.

<sup>700</sup> Phénomène qui doit s'envisager comme couplé à l'assouplissement progressif des formalités applicables aux demandes de mise en place de vidéosurveillance alors que le matériel est de plus en plus performant technologiquement (netteté de l'image, détection et interprétation intelligentes de mouvement, mobilité du dispositif...).

L'utilisation d'un système de vidéosurveillance par les personnes privées repose donc sur deux orientations, pas nécessairement distinctes par ailleurs, et particulièrement symptomatiques de l'orientation de coproduction de la sécurité, voulue par les services publics et assumée par les personnes privées: soit dans son utilisation simple elle permet aux personnes privées de s'assurer une « protection supplémentaire » pouvant relever des moyens des activités privées de sécurité dont ils ont seuls la charge, soit elle permet même d'y associer directement les forces de police afin de solliciter une intervention prioritaire, mais sous la condition que ces derniers aient un accès direct à des espaces relevant du domaine privé ; à cet égard certains auteurs n'hésitent pas à invoquer même une intrusion de l'œil de la puissance publique. Cette considération est cependant à nuancer : en effet, cette « intrusion » est d'autant sollicitée qu'elle est limitée à l'activation de la transmission du signal. Par contre, il s'agit bien ici d'une coproduction technique et effective de sécurité entre compétences des services publics et définition privée des besoins de sécurité.

Ceci étant, on est effectivement en droit de se demander dans quelle mesure les personnes équipées de tels systèmes d'alarmes reliés directement aux forces de publiques de sécurité, sont effectivement privilégiées en termes de protection par rapport à celles qui ne le sont pas (ce qui pose encore une fois la question de la répartition des moyens de protection selon les ressources financières, celle-ci étant de surcroît en l'espèce directement relative à la protection publique).

Fondamentalement, et quand bien même elle est souvent présentée ainsi, on peut difficilement soutenir que la vidéosurveillance a essentiellement une vocation préventive, hormis peut-être dans sa dimension dissuasive psychologique<sup>701</sup> ; il s'agit plutôt d'un instrument permettant de constater le flagrant délit, ou encore de confirmer un délit *a posteriori* ; son effet s'estompe rapidement dans le temps si la commission d'infractions sous l'œil des caméras n'est pas suivie d'une intervention et interpellation effectives : ce dispositif n'a donc d'autant plus de sens que si les forces de police y sont étroitement associées.

Pourtant, il apparaît difficile de démontrer les effets dissuasifs de la vidéosurveillance<sup>702</sup> tandis que

---

<sup>701</sup> Encore qu'un certain manque d'effort sur la signalétique peut être relevé, bien que censément « l'information sur l'existence d'un système de vidéoprotection filmant la voie publique, un lieu ou un établissement ouvert au public ou les abords immédiats des bâtiments et installations des commerçants est apportée au moyen d'affiches ou de panoneaux comportant un pictogramme représentant une caméra. Afin de garantir une information claire et permanente des personnes filmées ou susceptibles de l'être, le format, le nombre et la localisation des affiches ou panoneaux sont adaptés à la situation des lieux et établissements » (art. R253-3 du CSI). Pourtant, il est notoirement constaté un manquement vis-à-vis des personnes concernées (employés, visiteurs) relatifs à la communication de l'existence du dispositif, du nom de son responsable, et de la procédure à suivre pour demander l'accès aux enregistrements visuels les concernant.

<sup>702</sup> Depuis maintenant vingt ans que la vidéosurveillance est considérée comme un dispositif majeur œuvrant pour le maintien de la sécurité publique, les analyses ne sont jamais parvenues à un consensus quant à la véritable portée et efficacité de celui-ci. L'on peut cependant invoquer l'exemple de la Grande-Bretagne qui après avoir massivement

son coût est lui plus aisément calculable puisque l'on parle en effet d'un parc global français estimé à environ 1 million de caméras autorisées<sup>703</sup>. Et à ce titre, en l'absence d'un investissement prononcé des pouvoirs publics dans ce qu'ils considèrent largement comme un support sécuritaire regardant la sphère privée (hors cas de vidéoprotection *stricto sensu*), seule la CNIL qui au départ n'avait pas été pensée comme un organisme intéressé par les questions de sécurité intérieure opère un véritable effort de clarification et de pédagogie, et surtout de contrôle en la matière. En tout et pour tout, ce sont à peine deux centaines de contrôles qui sont opérés chaque année : se pose alors la question de l'encadrement de ce dispositif, autant dans son efficacité que dans sa pertinence d'être assurée par un organisme étranger à la compétence d'encadrement des professionnels chargé de le mettre en œuvre.

## **B) La recherche de l'assurantialisation des activités humaines.**

L'idée est désormais communément admise que l'influence des compagnies d'assurance est à l'origine du développement économique des activités commerciales de sécurité privée. En effet, il n'est pas difficile de saisir l'intérêt et la synergie évidents nés de ces activités exercées par des opérateurs privés ayant pour but d'une part la protection des biens, et d'autre part le dédommagement de ceux-ci en cas d'atteinte (1°). Où il apparaît alors que la normalisation d'activités privées de sécurité n'est pas seulement induite par la matérialité du régime afférent, mais aussi par les obligations diverses à charge des acteurs sociaux et économiques, et définies par les opérateurs spécialisés en gestion du risque (les assureurs notamment) comme par les pouvoirs publics (2°).

### *1°) Une société libérale à la recherche du moindre risque.*

Les activités privées de sécurité ne sauraient seulement se définir par l'objectif de faire de « la sécurité pour la sécurité ». Si leur cause, leur objet, leur finalité se rapportent certes à la recherche d'une paix sociale au sein d'un lieu, voire de la cité, elles se caractérisent aussi en tant qu'activités économiques par leur objectivation monétaire : de la même façon que leur coût financier est aisément calculable (par la somme des dépenses liées aux moyens humains et matériels), les conséquences de

---

investi en la matière, se pose aujourd'hui la question de la pertinence de ce choix (constatant entre autres et *a posteriori* que la réduction du nombre de caméras n'entraînait pas nécessairement une hausse de la délinquance).

<sup>703</sup> Et dont les caméras dédiées à la pure vidéoprotection mises en œuvre par les personnes publiques constituent moins de 10% de ce parc.

la sécurité, ainsi que la paix qui en découle, doivent alors considérées comme pouvant de la même façon être financièrement définissables.

Il s'agit là d'une tendance globale à la monétarisation des activités qui ne touche pas seulement les activités de sécurité, mais un grand nombre de domaines dont l'immatérialité et/ou complexité de nature ont longtemps été considérées comme un obstacle à leur rationalisation en terme économique (comment monétiser la paix par exemple ?). Cette rationalisation doit permettre de traduire leur phénoménologie en termes de valeur ou coût matériel, et de là permettre leur analyse puis leur comparaison avec d'autres domaines sur la base d'une même unité de mesure (typiquement, donc, une devise monétaire). En témoigne par exemple la rationalisation des phénomènes culturels ou climato-environnementaux, et indépendamment de la pertinence du mode de calcul, voire de la pertinence même d'un tel calcul, la tendance actuelle consistant à permettre la budgétisation et la valorisation de toute activité humaine finit par imprégner nécessairement et même logiquement l'activité particulière dont l'exercice vise justement à préserver l'intégrité physique de biens ou de personnes au sein d'un environnement donné.

Or, dans cette considération, les sociétés privées d'exploitation de la sécurité ne sont pas les seules concernées par cette recherche de la rationalisation économique de leur activité. L'on peut considérer que leur existence même est conditionnée non pas tant par un simple besoin général et immanent de sécurité, que par la raison d'être d'autres types de société dont le rôle est précisément d'estimer, prévoir, et enfin de protéger contre les risques de toute nature, à savoir les compagnies d'assurances.

Le fait est que l'on est d'autant plus susceptible de faire appel à une société de sécurité privée que l'on craint effectivement l'existence d'un risque significatif pour ses propres biens ou intérêts : ainsi, le fondement de l'activité privée de sécurité tient dans une philosophie de contrôle de perte potentielle, rejoignant ainsi, et s'unissant dès lors naturellement à celui de l'activité assurantielle classique<sup>704</sup>.

---

<sup>704</sup> Ne considère-t-on d'ailleurs pas que le fondement de l'activité moderne d'assurance trouve son origine dans la constitution de compagnies spécifiquement créées à la suite du grand incendie de Londres en 1666 ? A ce titre, ont été constitué des sociétés qui à la fois garantissait un mécanisme d'indemnisation en même temps que l'intervention d'un corps de pompiers privé au bénéfice des seuls souscripteurs, et qui ont pendant un certain temps été le moyen le plus efficace de protection des personnes et des biens dans le domaine de la sécurité incendie au Royaume-Uni.

Sur la relation symbiotique unissant compagnies d'assurances et sociétés de sécurité privée, l'on peut aussi citer à titre d'exemple national et plus proche de nous, bien que largement antérieur à la constitution du régime juridique des activités privées de sécurité et donc visionnaire, l'analyse faite en 1913 relative à la création de nombreuses sociétés de gardiennage (aux noms aussi évocateurs que « La Gardienne », la « Vigilante », la « Protectrice ») et pointant notamment que « cette organisation n'en est encore qu'à ses débuts ; tôt ou tard, il se contractera une alliance plus étroite entre les assureurs et les entreprises de police privée ; les uns et les autres sont appelés à se rendre des services réciproques et à se prêter mutuellement appui » (DE WARENGHIEN Amaury, *L'assurance contre le vol en France et à l'étranger*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1913, p.217).



Au-delà donc de la simple activité de couverture de sinistres dont elles sont investies, et pour laquelle les sociétés privées de sécurité sont aussi tenues de souscrire un contrat avec elles<sup>705</sup>, les sociétés d'assurance jouent alors « un rôle de premier plan dans la mise en place des prestations de sécurité liées à la lutte contre les risques technologiques et les malveillances. Elles génèrent une régulation originale de l'ordre social qui tend plus à se focaliser sur l'organisation de la prévention des risques et des pertes plutôt que sur la réparation du dommage proprement dit »<sup>706</sup>.

Il se trouve par ailleurs que bien des opérateurs économiques se trouvent véritablement contraints par leur assureur de faire appel à des prestations de sécurité privée (un bijoutier par exemple, dont les contrats d'assurance stipulent une obligation de se pourvoir de certains moyens relatifs aux services de sécurité privée, tels un vigile). C'est en cela que les obligations réclamées par les compagnies d'assurance en matière de protection sont multiples au point d'entraîner la constitution même de nouveaux besoins, mais aussi de produits relatifs au maintien de la sécurité, ce qui par extension contribue au développement quantitatif et qualitatif de toujours plus de moyens matériels proposés par les acteurs de la sécurité privée, et, partant, de frais d'assurance qui peuvent s'interpréter, en réalité, comme des frais de sécurité à la charge des particuliers<sup>707</sup>.

Le phénomène d'assurantialisation est d'autant plus amplifié que ce mécanisme permet aussi aux personnes et sociétés qui y font appel d'y trouver avantage en se dégageant de certaines responsabilités qui leur incombent usuellement, en transférant purement et simplement la charge des moyens qu'elles doivent mettre en œuvre dans le cadre de leur activité (certaines professions ou domaines d'activité sont par exemple par nature soumises à des obligations de sécurité envers les tiers/usagers qui ont affaire à leurs services<sup>708</sup>).

---

<sup>705</sup> Comme pour toute activité commerciale ; concernant les activités privées de sécurité, les causes principales de sinistre les plus caractéristiques sont constituées notamment par un défaut de surveillance, le non-respect des consignes, la mauvaise exécution par les agents, mais aussi la perte de clés, ou encore des vols par les préposés... à noter que l'agression sur des tiers constituant une part extrêmement faible des sinistres enregistrés, mais qu'elle fait partie des plus importantes causes de contentieux.

<sup>706</sup> OCQUETEAU Frédéric, *Gardiennage, surveillance et sécurité privée : commerce de la peur et/ou peur de commerce ?*, *op. cit.*, p.113.

<sup>707</sup> Des frais alignés sur un montant toujours plus élevé d'indemnisation à la charge des assureurs qui doivent alors financièrement compenser en proposant des nouveaux services (quitte à créer « artificiellement » de nouveaux besoins) tout en encourageant, sinon contraignant, les assurés à prendre en charge une partie des moyens contribuant à éloigner la survenance du risque.

André Lemaître (« 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, vol. 19, n°2, pp. 159-168) relate bien comment dans les années 1980 notamment, le secteur des compagnies d'assurance a massivement investi dans la définition des nouveaux besoins et solutions de sécurité afin de préserver ses marges financières qui allaient conjoncturellement déclinantes. Il en résulte selon lui un paradigme nouveau consistant à l'émergence d'un « effet normalisateur », par lequel « derrière la sécurisation des assurés, il y a le fait que toutes les mesures prises par ceux-ci "pour leur bien" réduisent le risque couru par l'assureur de devoir intervenir en cas de sinistre. [...] Au travers des clauses de police, les assureurs se protègent, "disciplinent les assurés" et les amènent peu à peu à être responsables de la sécurité de leurs biens » (*op. Cit.* p.166).

<sup>708</sup> Un hôtelier est parmi une multitude d'autres exemples responsable de plein droit, et sans qu'il soit besoin d'établir sa

Ainsi, les compagnies d'assurance jouent un véritable rôle tout à la fois économique et comportemental<sup>709</sup>, concrètement normatif et matériel dans la définition des moyens de la sécurité privée, et qui dès lors qu'il est relatif et s'exerce au sein d'un champ socio-économique propre à la sphère privée, échappe de fait au contrôle étatique pour autant que ce dernier continue à ne pas réglementer à la matière.

Lorsque la loi, dans ses textes relatifs à la sécurité, établit une typologie des « lieux particulièrement exposés » diversement concernés par des phénomènes à risque, l'on peut en estimer qu'il pourrait s'agir aussi bien de l'isolement d'un établissement (stations-service), de son ouverture tardive (centres commerciaux), de la valeur ou la nature des marchandises (bijouteries, pharmacies), ou encore du nombre d'agressions qu'a pu connaître l'établissement considéré : d'où une certaine difficulté à percevoir la caractérisation de ce genre d'exposition, sauf par interprétation au cas par cas. Or il faut considérer que plus ces types de normes – auxquelles les assureurs ne sont pas d'ailleurs pas tenus en tant que telles – imprègnent la société civile, plus elles sont susceptibles d'être reprises, remaniées, optimisées, voire dénaturées, afin de définir de nouveaux standards de sécurité.

C'est la raison pour laquelle des phénomènes qui jusqu'à un certain point ne pouvaient avoir un impact marginal peuvent par leur récurrence devenir un enjeu de régulation assurantiel.

C'est à l'heure actuelle ce qui est susceptible de se produire avec le cas du phénomène terroriste : en l'occurrence, les contrats d'assurances de responsabilité civile souscrits par les sociétés de sécurité privée excluent de leurs garanties les dommages causés aux tiers du fait d'un attentat ou d'un acte de terrorisme. Or l'on peut tout à fait imaginer que dans un futur proche, une entreprise de sécurité privée pourrait faire l'objet d'un recours par un assureur, voire indirectement aussi par l'État – par le biais du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions<sup>710</sup> –, en cas de

---

faute, des biens de ses clients dans les lieux placés sous la surveillance de son établissement (voir notamment l'article 1952 du Code civil)... or l'on peut imaginer comment, notamment par le biais de l'instauration de clauses spéciales, limitatives de responsabilité, un opérateur peut vouloir se décharger d'une certaine partie de sa responsabilité en cas de dommage en la faisant supporter par une société privée de sécurité employée à l'effet d'assurer une mission de sécurité à son bénéfice.

Ceci étant, le recours à des clauses limitatives au sein d'un contrat ne constitue pas une garantie d'opérabilité des dernières en toute circonstance, en droit commercial, et appliqué aux activités privées de sécurité en particulier : voir le cas où « ayant relevé que l'obligation faite à une société de télésurveillance, en cas "d'intervention dynamique", d'appeler "si possible" les responsables du magasin, avait été stipulée au contrat par une clause expresse, de sorte qu'elle en constituait une des conditions substantielles, destinée à renforcer l'efficacité de la surveillance en provoquant la venue immédiate des responsables du magasin et en leur permettant de prendre sans délai toutes les dispositions utiles à la préservation de leurs biens, une cour d'appel peut, dès lors, décider que le manquement à cette obligation constituait une faute lourde engageant la responsabilité de la société » (Cass. Civ. 1, du 2 décembre 1997, 95-21.907, Publié au bulletin).

<sup>709</sup> Il faut réaliser que les assureurs ont un intérêt direct dans la bonne gestion des sociétés privées de sécurité (financière, relative à la provisionnalité des indemnités en cas de sinistre du fait de ces derniers) mais aussi concernant la moralité ainsi que la compétence des agents privés de sécurité : ces caractéristiques conditionnent de fait la santé globale du secteur, par la viabilité de son mécanisme assurantiel.

<sup>710</sup> FGTI : il s'agit d'un fonds établi par les pouvoirs publics mais personne morale de droit privé géré par des représentants des professionnels du secteur de l'assurance ayant vocation à indemniser les victimes de terrorisme (voir art. L.422-1

manquement à une obligation générale/contractuelle de sécurité ayant directement permis la survenance d'un attentat. Voilà typiquement le genre de circonstance pouvant entraîner la définition de nouveaux mécanismes de responsabilisation, et dont les compagnies d'assurance vont très probablement se prévaloir plus généralement dans le futur : l'exemple de la protection privée des navires l'illustre particulièrement bien, la consécration de cette activité s'étant pour une large part opérée en fonction d'une obligation d'assurance concernée par la couverture obligatoire du risque terrorisme<sup>711</sup>.

## 2°) De l'assurantialisation à la normalisation.

L'assurantialisation des activités humaines, notamment dans les domaines de la sécurité et de l'économie marchande, consiste donc par nature à la normalisation de certaines obligations de comportement qui doivent permettre la réalisation et l'optimisation d'objectifs économiques.

De là, la manifestation de ce phénomène est susceptible de s'appréhender sous deux angles : Le premier, qui ne concerne que la sphère privée, exprimé dans un triptyque société de sécurité privée/prestataire/assureur (et comprenant incidemment mais de façon moins directe un usager tiers). Ici, le champ de la normalisation de sécurité dont l'expression et l'effectivité incombent aux sociétés de sécurité est apprécié de façon non-exhaustive puisqu'il découle des obligations de moyens et de résultats propres à l'exécution contractuelle de leur activité. Ce champ de normalisation n'est finalement pas limité par autre chose que par la matérialité du régime général des activités privées de sécurité tel que le législateur l'a prévu : en d'autres termes, et pour autant que les moyens déployés par les opérateurs privés de sécurité trouvent à s'inclure dans le respect de ce régime, les potentialités normatives de sécurité sont donc virtuellement illimitées<sup>712</sup>, et pouvant souverainement être mises en

---

du Code des assurances). Il est financé par tous les assurés et les assureurs sous forme de « taxe attentat » prélevée sur les contrats d'assurance dommages en France (auto, habitation...), ce qui signifie qu'il est entièrement à la charge de la sphère privée. Par ailleurs le taux de contribution est en récente hausse du fait de l'augmentation du nombre de victimes pouvant y prétendre (le fonds a été notamment autant sollicité pour la seule année 2015 que pendant l'ensemble de ses 20 années antérieures d'existence...).

Sinon, les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie à des biens situés sur le territoire national ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur ouvrent droit à la garantie de l'assuré pour les dommages matériels directs causés par un attentat ou un acte de terrorisme et subis sur le territoire national (art. L126-2 du C. assur.).

<sup>711</sup> V. notamment Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, *Rapport sur la proposition de loi de l'économie bleue (n°2964)*, présenté par Arnaud LEROY, octobre 2015.

<sup>712</sup> Au regard de différentes évolutions, sociétales mais surtout technologiques ; l'on observe actuellement par ailleurs à une certaine tendance à l'immatérialité des solutions marchandes de sécurité : si l'on peut considérer que la définition de nouveaux besoins de sécurité n'est parfois que l'expression d'un habile marketing, il existe dorénavant des activités relatives à la sécurité, sous forme de conseil en sécurité, marché émergent mais en plein essor, et auxquelles nous nous intéresserons un peu plus loin.

œuvre dans l'intérêt de tous les acteurs concernés (et sanctionnées le cas échéant par l'expert en assurance, en dernier lieu la justice, mais considérée dans sa dimension de droit commercial et des affaires).

La normalisation des processus de sécurité se détermine alors de façon consensuelle et sectorielle (usagers, assureurs, opérateurs de sécurité, voire tiers et pouvoirs publics), quitte à ce qu'elle trouve ensuite une traduction légale effective : en témoigne par exemple l'existence de l'Accord du 4 avril 2011 relatif à la sécurité des agences bancaires<sup>713</sup>, conclu en vue d'assurer la sécurité des personnels et des biens par une politique de sécurité appropriée, visant notamment à la prévention des agressions pour vol commises à main armée ou avec violence et à la dissuasion des auteurs potentiels, mais aussi à mettre en œuvre l'aide aux pouvoirs publics en mettant en place les matériels et moyens nécessaires et adaptés à l'identification des malfaiteurs (et dont un certain nombre relève d'activités privées de sécurité : gestion des accès, transports de fond, gestion de la vidéosurveillance et télé-alarme, installation et maintenance des équipements de sécurité, formation des employés et définition et mise en œuvre des procédures...).

Le deuxième angle est directement relatif aux obligations de sécurité que les personnes privées se doivent de prendre à leur charge, mais telles que le législateur est directement impliqué dans leur définition. La logique est ici différente que dans le cas précédent, où elle était plutôt relative à une logique d'offre et de demande privées, et de là relativement libre et consensuelle entre les acteurs concernés.

Dans ce cadre-ci, il s'agit de considérer l'existence d'obligations de mise en œuvre de moyens de sécurité que les pouvoirs publics imposent à certaines personnes morales. En d'autres termes, la matérialité du régime général des activités privées de sécurité tel que le législateur la conçoit doit aussi directement s'apprécier à l'aune de ce qu'il impose à certaines personnes en terme de mise en œuvre de moyens de sécurité particulière.

Cela signifie que l'élaboration du régime des activités privées ne doit pas seulement s'interpréter comme la simple normalisation d'une certaine liberté qui serait accordée à la sphère privée de développer des activités marchandes de sécurité ; en sus, la libéralisation de certaines activités de sécurité doit aussi s'examiner sous l'angle d'un autre raisonnement du législateur dont le point de départ serait de déterminer quels sont les préjudices que l'on peut faire supporter à la société civile plutôt que par la solidarité étatique (car effectivement, la question de l'assurantisation de certaines activités humaines telle que nous l'avons longtemps connue est directement liée à celle des moyens

---

<sup>713</sup> Issu de la Convention collective nationale de la banque du 10 janvier 2000.

de l'État-providence).

En introduisant, notamment dans le CSI, des obligations relatives au déploiement de certains moyens de sécurité par les opérateurs privés, l'État transfère purement et simplement la responsabilité de la rupture de situation de sécurité à leur charge ; à charge alors pour ces derniers de s'en prémunir en ayant donc recours non plus à des services étatiques donc, mais à des opérateurs d'autre nature dans une logique concurrentielle. La question se repose alors de la logique de « privatisation » dès lors que l'État introduit justement de plus en plus de ces obligations à charge pour le secteur privé, qui s'interprètent comme une clarification des compétences et des responsabilités.

L'on pourrait dater le commencement de ce mouvement de responsabilisation de la sphère privée à la suite de la loi LOPS de 1995 qui projette l'obligation de surveillance de certains locaux professionnels, commerciaux, garages et parcs de stationnement par un système de vidéosurveillance<sup>714</sup>.

Le domaine du convoyage de fonds est aussi parfaitement emblématique à cet égard, le CSI prévoyant de façon très précise les modalités d'action des convoyeurs de fond en la matière, mais considérant dans le même temps les obligations incombant aux usagers qui y font appel – notamment celles concernant l'aménagement des agences bancaires en terme de sécurité - , et qui entraînent nécessairement des incidences en terme d'architecture et d'urbanisme généraux<sup>715</sup> telles que « les personnes faisant appel, de façon habituelle, à des personnes physiques ou morales exerçant l'activité de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux doivent aménager leurs locaux de façon à sécuriser l'accès des véhicules utilisés pour cette activité et limiter le transport à pied des valeurs qu'elles leur confient »<sup>716</sup>. Ainsi, les zones et les lieux sécurisés des bâtiments des personnes publiques ou privées faisant appel à des entreprises de transport de fonds ne doivent pas être accessibles au public le temps de l'opération, être équipés de systèmes de surveillance à distance et d'ouverture de porte avec système d'authentification, conçus de telle façon que les manipulations sur les automates bancaires s'effectuent en dehors de la vue et de la connaissance du public, et enfin que leur sortie bénéficie d'une visibilité suffisante pour s'assurer que le départ des convoyeurs s'effectue de manière sûre<sup>717</sup> ; de même, les cheminements des convoyeurs de fonds lors de l'accès aux locaux ainsi que la partie des locaux dans laquelle se font le dépôt et la collecte des fonds bénéficient d'un éclairage

---

<sup>714</sup> Décrets n° 97-46 et 97-47 du 15 janvier 1997 relatifs aux obligations de surveillance ou de gardiennage incombant à certains propriétaires, exploitants ou affectataires.

<sup>715</sup> Ce faisant, participe de la définition de l'espace urbain tel que nous l'avons évoqué, optimisé dans une logique de minimisation de la rupture de risque de sécurité.

<sup>716</sup> Art. L613-10 du CSI.

<sup>717</sup> Art. D613-62 du CSI.

assurant une bonne visibilité et doivent être dégagés de tout obstacle pouvant les gêner<sup>718</sup>. Enfin, les pouvoirs publics locaux sont eux aussi sollicités dans le sens où un stationnement, voire un emplacement pour faciliter la circulation et permettant l'accès du véhicule de transport de fonds peut leur être réservé sur la voie publique le cas échéant<sup>719</sup>.

Il s'agit ainsi de constater comment, parfois par un effet de chevauchement normatif, la prescription publique est susceptible d'emporter toute la constitution d'une chaîne d'obligations de mise en œuvre de moyens de sécurité, exercés ou mis en place par des opérateurs privés de sécurité.

### **C) Les activités privées de recherche.**

La profession de détective privée est caractéristique de ces activités commerciales modernes nées de la révolution industrielle à la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, en ce qu'elle répond tout à la fois à une demande sociale (libéralisation des rapports sociaux et préservation des intérêts bourgeois) et économique (consécration du modèle de la libre entreprise et des risques qui l'accompagnent). Si cette activité a relativement trait à la sécurité, elle l'est plutôt sous l'angle de sécurisation des rapports sociaux et commerciaux plutôt que sous celui de la protection des biens et des personnes (même si elle peut incidemment y contribuer). L'inclusion de son régime juridique dans les moyens de sécurité intérieure, calqué sur celui des activités privées de sécurité, présente un intérêt technique certain même si conceptuellement douteux (1°). En réalité, elle contribue cependant à alimenter une réflexion nécessaire sur les enjeux contemporains de la sécurité générale (2°).

#### *1°) Une activité marginale des activités privées de sécurité.*

Le régime juridique des activités des agents privés de recherche – en clair, les activités des détectives privés, dorénavant appelés « agent de recherches privé » (ARP) – a connu une élaboration antérieure à celle de ce qu'on considère globalement et dorénavant comme de la sécurité privée.

La profession de détective privé est depuis longtemps reconnue ou du moins tolérée, notamment depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, et son encadrement réglementaire fixant ses conditions d'exercice peut être

---

<sup>718</sup> Art. D613-65 du CSI.

<sup>719</sup> Art. L2213-3 du CGCT ; dès lors, la réalisation des équipements supplémentaires y afférant sont à la charge des propriétaires ou des opérateurs (art. D613-69 du CSI). Des dispositifs alternatifs sont même prévus si la configuration des lieux ou la situation des immeubles rend impossible, en droit ou en fait, la réalisation de ceux relevant du régime général (art. D613-67 du CSI).

considéré comme étant l'embryon des exigences classiques d'accès à une activité privée liée au maintien de la sécurité<sup>720</sup> (quand bien même l'intégration pleine du régime dédié à l'activité de recherches au régime global des activités privées de sécurité attendra tardivement une modification de la loi du 12 juillet 1983<sup>721</sup>).

Ce que l'on désigne dorénavant comme les activités de recherches privées est strictement prévu au sein du CSI<sup>722</sup>, au titre deuxième du livre VI consacré aux activités privées de sécurité : celui-ci est spécifiquement dédié aux activités des agences de recherches privées consistant en « 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 » (art. L621-1 du CSI)<sup>723</sup>. De cette définition succincte dont on perçoit malgré tout le contour matériel global, il faut surtout considérer que le travail de l'enquêteur privé est alors susceptible de constituer un élément légitime et admissible « en matière de justice selon les mêmes modalités et sous les mêmes réserves que tout autre mode de preuve »<sup>724</sup>, et que c'est donc majoritairement ici qu'il faut trouver le fondement et la raison d'être de ce type d'activité.

---

<sup>720</sup> Voir la loi n°42-891 du 28 septembre 1942 réglementant l'exercice de l'activité des agents privés de recherches, texte législatif fondateur en la matière : celle-ci consacre de fait le libre exercice commercial de l'activité tout en établissant quelques principes d'accès à la profession, et principalement relatifs à l'obligation de nationalité française, de bonne moralité, ainsi que de l'interdiction de se prévaloir d'une ancienne fonction d'officier public de police en vue de faciliter l'exercice de cette activité. Elle pose aussi le principe du contrôle public direct de l'activité en cas d'infraction. Cette loi a plusieurs fois subi quelques modifications d'ordre cosmétique, telle celle issue de la loi du 23 décembre 1980, aux fins de l'actualiser en y incorporant notamment l'interdiction d'exercer en cas de faillite judiciaire, et l'ouverture de la condition de nationalité aux ressortissants de l'Union Européenne ou de l'Espace économique européen, avant que le régime soit définitivement fixé dans sa forme contemporaine par les dispositions du CSI.

<sup>721</sup> Intervenu avec la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure : elle introduisit ainsi un Titre 2 (et une quinzaine de nouveaux articles) à la loi de 1983 soumettant à ses dispositions de principe le régime des activités des agences de recherches privées, telles notamment l'autorisation préfectorale d'exercice, la surveillance de la déontologie par la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS), et le principe de spécialité.

<sup>722</sup> Évite les incertitudes relatives à ce qui relève ou non du statut de détective privé en tant qu'opérateur commercial (voir notamment CE 8/7 Ssr, n° 07706 08946 23 mars 1979 : Un détective privé n'employant pas de personnel permanent mais seulement des collaborateurs occasionnels rémunérés à la vacation, n'ayant que faiblement recours à la publicité et n'utilisant qu'un matériel de faible importance et technicité était alors considéré comme exerçant dès lors une activité non commerciale.). La création d'un régime dédié à ce type d'activité a mis fin à ce genre d'incertitude telle qu'a pu le soulever le Conseil d'État en ces termes : « S'il n'est pas douteux que les agences de recherches exercent une profession libérale, la réglementation de leur activité, qui résulte de la loi du 28 septembre 1942 (...), se borne à édicter quelques interdictions concernant l'accès et l'exercice de cette profession sans en établir les conditions, et à soumettre à déclaration préalable l'ouverture d'une agence. Ces prescriptions ne suffisent pas à définir un statut » (*in Registre des délibérations*, Sect. intérieur, séance 24 mars 1992, sur un projet de décret relatif aux sociétés d'exercice libéral constituées pour l'exercice de la profession d'agent de recherches privées).

<sup>723</sup> Une autre définition, plus représentative de la réalité effective de cette activité : « Les activités qui consistent à rassembler des informations personnelles sur des personnes, services ou biens ou à rechercher des personnes disparues, des biens perdus ou détournés. Puisque ces activités sont exercées par des civils et non par des personnes liées au système judiciaire ou policier, nous les désignons par le terme « recherche privée » (« Les acteurs de l'enquête privée des compagnies d'assurances » *in Déviance et société*, 1995, vol.19, n°2, p.170).

<sup>724</sup> CA Caen, du 4 avril 2002, 01/01952. Il s'agit là d'une formule et affirmation renouvelées d'un principe jurisprudentiel établi depuis un arrêt de la Cour de cassation « Torino » (Cass. Civ. 2, 7 octobre 1962, n° 1020).

Lors de la refonte du cadre des activités privées de sécurité, le législateur a considéré que la profession d'enquêteur privé souffrait des mêmes maux de moralité que le domaine de la surveillance et gardiennage, et que par ailleurs la similitude des conditions nécessaires d'accès et d'exercice de cette profession avec ce dernier légitimait finalement de l'inclure au sein du périmètre des activités privées de sécurité<sup>725</sup>.

Ainsi, l'unification du statut des agents de recherches privées avec celui existant relatif au personnel des activités privées de sécurité a entraîné globalement, et sans spécificités notables, le rattachement aux mêmes conditionnalités d'exercice<sup>726</sup> : régime d'autorisation, immatriculation commerciale, qualification professionnelle, exigence de bonne moralité<sup>727</sup>, être ressortissant de l'Union européenne<sup>728</sup>, principe de spécialité<sup>729</sup>, soumission au contrôle du CNAPS...

La nature particulièrement inquisitrice de leur mission les enjoint tout autant que leurs homologues agents privés de sécurité à éviter toute confusion avec un service public ou de se prévaloir d'une ancienne qualité de fonctionnaire de police à l'occasion de leur activité<sup>730</sup> ; pis, pour des raisons évidentes tenant à l'accès privilégié des fonctionnaires de police aux informations administratives et personnelles des citoyens, il est prévu que ces derniers ne peuvent exercer une activité privée de recherches moins de 5 années après avoir quitté leur ancienne fonction<sup>731</sup>.

De fait, considère-t-on que la profession de recherche privée relève, du fait de son inclusion au sein du CSI, d'une activité liée à la sécurité, mais sans pour autant que son exercice ne nécessite la mise en œuvre d'une prérogative particulière, excédant d'une quelconque manière le droit commun. Pourtant, ce domaine d'activité constitue bien un enjeu d'intelligence sécuritaire comme en témoignent les conditions d'accès à la profession<sup>732</sup>.

Il s'est opéré une mutation certaine du métier de recherches privées, relativement peu exercé par ailleurs (un millier d'emploi tout au plus et un poids économique négligeable, surtout au regard des activités plus classiques d'activités privées de sécurité), et qui ne poursuit plus nécessairement les mêmes buts qu'auparavant, c'est-à-dire majoritairement à destination des particuliers et axés sur des

---

<sup>725</sup> Permettant dès lors que le CNAPS soit opportunément compétent en matière de contrôle de l'activité.

<sup>726</sup> V. articles L622-1 à L624-14 du CSI, qui pour la plupart consistent en des renvois ou redites des dispositions générales relatives au régime général des activités privées de sécurité.

<sup>727</sup> Art. L622-19 du CSI.

<sup>728</sup> Ou d'un État partie à l'accord sur l'EEE (art. L622-1 du CSI).

<sup>729</sup> Art. L622-2 du CSI.

<sup>730</sup> Art. L622-3 du CSI.

<sup>731</sup> Art. L622-4 du CSI ; une dérogation à cette durée d'indisponibilité reste admise sous réserve d'une autorisation ministérielle.

<sup>732</sup> Outre les conditions restrictives d'accès à l'activité telles que nous les avons évoquées, il faut se souvenir que la loi de 1942 interdisait l'exercice de cette activité aux personnes visées par l'article 1er de la loi du 2 juin 1941 portant statut des juifs.



affaires de mœurs (notamment les divorces)<sup>733</sup> : car aujourd'hui c'est en grande partie pour des entreprises que les agences de recherches privées œuvrent leurs prestations, des investigations relatives à des atteintes telles que vol de matériel, détournements de fonds, concurrence déloyale, violation de clause de non-concurrence, ou contrefaçon, ou encore afin d'apprécier l'activité ou le *curriculum vitae* d'une personne... le but de ces recherches d'information a donc parfois pour but de déboucher concrètement sur des procédures judiciaires. Relevons par ailleurs que les plus efficaces de ces agences de recherches privées sont celles qui exercent au moyen du concours plus ou moins informel du personnel public de police et judiciaire, surtout si leurs intérêts tendent à converger.

De là, l'une des grandes questions de technique juridique qui se pose lorsque l'on appréhende ce type d'activité concerne la portée du travail opéré et sa réception auprès des instances judiciaires ; en d'autres termes, quelle valeur probative accorder à l'information apportée par l'agent de recherches privées, alors que par essence, elle est issue d'un procédé confidentiel et surtout susceptible de heurter la vie privée de la personne surveillée ?

En la matière, le juge considère que « la réalisation d'une enquête par un détective privé dans des lieux publics ne constitue pas une atteinte à la vie privée »<sup>734</sup>, et que seul le domicile privé est protégé par la loi<sup>735</sup>, ce qui n'est pas le cas par exemple des parties communes d'un immeuble dont l'accès est restreint pour des raisons sécuritaires.

Le contentieux de la preuve issue d'une activité de recherches privées est particulièrement alimenté en matière de contentieux du travail, et a donné lieu à une abondante jurisprudence qui permet de déterminer les contours du régime applicable. Ainsi en principe, la filature d'un salarié constitue un moyen de preuve illicite dès lors qu'elle implique nécessairement une atteinte à la vie privée<sup>736</sup>, et qu'elle s'est effectuée à l'insu et hors du temps de travail. Ceci étant, des jurisprudences plus récentes des chambres civiles<sup>737</sup> indiquent cependant que la filature d'une personne à des fins d'obtention de preuve n'est pas illicite en soi mais seulement dans la mesure où elle présente une atteinte disproportionnée à la vie privée : il est alors admis – en l'espèce en matière de contentieux du travail entre un salarié et un employeur public – la prise en compte de la nature et importance de l'intérêt

---

<sup>733</sup> Encore qu'il s'agisse d'un bouleversement relatif, si l'on se rappelle que l'agence de détective créée en 1832 par Vidocq se nommait « Bureau de renseignements Universels dans l'intérêt du commerce et des familles ».

<sup>734</sup> CA de Paris, 6 septembre 2007, n°06/01481.

<sup>735</sup> CA d'Aix en Provence, 17 janvier 2008, n°17/012008.

<sup>736</sup> Cass. soc., 26 novembre 2002, 00-42.401. De cet arrêt résulterait des articles 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, 9 du code civil, 9 du code de procédure civile et L.120-2 du code du travail qu'« une filature organisée par l'employeur pour contrôler et surveiller l'activité d'un salarié constitue un moyen de preuve illicite dès lors qu'elle implique nécessairement une atteinte à la vie privée de ce dernier, insusceptible d'être justifiée, eu égard à son caractère disproportionné, par les intérêts légitimes de l'employeur ».

<sup>737</sup> Cass. civ., 1<sup>er</sup> ch., 31 octobre 2012, 11-17.476.

légitime en cause, et donc de l'appréciation du caractère loyal ou déloyal de la preuve apportée<sup>738</sup>. Néanmoins, le contrôle du juge en la matière penche généralement largement en faveur de la personne surveillée, opérant une appréciation de la surveillance de manière relativement restrictive et protectrice<sup>739</sup>.

Hors de ce cadre du contentieux du travail particulièrement protégé, un principe général se dessine alors en matière de travail de l'agent de recherches, en tant que « le droit à la preuve ne peut justifier la production d'éléments portant atteinte à la vie privée qu'à la condition que cette production soit indispensable à l'exercice de ce droit et que l'atteinte soit proportionnée au but poursuivi »<sup>740</sup>. Dès lors qu'est admis la prise en compte de l'intérêt protégé, et dans les limites des principes généraux du respect au droit de la vie privée, ce principe doit alors se lire comme l'admission de différents types d'intérêts selon les domaines d'investigation considérés, contribuant ainsi à faire de l'enquête privée « un moyen de preuve à géométrie variable »<sup>741</sup> puisque finalement ce n'est pas l'intrusion dans la vie privée qui est nécessairement fautive mais son caractère éventuellement excessif. De là, selon le type de surveillance et de l'intérêt protégé, se constituerait une opportunité d'interprétation au bénéfice de certains opérateurs qui ne seraient de fait pas soumis aux exigences de loyauté des relations salariales, comme les assurances<sup>742</sup> ou d'autres organismes tels les organismes de crédit par exemple (même si la pratique révèle que ces derniers ne font pas vraiment appel à des professionnels de la recherche privée) ayant particulièrement intérêt à contrôler l'activité de leurs bénéficiaires ou clients.

## 2°) *L'ère et les enjeux de la sécurité informationnelle.*

L'activité de recherches privées s'inscrit totalement dans la conception assurantielle des rapports socio-économiques contemporains<sup>743</sup>. Elle se démarque certes des activités usuelles de

---

<sup>738</sup> C.E., Section du Contentieux, 16 juillet 2014, n°355201.

<sup>739</sup> CEDH, 18 oct. 2016, n° 61836/10 Vukota-Bojić c/ Suisse.

<sup>740</sup> Cass. Civ. 1, 25 février 2016, 15-12.403, Publié au bulletin.

<sup>741</sup> Une formule consacrée par Jean-Daniel Bretzner à l'occasion d'un article éponyme paru dans *AJ Contrats d'affaires - Concurrence – Distribution*, 2016, p.296.

<sup>742</sup> Cass. Civ. 1, 31 oct. 2012, 11-17476.

<sup>743</sup> Comme une expression particulièrement symptomatique de la modernité et libéralité des rapports socio-économiques, telle que le conçoit Dominique Kalifa dans son ouvrage sur l'histoire des détectives privés : « Le développement de la police privée semble avoir parfois contribué davantage à l'allègement qu'à l'extension du contrôle social. Passée aux mains d'acteurs individuels, motivée par des questions d'argent, la régulation qu'elle met en œuvre procède d'une discipline interne, instrumentale, et de nature quasi-féodale. Par delà l'ordre moral ou l'ordre judiciaire, elle impose un autre mode de contrôle, qui résulte des nécessités du commerce ou de l'équilibre familial.

sécurité privée en ce sens que la nature des prestations ne suppose pas la mise en œuvre et l'intervention de moyens ayant pour finalité la préservation de la sécurité matérielle, mais une prestation immatérielle de connaissance qui *a priori*, n'entraîne pas l'exercice de prérogatives ou assimilées liées à la contrainte, voire de prérogative tout court (les professionnels du secteur demandent d'ailleurs périodiquement aux pouvoirs publics de pouvoir accéder à des fichiers protégés, mais la réponse a toujours été formellement négative).

Certes, l'enquête faite par une personne soumise à une profession que l'on rappelle néanmoins réglementée ne constitue formellement qu'un simple témoignage ; mais un agent de recherches privées constitue de par les modalités de son exercice un professionnel de l'administration de la preuve – une preuve privilégiée –, et tout comme là où un agent privé de sécurité constitue un professionnel du maintien de la sécurité. De là se révèle de la combinaison de ces deux types d'activités le schéma général d'un régime d'auxiliarat auprès des services publics de sécurité et justice.

C'est aussi selon cette matière de l'activité de recherches privées et son rattachement au régime général des activités privées de sécurité que l'on rejoint une fois encore une limite de la conception contemporaine des activités de sécurité privées, qu'elles soient matérielles ou donc immatérielles.

Une première limite tient à la définition de cette activité qui lors de son élaboration en vue de sa codification dans le CSI avait suscité débat, alors que l'idée originelle tenait à faire de cette profession une « activité d'intelligence économique » définie ainsi : « pour la sauvegarde de l'ordre public, en particulier de la sécurité économique de la nation et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique, sont soumises aux dispositions du présent titre 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 »<sup>744</sup>.

Une rédaction certainement en phase avec les réalités et les nécessités à venir des prestations de sécurité informationnelle, mais qui avait les défauts d'associer à une rédaction permissive une

---

Autant qu'un instrument de répression ou de normalisation, le détective apparaît comme un agent de l'ombre, qui escamote déviances et dysfonctionnements pour les enfouir au plus profond du non-dit social. C'est souvent même à cela que se limite son intervention : éviter le scandale ou les complications inutiles, résorber en silence les conflits inavouables, inventer cet espace où l'individu peut précisément échapper au quadrillage normatif, à ses réseaux de dépendance, de solidarité et de contre solidarités » (KALIFA Dominique, *Histoire des détectives privés*, Nouveau Monde Éditions, 2007, p.16 et 17).

<sup>744</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport n°2271 sur le projet de loi (n°1697) d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, présenté par Eric CIOTTI, 27 janvier 2010.

problématique expresse d'ordre public : des imprécisions qui n'ont pas résisté au contrôle de légalité constitutionnelle<sup>745</sup>. Plus prudente, la définition actuelle des activités de recherches privées se fait la transcription d'une conception et d'une compréhension plus classiques – passéistes ? – de la profession d'enquêteur privée, facilitant ainsi leur contrôle.

Dans le prolongement de cette réflexion sur la conception des limites matérielles des activités privées de sécurité, considérant justement leur dimension immatérielle, il peut être évoqué le choix de n'avoir pas (encore?) intégré à leur régime les activités de conseil en sécurité.

Activités commerciales classiques (non-dérogatoires au droit commun) de prestation de conseil en matière d'intelligence sécuritaire, elles consistent en des prestations de conseil visant à prévenir ou maîtriser des risques de rupture de sécurité (diagnostic, audit, étude...).

Il s'agit donc d'un secteur de service commercial, aujourd'hui en forte expansion, intervenant dans le sillage du cadre général de la sécurité privée, ou à tout le moins dans le cadre de prestations privées ayant trait au maintien de la sécurité particulière : ainsi, on imagine sans mal comment au vu de l'évolution des missions de sécurité privée et des attentes et pratiques commerciales contemporaines, le secteur du conseil et celui de la prestation matérielle de sécurité sembleraient naturellement se concilier. Mais pour le moment, l'activité commerciale de conseil en sécurité ne fait l'objet d'aucune réglementation spécifique.

Pourtant, la question pourrait légitimement se poser de la nécessité de la mise en place d'un contrôle de moralité, et de soumission au contrôle des pouvoirs publics.

Certes, une prestation de conseil en sécurité (par nature intellectuelle, sous forme d'une consultation, une expertise...) ne s'assimile *a priori* pas à la mise en œuvre concrète de moyens réels sur le maintien de la sécurité d'une personne ou d'un bien, et de là n'emporte pas de réflexion proprement dite sur une possible concurrence d'activité avec une mission publique de sécurité.

Ceci étant, l'on peut objecter que le résultat d'une telle prestation n'est pas sans aucune incidence sur la façon dont sera le cas échéant choisie, puis mise en œuvre, une future prestation relative à une activité privée de sécurité *stricto sensu* : un mauvais conseil, parce qu'il serait inadapté, voire malveillant en soi, serait alors susceptible – hors responsabilité même du professionnel de sécurité privée – d'être source de difficulté de compréhension dans l'exécution effective des moyens concrets de sécurité, et de là d'un mauvais usage, ou dévoyé...

Puisqu'il est ici question que le domaine matériel des activités de conseil, *a minima*, consiste en la

---

<sup>745</sup> Cons. const., 10 mars 2011, déc. n° 2011-625 DC, consid.74.

connaissance des enjeux, mais surtout de la réglementation existante relative à la sécurité en générale et à sa bonne application<sup>746</sup>, est-il pertinent de l'écartier du régime des activités privées de sécurité au motif qu'il ne consiste qu'en la délivrance d'une prestation immatérielle et intellectuelle ?

L'argument est tangent puisque dorénavant les formations aux métiers de la sécurité privée sont incluses dans le régime général de la sécurité privée, même si le fait est qu'elles participent directement de l'exercice de la sécurité privée en permettant l'obtention de l'autorisation administrative ; et ce ne serait donc pas une nouveauté que de considérer que la marchandisation de certain types d'expertise nécessite la conditionnalité d'une formation/autorisation préalable.

Peut-être alors est-il considéré qu'une réglementation dédiée, spécialisée ou rattachée au régime des activités privées de sécurité serait facteur de lourdeur administrative sans même garantie d'efficacité, alors que d'importants efforts de contrôle restent à faire par ailleurs. Mais cela n'empêcherait pas l'exigence d'un exercice déontologique de ce genre d'activité (ne serait-ce que sous la forme d'une certification type NF/ISO par exemple).

Car rappelons aussi qu'une telle prestation est aussi susceptible par ailleurs de faire l'objet d'appel d'offre lorsque le prestataire est public, et que la prestation relative à un marché doit faire l'objet d'une commande définie au sein d'un cahier des charges ayant valeur de document contractuel déterminant les conditions dans lesquelles ce marché doit être exécuté. En tout état de cause, c'est la question de la valeur d'une telle expertise et de la responsabilité de la prestation qui est posée à travers l'absence d'encadrement dans la délivrance de cette dernière, ne serait-ce que par l'existence d'une déontologie d'exercice.

En effet, « le consultant en sûreté, même s'il relève du droit privé, a des responsabilités sociétales au regard de l'équilibre à respecter entre liberté et sécurité dans son activité de conseil et en termes d'honorabilité et de réputation de la profession. Il a également des devoirs au plan professionnel vis-à-vis de ses pairs : maintenir son niveau de compétence, ne pas faire de concurrence déloyale, être à jour de ses obligations sociales, fiscales, commerciales, assurantielles. Enfin, il doit agir en toutes circonstances dans l'intérêt légitime du commanditaire, en toute impartialité (...) ». De là, il serait effectivement paradoxal que l'amont de la chaîne de sécurité que constitue le conseil soit considérée comme « réglementairement insaisissable » alors que l'aval des prestations d'application le serait »<sup>747</sup>.

---

<sup>746</sup> Or, ce genre d'activité de conseil n'est d'ailleurs pas l'apanage de structures dédiées à celles-ci : un cabinet d'architecte par exemple saurait légitimement se prévaloir de connaissances, sinon de compétences en la matière, et aujourd'hui vraisemblablement nécessaires et complémentaires de son cœur d'activité.

<sup>747</sup> CHALUMEAU Eric, « Quel rôle pour les conseils en sûreté ? » *Cahiers de la sécurité*, n°19, mars 2012, p.69.

C'est bien l'expression d'une logique commerciale toute contemporaine que de pouvoir concilier ces deux aspects de prestation privée de sécurité – conseil et matériel – afin de proposer une solution de sécurité globale et intégrée. Mais une telle solution, qui viserait alors à pleinement intégrer les activités de conseil au sein du régime des activités privées de sécurité, remettrait alors particulièrement en cause l'application du principe de spécialité qui y a cours. Et après tout, jusqu'ici, les installateurs de matériel de sécurité sont effectivement aussi exclus de ce périmètre de la législation.

Pour aussi « immatériel » qu'il puisse paraître, voici donc un autre pan de la sécurité privée dont on n'arrive que difficilement à appréhender les raisons de son inclusion ou non au sein du régime juridique des activités privées de sécurité : Xavier Latour constatait d'ailleurs sans appel à propos des activités de recherches privées et de leur cohabitation avec les activités de gardiennage et surveillance qu'elles « n'ont que peu de choses en commun et sont même légalement incompatibles. Elles répondent à des objectifs différents, que rien ne semble devoir rapprocher. Ensuite, le déséquilibre quantitatif entre les deux domaines est flagrant. Enfin, les conditions d'exercice sont bien distinctes »<sup>748</sup>.

Si l'on perçoit bien la volonté de la part du législateur d'avoir entendu moraliser la profession d'enquêteur privé, et donc de la faciliter toute trouvée de la définir au regard des obligations pesant sur les agents privés de sécurité, il convient cependant de se souvenir que comme nous l'avons vu, cette profession séculaire est juridiquement sensible du fait de son incidence directe en matière contentieuse juridictionnelle.

De la même façon que les activités de surveillance et gardiennage ont notamment avoir avec les droits d'aller et venir, les activités de recherches privées ont elles avoir avec le droit à la vie privée, ces droits étant considérés comme devant être particulièrement protégés. À l'inverse, il est considéré, arbitré, que d'autres activités, bien que liées à la sécurité et exercées par des personnes privées, ne sont pas – pour le moment – constitutifs d'un danger particulier quant à l'exercice des libertés publiques et individuelles, et n'appellent pas de réglementation spécifique qui serait alors la traduction de la nécessité d'une protection particulière de la part des pouvoirs publics.

---

<sup>748</sup> LATOUR Xavier, « des activités privées de sécurité et des agences de recherches privées dans le Code de la sécurité intérieure », *Sécurité, libertés et légistique*, *op. cit.*, p.199.

## **II°) Une logique sociétale irrésistible en faveur de la démonopolisation de la fonction de sécurité ?**

Si en principe l'administration est tenue d'agir en cas d'atteinte à l'ordre public, encore faut-il qu'elle ait les moyens de le faire, ou qu'elles se les donnent, voire qu'elle ait effectivement connaissance de la situation. Or, l'intervention des pouvoirs publics en matière de rétablissement de la sécurité s'apprécie de façon de plus en plus circonstanciée. De là, identifier et se prévaloir en tant que citoyen d'un droit à la sécurité ne peut dépendre que de ce que ces derniers entendent vouloir et pouvoir assumer comme responsabilité (A). La sécurité absolue est illusoire et la société civile en est consciente. Néanmoins, celle-ci entend identifier les risques de toute nature susceptibles de se présenter à elle, afin de déterminer puis hiérarchiser ceux dont elle se permet la survenance. L'enjeu étant de tendre au maximum à l'absence de risque (B).

### **A) Le droit à une légitime sécurité ?**

La prégnance du sentiment d'insécurité alliée à la permissivité juridique de certains moyens privés de protection induisent dès lors une logique nouvelle de comportement sociétal global : ainsi, les citoyens sont encouragés à se saisir eux-mêmes à la fois de la question, et de la solution à leurs problèmes de sécurité, dans une sorte de transcription d'un droit « fondamental » (dans un sens méta-juridique, naturel) à leur légitime sécurité (2°).

Un « droit à une légitime sécurité » ne correspond à aucun concept juridique identifié aujourd'hui. Mais il pourrait s'entendre comme l'expression sociale et officieusement reconnue de la faculté de chacun à mettre en œuvre des moyens qui participent de sa sécurité au-delà de la protection effective qui lui est fournie par les pouvoirs publics. Or, cette protection publique se lit de plus en plus aujourd'hui comme étant une protection certes attendue et nécessaire, mais plus suffisante au regard des menaces pesant sur la tranquillité de la vie quotidienne. Être citoyen aujourd'hui, c'est aussi participer à la sécurité, la sienne en même temps que celle des autres<sup>749</sup> (1°).

---

<sup>749</sup> Une lecture relativement classique des rapports sociaux néanmoins, même si elle tend effectivement à se conforter au fur et à mesure que la présence effective des services publics se raréfie ; dépassement post-moderne de la conception de Hobbes selon laquelle « Hors du commerce des hommes, nous n'avons que nos propres forces qui nous servent de protection, mais dans une ville, nous recevons le secours de tous nos concitoyens » (*Œuvres, Du citoyen*, chapitre 10).

## 1°) Sécurité par tous et pour tous.

Constatons que le caractère naturel de la sécurisation des rapports sociaux ne passe même plus nécessairement par l'aval administratif, ou l'action volontaire des pouvoirs publics, qui laissent le soin aux citoyens de définir eux-mêmes certaines modalités de sa mise en œuvre.

Témoin de cette "auto-saisine" civile du traitement du phénomène délinquant, aussi spontanée qu'elle est encouragée par les pouvoirs publics, intéressons-nous au programme dit « des voisins vigilants » appelé aussi « dispositif de participation citoyenne »<sup>750</sup>.

Importation du phénomène anglo-saxon de « neighbourhood watch », ce dispositif a été pensé pour être mis en application par des particuliers en tant qu'ils constituent des habitants d'un périmètre prédéfini (petite commune, quartier...); un périmètre théorisé à l'origine comme une zone péri-urbaine à forte concentration d'unités habitationnelles, aux prises directes avec la petite délinquance multiforme (cambriolage, dégradations, démarchage conduisant à une escroquerie...) et le sentiment d'insécurité; et que de fait, il a été aussi conçu pour pallier un désengagement opérationnel des forces de police dans le secteur concerné.

Ainsi, dans une logique d'action sécuritaire partenariale, l'essence de ce dispositif consiste à fédérer les habitants d'une même zone en un groupe référent et reconnu autant par les autres habitants (non-membres, mais qui profitent de son existence) que par les pouvoirs publics locaux (mairie, gendarmerie et police, notamment) en vue d'identifier et le cas échéant dissuader par la signalisation de leur surveillance<sup>751</sup> la commission d'actes délinquants ou d'incivilité: « rassurer la population, améliorer la réactivité des forces de sécurité, accroître la prévention de proximité », telles sont les tâches<sup>752</sup> que ces voisins vigilants se proposent gracieusement de remplir par l'utilisation de tous vecteurs disponibles (via l'assistance des services de la municipalité, de la presse locale, et des moyens de communication moderne: internet, sms...).

Par « un comportement de nature à mettre en échec la délinquance », ce programme encourage à une posture de vigilance accrue à l'égard des comportements et événements suspect, et l'acquisition du réflexe de signalement aux autorités compétentes. Or, il convient de constater ici, entre autres, son formalisme bien plus libre que les conventions de sécurité que nous aurions évoquées jusqu'ici, son statut flou pour ne pas dire inexistant<sup>753</sup>, et sa vague charte de conduite à destination de ses membres.

---

<sup>750</sup> Tel qu'issu de la circulaire du 22 juin 2011, n°10CJ1117146J Min de l'intérieur, et évoqué sommairement, en deux lignes, dans l'annexe de la loi LOPPSI 2 du 14 mars 2011.

<sup>751</sup> Rondes, installations de panneaux « voisins vigilants »...

<sup>752</sup> Selon la doxa issue de la circulaire et du groupement qui prévoient la mise en œuvre du dispositif.

<sup>753</sup> Le dispositif est piloté par une organisation très active sur internet « [www.voisinsvigilants.org](http://www.voisinsvigilants.org) », dont la forme



Certes, absolument aucune prérogative que ce soit n'est reconnue à ces derniers, et contrairement à ce que laissait entrevoir la circulaire, il n'est pas prévu de reconnaissance d'un statut de collaborateur occasionnel du service public dans le cadre de ce programme.

Mais celui-ci connaît un succès qui le rend d'autant plus visible qu'il est perçu comme un acte de solidarité civile et concrète. Ce faisant et par nature, son efficacité s'accorde directement avec la disponibilité commerciale des équipements de sécurité privée.

L'esprit de ce dispositif et son encouragement par les pouvoirs publics est à rapprocher directement d'une proposition de loi du 6 novembre 2013 qui visait à instituer un crédit d'impôt en faveur de tout contribuable équipant sa résidence principale d'un dispositif d'alarme et/ou de télésurveillance. La motivation de cette proposition était la suivante :

« Face à l'essor de cette forme de criminalité qui laisse les forces de l'ordre impuissantes en raison de la multiplicité des interventions de sécurité qu'elles ont à assurer, les Français tentent d'assurer eux-mêmes leur protection et celles de leurs biens. Parmi les moyens qu'ils privilégient pour dissuader toute intrusion dans leur domicile ou mettre les cambrioleurs en fuite, figure l'équipement de leur logement en alarme et/ou en dispositif de télésurveillance.

Dans la mesure où cette initiative personnelle vient efficacement suppléer l'obligation de sûreté mise à la charge de l'État à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme, alors même que les contribuables contribuent au financement des services de police et de gendarmerie par les impôts qu'ils acquittent, l'équité commande qu'une partie des dépenses engagées pour assurer leur sécurité et celle de leurs biens leur soit restituée. C'est pourquoi la présente proposition de loi vise à instituer un crédit d'impôt à hauteur de 25 % des dépenses engagées par tout contribuable équipant sa résidence principale d'un dispositif d'alarme et/ou de télésurveillance ».

Non adoptée, cette proposition éclaire cependant de façon non-équivoque la conception décomplexée d'un rapport à la sécurité des particuliers, et qu'il ne serait pas étonnant de voir resurgir à l'avenir, tant elle constitue finalement le prolongement d'une réflexion entamée il y a maintenant 35 ans sur la place des moyens privés de sécurité dans la politique globale de sécurité, selon laquelle « l'État, les sociétés d'assurance, doivent encourager les commerçants et industriels à mieux exploiter importants progrès techniques survenus ces dernières années, concernant les dispositifs de sécurité (protections électroniques, centres opérationnels de sécurité, raccordements aux commissariats). Par ailleurs, il entre dans la responsabilité des pouvoirs publics et des établissements financiers para-publics et privés de mieux utiliser ces progrès des dispositifs de sécurité pour protéger de meilleure manière

---

juridique exacte (société commerciale ? association ? groupe informel ?..) semble volontairement imprécisée.

leurs personnels particulièrement exposés au danger »<sup>754</sup>.

La légitimation de tous les acteurs de la chaîne de la sécurité privée constitue un impératif absolu dans la quête de légitimité de la conception participative et intégrative de la sécurité intérieure telle que le CSI s'en fait matériellement l'écho : pour les sociétés de sécurité privée, par la procédure d'autorisation administrative et la mise en place des certifications de normes commerciales d'exécution et de standards des prestations, pour les citoyens particuliers par une relative liberté de définition et d'établissement de moyens de sécurité, mais aussi pour les agents de sécurité en eux-mêmes : car bien que dénués d'un rattachement organique se rapportant à un quelconque statut public, ils sont néanmoins concernés par la reconnaissance de leur action concrète par les pouvoirs publics, notamment par exemple par le biais de la création d'une médaille de la sécurité intérieure<sup>755</sup> à laquelle est éligible le personnel du ministère de l'intérieur mais aussi tout autre personnel, volontaire ou bénévole, œuvrant dans le domaine de la sécurité intérieure, ce qui inclut dès lors les opérateurs privés de sécurité relevant du CSI. Celle-ci a effectivement été remise à des agents privés de sécurité, vingt agents de la sécurité du Stade de France à Saint-Denis qui « ont permis, avec leurs collègues, d'éviter que le pire n'advienne » en évacuant la foule du stade<sup>756</sup> lors des attentats du 13 novembre 2015 qui ont visé un match de football : « ce soir-là, si les terroristes étaient parvenus à mettre leur projet initial à exécution, il y aurait eu "un grand nombre de victimes supplémentaires »<sup>757</sup>.

Voisins vigilants, citoyens vigilants, usagers ou consommateurs vigilants (dans son lieu de vie, au travail, dans les services publics, dans les centres commerciaux, dans les transports...) : soutenus par les professionnels privés de la sécurité, c'est dorénavant toute la société civile dans son ensemble qui est invitée à adopter une posture de vigilance permanente par tous les moyens que les pouvoirs publics mettent à leur disposition pour ce faire.

---

<sup>754</sup> Avis du Conseil Économique et Social 5 juin 1981, *op. cit.* p.383. La date de ce rapport est évidemment à corréliser avec celle des travaux législatifs entamés en vue de la conception de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité.

Ceci étant, à la question de savoir s'il est possible de défiscaliser les frais supportés par les entreprises pour assurer la surveillance des locaux professionnels (en d'autres termes, en faisant appel à des sociétés privées de sécurité), il semble bien que d'une manière générale, conformément aux dispositions du code général des impôts, sont déductibles du résultat imposable de l'entreprise les charges exposées dans l'intérêt direct de l'exploitation ou se rattachant à la gestion normale de l'entreprise : dès lors qu'elles se rattachent à l'activité normale de l'entreprise, les dépenses exposées pour assurer la surveillance et la sécurité des seuls locaux professionnels constituent des charges déductibles de son résultat imposable (Question écrite n°68064 de M. Gilles Bourdoux au ministère de l'Intérieur, Question publiée au JO le 04/11/2014 p.9213, Réponse publiée au JO le 11/08/2015 p.6167).

<sup>755</sup> Décret n° 2012-424 du 28 mars 2012 portant création de la médaille de la sécurité intérieure.

<sup>756</sup> L'un d'eux a même repoussé l'un des assaillants en lui bloquant l'accès.

<sup>757</sup> Discours du Ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve au Ministère, le 24 mai 2016 lors de la cérémonie de remise des médailles de la sécurité intérieure.

## 2°) Pragmatisme sécuritaire et responsabilisation sociale.

L'État ayant « le devoir d'assurer la sécurité », alors qu'est consacré de façon incantatoire un « droit fondamental à la sécurité », pourrait-on alors conclure à l'effectivité d'un droit subjectif à la sécurité<sup>758</sup> ? Il ressort que ce dernier relève plus de la déclaration d'intention qu'à une obligation de résultat, juridiquement sanctionnable (c'est-à-dire par l'existence d'un mécanisme de contrôle juridictionnel dédié), à l'encontre de l'action publique qui se rendrait fautive d'une carence en la matière.

En tout état de cause, le droit fondamental à la sécurité n'existe pas : il ne correspond aujourd'hui à aucune réalité juridique supralégislative, voire il n'est même pas souhaitable qu'il en relève.

Cependant, sa reconnaissance officieuse présente un intérêt certain du fait qu'elle s'accorde particulièrement avec la consécration de l'action privée en matière de maintien de la sécurité générale, puisqu'elle permet alors de s'affranchir du carcan matériel de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public qui, à l'évidence, n'est plus le seul vecteur matériel d'élaboration des normes juridiques sécuritaire. D'où « l'adjectif fondamental accolé au droit à la sécurité n'a qu'une fonction purement cosmétique qui révèle la volonté du législateur d'accorder à ce droit une place que ne lui accorde toujours pas la hiérarchie des normes »<sup>759</sup>.

C'est cette volonté légalopolitique que transcrit cette situation où « l'affirmation du droit à la sécurité est exploitée politiquement de façon croissante pour justifier des pouvoirs de surveillance accrus, une plus forte autorité policière, un développement de la détention provisoire et des mesures préventives des risques ». La volonté d'utiliser le droit à la sécurité comme « méta-droit » et, par conséquent, de réordonner le classement des différentes priorités des droits, présente le « risque que les droits eux-mêmes se trouvent sécurisés »<sup>760</sup> », au risque que cette sécurisation viendrait *in fine* jusqu'à surenchérir sur les notions juridiques classiques telles que la justice pénale, l'ordre public, la police, voire les contourner, les parasiter.

Alors que le droit à la sécurité n'existerait pas en tant que tel, l'acquisition d'un certain caractère sociétal lui donne cependant une consistance relative qu'il convient par ailleurs de lier à une

---

<sup>758</sup> C'est la question que se pose Marc-Antoine Granger ( GRANGER Marc-Antoine, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n°2, 2009, p.273). Pour lui, la consécration d'un véritable droit fondamental à la sécurité n'est pas souhaitable, ni ne correspond à une réalité supralégislative.

<sup>759</sup> GRANGER Marc-Antoine, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *op. cit.*, p.275.

<sup>760</sup> LAZARUS Liora, «The Right to Security - Securing Rights or Securitizing Rights», *in Examining Critical Perspectives on Human Rights*, DICKINSON Rob, KASTELLI Elena, MURRAY Collin et al. (Ed), Cambridge University Press, 2012, p.103.

phénoménologie juridique issue de l'agrégation de différentes matières qui formeraient un droit informel mais réel *de la sécurité* ; ce dernier construit de façon empirique, certes plus conceptuel que matériellement unitaire, mais que l'on pourrait caractériser par toutes les mesures concrètes et normatives ayant pour but de favoriser la protection effective des personnes et des biens, et dont finalement les seules limites seraient relatives à la conception que l'on se ferait des libertés publiques et individuelles à préserver.

Enfin, le droit à la sécurité comme le règlement par la force publique du risque de rupture d'une situation de sécurité constitue un enjeu juridique que l'État se garde bien d'assurer, ou plus exactement se garde de garantir les moyens d'assurer.

Car le fait est que si l'État est le premier garant de la sécurité de ses citoyens et que celle-ci constitue sa mission fondamentale, il s'agirait plus d'une conception théorique relevant du domaine de la science politique, et moins d'une réalité effective aux conséquences strictement juridiques : si l'État est certes responsable des dommages qu'il est susceptible de causer, bien plus rares sont les domaines où il peut être mis en cause dans le cas de ce qui s'interpréterait comme une carence en matière de maintien de la sécurité. Et auquel cas, cette carence devra être reconnue comme une véritable faute, entraînant la mise en œuvre de sa responsabilité<sup>761</sup>.

En effet, il serait bien difficile de rendre compte de l'existence d'un régime des préjudices résultant du mauvais fonctionnement des forces de sécurité (en tant que service/fonction de l'État, comme il en existe par contre à l'égard d'un mauvais fonctionnement de la justice, ou de l'activité législative).

Dans ce cas, il semble qu'il faille entamer la réflexion à partir du régime prétorien de la responsabilité de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques, notamment tel qu'issu de la jurisprudence Couitéas<sup>762</sup> puisque cet arrêt a notamment à voir avec la matière de la question de l'obligation de l'action positive des pouvoirs publics en vue de rétablir l'ordre public lorsque celui-ci est menacé.

Le principe s'en dégageant est, qu'effectivement, les pouvoirs publics semblent pouvoir être mis en cause lorsque pour une situation tenant à la protection des biens et des particuliers, ceux-ci

---

<sup>761</sup> Voir TRUCHET Didier, « L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public : la question d'un droit à la sécurité », in *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? ordre public et droits fondamentaux*, actes du colloque de Caen, 11 et 12 mai 2000, dir. Marie-Joëlle Redor, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.309.

<sup>762</sup> CE, 30 novembre 1923, n°38284 48688. Rappelons qu'il était question d'une instruction issue d'un jugement du tribunal administratif par laquelle le maintien en possession des terres du sieur Couitéas lui conférait le droit d'en expulser tous les occupants, et qu'à cet égard ce dernier avait alors demandé l'exécution de cette décision par la force publique. Le gouvernement refusant le concours de cette dernière, en raison des troubles graves incidents qui en résulteraient (l'administration invoquant la légitime défense de l'État), le sieur Couitéas lui réclame alors une indemnité que le juge administratif consent à lui accorder.

s'abstiennent d'intervenir malgré la sollicitation d'un particulier et laissent un dommage survenir à cette occasion : la charge de ce refus doit alors être supportée par la puissance publique.

Pour autant, sa responsabilité reste conditionnelle à maints égards : rappelons que cette solution est issue d'une hypothèse où le justiciable était alors nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la force exécutoire et qu'il était alors en droit de compter sur l'intervention de la force publique.

Par ailleurs, le juge admettait que le gouvernement a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée, ne faisant ainsi qu'user arbitralement des pouvoirs qui lui sont conférés en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, même si idéalement au regard d'un intérêt général à protéger en dépit des droits fondamentaux d'un particulier.

En tout état de cause, il faut surtout retenir qu'il convient de considérer les conditions de non-intervention de la force publique dans son ensemble à l'aune d'un préjudice anormal et spécial qui en résulterait. En effet, raisonner en termes de l'automatisme de la faute pour un défaut d'intervention ou un dysfonctionnement d'un service de l'État en charge de l'ordre public pour régler une situation née de son inaction serait particulièrement dangereux : admettre la possibilité de sanction de l'État pour quelque défaut de maintien de sécurité que ce soit signifierait rien moins qu'un coût social et financier à ce point exorbitant qu'elle en est purement inconcevable. C'est aussi la raison pour laquelle la doctrine administrativiste considère que la notion de faute ne doit même pas constituer un fondement du droit de la responsabilité administrative.

Il existe donc une véritable difficulté conceptuelle à appréhender l'obligation juridique qu'aurait la police ou assimilée à devoir intervenir pour réguler une situation qui mettrait en péril le maintien de la sécurité. Concrètement et globalement, en l'absence de droit opposable à la sécurité et de mécanisme juridictionnel fondé sur la notion de faute qui lui serait directement lié, on doit alors considérer que l'État n'est pas véritablement tenu à une obligation *absolue* de moyens, ni de résultats en matière de sécurité des biens et des personnes. Pour la bonne et simple raison que l'État serait alors susceptible d'être mis en cause pour toute manifestation de comportement délinquant, considérant que la déviance serait ramenée à une carence de son action.

C'est là le sens même de l'existence de la responsabilité civile, qui constitue en réalité le premier lieu de résolution de la déviance sociale en ce qu'elle aboutit à la manifestation d'un dommage. En matière de sécurité des personnes et des biens, la mission première des pouvoirs publics est finalement de permettre l'appréhension la source d'un préjudice ; les modalités d'intervention, de traitement juridictionnel, mais aussi de prévention, ne constituant que des moyens matériels de protection.

Mais c'est bien majoritairement par le biais de règlement des litiges entre particulier, sous l'autorité

des juridictions civiles, que se constitue la réparation d'un dommage ou d'un préjudice nés d'une situation de rupture de sécurité : ainsi la formule définitive de l'article 1240 du Code Civil par laquelle « tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ».

C'est la raison pour laquelle une mise en cause directe des pouvoirs publics, sous l'empire d'une faute commise, est aussi rare à saisir puisqu'elle correspond à une situation de responsabilité que ceux-ci cherchent à tout prix à éviter : il faut considérer des cas « extrêmes », tels qu'il ressort ainsi d'un jugement du Tribunal administratif de Versailles<sup>763</sup> lequel condamne l'État à verser à un propriétaire d'une pharmacie dans un centre commercial à Gonesse qui avait déposé pas moins de 14 plaintes pour différents actes de vols, détériorations etc, une somme pour le préjudice induit par une perte de bénéfices d'exploitation et un préjudice moral ; cette personne avait engagé la responsabilité du ministre de l'Intérieur pour faute lourde du fait de défaut de protection par les services de police. Et le juge administratif de considérer « qu'en s'abstenant, compte tenu de la situation régnant dans ce quartier, de prendre des dispositions nécessaires en vue de faire cesser cette atteinte aux biens et aux personnes, alors même que le commissariat de Gonesse était informé de cette situation tendue régnant dans ce quartier ; les services de police, dont la mission essentielle est d'assurer la protection des personnes et des biens, ont commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'État ; que cette carence des autorités chargées de la police et du maintien de l'ordre est à l'origine du dommage... ».

L'on pourrait évoquer aussi le parcours juridictionnel des époux Girodie<sup>764</sup> à qui il n'aura fallu pas moins de dix années de procédures (passant même par une procédure d'élévation de conflit<sup>765</sup>!) pour faire reconnaître à l'État une responsabilité dans les 13 cambriolages et tentatives, laquelle a finalement poussé le ministre de l'intérieur à présenter un protocole transactionnel d'indemnisation... Clairement, ce sont des hypothèses de mise en cause de l'efficacité policière à assurer la sécurité des citoyens que l'État ne saurait supporter que dans une certaine, et surtout très faible mesure. Après tout, les personnes ne seraient-elles pas autre chose que les bénéficiaires d'une simple obligation de

---

<sup>763</sup> TA de Versailles, 5 novembre 1998, déc n°944867.

<sup>764</sup> CAA Nancy, 7 janvier 2010, Epoux Girodie c/ Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, n°09NC00031.

<sup>765</sup> TC 12 décembre 2005, Époux Girodie c/ État. Un arrêt qui fait par ailleurs application de la distinction entre police judiciaire et administrative en ce que le juge considère qu'en l'espèce, « le préjudice (dépenses d'installation de sécurité, perte de valeur du fonds, perte de marchandises) découlait moins de l'incapacité des services de police à arrêter les auteurs, ou à interrompre la perpétration des infractions puis à en interpellier les auteurs, mais bien de leur inaction, de leur manquement à assurer la protection du magasin. Un tel manquement dans la mission de prévention des services de police relève de l'activité de police administrative. La responsabilité recherchée doit être appréciée par la juridiction administrative ».

moyens de la part de l'État, dans le sens où « 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 »<sup>766</sup> ?

De fait, le principe de faire remonter à la personne de l'État la responsabilité de la causalité de tout type dommage relatif à une rupture de sécurité consisterait alors à conceptualiser une fiction juridique qui pour lui être supportable supposerait de devoir mettre un policier derrière chaque citoyen...

La propension contemporaine de la société post-moderne à appréhender ses rapports de responsabilité via le fondement de la recherche et identification d'une faute constitue un levier d'action matérielle dont les pouvoirs publics cherchent à se prémunir de plus en plus puisqu'elle leur est éminemment avantageuse :

En matière de sécurité des personnes et des biens, l'article L211-10 du CSI prévoit par exemple que l'État est civilement responsable des crimes et délits commis contre les personnes et les biens lors des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, celui-ci pouvant alors engager une action récursoire contre l'auteur du dommage si identifié, voire contre la commune si sa propre responsabilité est engagée : cela constitue évidemment un enjeu financier certain pour l'ensemble des pouvoirs publics (sans compter par ailleurs les dépenses de police y afférent). Mais ce que l'on pourrait considérer à juste titre comme un mécanisme protecteur de responsabilisation des pouvoirs publics est néanmoins dorénavant à pondérer du fait de l'existence des différentes obligations de sécurité à charge des organisateurs privés de rassemblement. De sorte que ce mécanisme de responsabilisation des pouvoirs publics est finalement bien résiduel au regard de l'obligation de moyens pesant sur les organisateurs, favorisant la résolution d'un dommage éventuel via la responsabilité civile entre prestataires/organisateur et particulier<sup>767</sup>.

## **B) La fonction d'ordre à l'épreuve de la sécurité privée.**

L'avènement de la sécurité privée comme un mode légitime de résolution des désordres

---

<sup>766</sup> CE, 20 juillet 2001, n°236196.

<sup>767</sup> Une proposition de loi, déposée devant le Sénat le 16 septembre 2016, vise à responsabiliser les organisateurs de manifestations revendicatives, en précisant les conditions dans lesquelles leur responsabilité civile pourrait être engagée. Le texte prévoit ainsi la possibilité de les obliger à souscrire une assurance adaptée ainsi que la création d'un fonds de garantie pour les victimes de dégradations à l'occasion de manifestations sur la voie publique. Ce procédé existe déjà pour le cas des manifestations sportives.

propres à la sphère civile est porteur d'un changement de perspective relatif à la façon dont nous concevons les interactions sociales en vue de la réalisation d'un bien commun (1°). Cependant, l'on aurait peut-être tort de considérer l'effectivité des activités privées de sécurité en l'interprétant comme l'aboutissement d'une sorte de simulacre des conceptions classiques de pacification sociale, en ce qu'elle aurait consisté à transposer de façon très dépouillée une logique élémentaire de dispositif physique policier : sa logique propre alliée aux transformations socio-technologiques déjà à l'œuvre semblent en effet porteuses de conséquences que nous ne commencerions qu'à peine à appréhender (2°).

### *1°) Les bonnes polices du bien commun.*

À mesure que le changement de perspective de l'organisation du pouvoir politique tend à rendre la fonction d'ordre moins acquise à la préservation du gouvernement qu'à la protection de la société, le maintien de la sécurité au sens large priorise plus un enjeu de régulation sociale et citoyenne (au même titre que d'autres activités humaines telles l'éducation, ou le commerce) qu'un enjeu de préservation de l'État. C'est-à-dire qu'elle nécessite de moins en moins dans l'ensemble de ses manifestations l'expression de la fonction primaire de l'État, la paix intérieure dépendant elle-même moins de la puissance et l'autorité de cette fonction et de ses moyens physiques ; d'autant que si la sécurité constitue une notion des plus primordiales au sens où elle a avoir avec le simple fait de rester en vie, la violence comme son antithèse et comme le phénomène social qu'elle a vocation à combattre ne présente plus les mêmes traits relatifs aux conditions de la protection de notre intégrité physique telles que les sociétés humaines les ont longtemps souffertes. La sécurité intérieure contemporaine relèverait plutôt de la pacification des relations sociales entre les citoyens au sein des différents espaces de vie (encore que le phénomène terroriste contemporain vient tempérer, même si de façon résiduelle, nos inquiétudes quant la sauvegarde de nos existences même). En d'autres termes, c'est la maximalisation de l'idée selon laquelle « l'absence de menaces sur la vie, l'intégrité physique et les biens d'un individu ou de ses proches constitue le minimum de sécurité permettant de développer une libre activité. Au-dessous de ce seuil, l'exercice de toutes les libertés est radicalement impossible »<sup>768</sup>.

Ainsi, cette conception moderne de la sécurité intérieure accompagne nécessairement la mue de la fonction d'ordre, via l'institution policière notamment, en un service public comme un autre ou

---

<sup>768</sup> BRAUD Philippe, *La notion de liberté publique en droit français*, LGDJ, 1968, p.418.



presque. Cela ne signifie pas la disparition de certains traits originaux tenant à son action de nécessité et qui légitiment sa place un peu à part au sein des autres services de l'État ; mais que l'identification différenciée de certains de ses motifs permet justement alors d'en distinguer des buts particuliers, et dès lors, des moyens circonstanciés. En cela, le « service public » de la police est lui aussi soumis au phénomène global de normalisation administrative de son existence<sup>769</sup>, encouragé par les mutations relatives à la qualité de ses usagers/bénéficiaires, ce qui légitime d'autant plus d'envisager et d'adopter les mêmes processus techniques de fragmentation de l'action publique en ses diverses formes (et allant potentiellement jusqu'à la contractualisation, la délégation, la privatisation, l'abandon simple de compétence...).

Concevoir la fonction d'ordre<sup>770</sup> contemporaine à travers un enjeu de régulation horizontale et non plus seulement de commandement unilatéral et ascendant emporte ainsi cette conséquence conceptuelle qu'« à travers l'action de la régulation, c'est le rôle exclusif de l'État dans la formulation de l'intérêt général, du moins par ses voies classiques d'expression, qui est remis en cause »<sup>771</sup>. De là, elle questionne l'affirmation classiquement admise selon laquelle « l'intérêt général ne saurait subsister sans que les individus n'acceptent par un contrat social de faire abstraction de leurs intérêts particuliers »<sup>772</sup>.

C'est en d'autres termes la problématique complexe relative à l'œuf ou la poule, à savoir si c'est la réalisation de l'intérêt général qui permet de favoriser l'épanouissement des intérêts particuliers, ou bien *a contrario* si c'est la protection relative de tous les intérêts particuliers qui façonne l'intérêt général. Ramenée à la sécurité, cette réflexion doit nous faire nous interroger si nous n'assistons justement pas à la consécration de la conception selon laquelle c'est la sécurité particulière des uns qui permet d'assurer la sécurité de tous ?

Si la sécurité générale vue comme le déploiement de moyens de toute nature visant à la pacification des relations sociales participe de façon incontestable à l'intérêt général, quels seraient la nature ou le degré de participation à ce dernier lorsque l'on ne considère la sécurité que sous un angle partiel, à savoir la sécurité privée, laquelle se définit justement par le fait qu'elle a vocation à n'être que particulière, dans sa matérialité comme dans le bénéfice de son exercice ?

---

<sup>769</sup> Statut des agents, déontologie, droits et devoirs, voies de recours, responsabilité : tous ces traits de définition d'action administrative qui tendent à s'accorder progressivement aux règles générales fondamentales de fonctionnement du service public.

<sup>770</sup> Et quelque soit l'acception d'ordre considéré: ordre social, ordre dans la cité, ordre public...

<sup>771</sup> CALANDRI Laurence, REGOURD Serge (Préf.), *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, LDGJ, 2009, p.507.

<sup>772</sup> RANGEON François, *L'Idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986, p.249.

Soutenir que la sécurité privée opère fondamentalement pour le bien commun constituerait, nous l'avons vu, un non-sens par définition puisqu'elle a vocation à servir des intérêts particuliers. Mais cela ne signifie pas qu'elle est sans effet sur l'existence de l'intérêt général, tant elle produit ses effets sur bien des domaines d'activités humaines dont on considère qu'elles y participent, même de façon fortuite.

En effet, si l'on considère la validité qu'une sorte de nouveau contrat social en vigueur reposerait plus sur l'agrégation d'intérêts particuliers dont certains traits communs feraient émerger une partie d'intérêt général (au sens d'un intérêt sectoriel, particulier, mais participant de l'intérêt général dans son ensemble), ainsi s'exprimerait « une vision nouvelle et plurielle de l'intérêt général et de la société. Celle-ci est plus complexe et segmentée et celui-là, l'intérêt général, au lieu d'être unique, absolu, univoque et d'être exprimé par le seul souverain, comme le postule la théorie rousseauiste, est plus relatif, plus transactionnel, plus respectueux de l'autonomie des acteurs sociaux et doit s'apprécier davantage par secteur d'activité en procédant à la pesée contradictoire des intérêts en présence. Le souverain n'est pas évincé du débat, mais il est plus distant et n'exerce plus qu'un rôle de synthèse ou de méta-régulation... »<sup>773</sup>.

Cette vision aboutit à l'idée que chacun (individu, personne morale) peut se prévaloir d'un « pouvoir » de police sur son domaine, au sens d'un pouvoir de police domestique, plus ou moins étendu (selon le droit de la propriété dans une société donnée) selon qu'il n'empiète pas sur la police générale et l'espace public (ou les règles d'occupation de l'espace public). Par exemple, il est de longue date admise qu'un employeur est titulaire d'un pouvoir normatif au sein de son entreprise, et qu'il peut édicter des sujétions en vue d'assurer notamment le bon ordre, la sécurité et l'hygiène sur les lieux de travail<sup>774</sup>, voire que ces derniers sont susceptibles de légitimer une restriction des libertés par le règlement intérieur<sup>775</sup>. Il existe de toute façon une logique irrésistible, en ce que le phénomène de recul continu de la domanialité publique et que les matières intéressant le bon ordre social soient directement gérées par les pouvoirs publics, nourrit de facto le développement des patrimonialités privées, et le fait que leurs titulaires doivent alors eux-mêmes mettre en œuvre certaines sujétions en vue d'assurer leur intégrité.

---

<sup>773</sup> SAUVÉ Jean-Marc, « Les sanctions administratives en droit public français. État des lieux, problèmes et perspectives », *AJDA*, 2001, p.18.

<sup>774</sup> CE, 16 mars 1962, Cie des tramways électriques d'Oran.

<sup>775</sup> CE Ssr 1/4, 25 janvier 1989, n°64296.

## 2°) La mutation programmée des activités privées de sécurité.

Longtemps, du moins depuis son institutionnalisation administrative, la police d'ordre a été élaborée et perçue comme constitutive d'une essence d'autant plus indéterminée qu'elle a vocation à s'occuper de tout et tous. C'est là sa force et sa permanence telles qu'elle en aurait tiré une légitimité presque « inquestionnable ». Or, les phénomènes contemporains relatifs aux mutations du droit public, telles que la contractualisation, la culture performative, la fondamentalisation des droits sociaux et de l'individu<sup>776</sup>, auront, et parmi d'autres encore, vraisemblablement fini par imprégner ce qui constitue une des expressions les plus fondamentales de notre ordre juridique, politique et social.

En d'autres termes, il semble que même la police a dû se plier à la rationalisation de son activité en tant qu'elle n'a foncièrement plus pour mission, pour raison d'être, de s'occuper de ce qui ne va pas dans toutes les manifestations possibles d'insécurité (si tant est que tel ait pu être réellement le cas). Il en ressortirait dorénavant « l'idée que la sécurité serait un bien collectif pur, qui ressortirait exclusivement du gouvernement et justifierait son monopole, apparaît historiquement datée et empiriquement dépassée. La forme moderne d'organisation de la gouvernance de la sécurité n'est probablement ni l'État, ni le marché, mais une hybridation inédite des différents acteurs organisés, qui reste largement en définition et donc instable »<sup>777</sup>.

Nous avons évoqué l'idée que la permanence d'une certaine conception de la prohibition de délégation de l'exercice de police contribuerait à ce que l'autorité publique s'assure toujours le monopole de préservation de l'ordre public. Monopole légitimé en cela que seule cette activité serait de nature à pouvoir circonvenir à des droits et libertés individuelles tout particulièrement protégés par ailleurs. En d'autres termes, de ne pas remettre en cause le fait de réserver aux moyens de l'État (justice et police institutionnelle) le monopole de la violence et de la contraintes légitimes.

L'on conçoit encore cette justification (issue d'une sorte de jusnaturalisme tel qu'il nous semble relever de l'évidence) et ce garde-fou en matière de violence, mais concernant ce qui relève de la contrainte ? Car encore faut-il s'accorder sur la notion de contrainte ; ou à considérer que la contrainte possède différents niveaux de valeur et d'appréciation. Or, nous l'avons constaté, l'effectivité des activités privées de sécurité repose largement sur des logiques sociales, géographiques, juridiques d'exclusion.

---

<sup>776</sup> Symptômes visibles d'un droit *post-moderne* selon Jacques CHEVALLIER (voir notamment pour introduction à ses travaux « Vers un droit postmoderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RD publ.*, 1998).

<sup>777</sup> ROCHÉ Sébastien, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes ? », *Revue française de science politique*, 2004. p.67. Précisant sa pensée, il ajoute : « nous sommes en train de glisser d'un imaginaire d'un d'État garant de la sécurité à autre chose. Et, en termes de pratiques concrètes, la position de centralité de l'administration nationale s'efface devant un modèle hybride qui fait sa place au local et au privé » (« La métropolisation de la sécurité en France », in *Réformer la police et la sécurité*, *op. cit.*, p.263).

Et à ce titre, elles participent indéniablement à un processus de régulation des forces sociales globales de la même façon que l'essence de la fonction de police se rapporte finalement à la régulation de la circulation des personnes et des biens.

Ce qui se passe par ailleurs, c'est que l'on a autant de mal à définir ce qu'est la sécurité et comment on l'appréhende aujourd'hui, que l'on commence tout juste à saisir l'intérêt de l'action positive des activités privées dans cette matière.

Ainsi, toute la problématique liée à la perception relative à l'exercice d'activités privées de sécurité provient du fait que l'on associe classiquement et naturellement conditions de maintien de la sécurité et coercition comme gage d'efficacité de toute activité de sécurité, quel que soit sa nature. D'où une nécessaire réflexion sur la nature et la portée de la coercition appliquée à la sécurité privée, mais se confrontant en ce que toute la normativité opérée depuis 1983 en la matière a été élaborée en fonction d'une détermination progressive et hésitante de la rationalisation de la coercition/contrainte telle qu'elle peut s'exercer sur ses destinataires.

Nous avons établi qu'autant par choix (incombant au législateur) que par nécessité (sanctionnée par le juge), cette rationalisation devait donc s'entendre comme étant l'expression d'une garantie d'absence de contrariété significative sur les libertés individuelles. D'où l'on s'est rendu compte que fondamentalement, la limite entre sécurité privée publique et privée n'était pas tant d'ordre matériel qu'étant une question de moyens de réalisation d'une mission exercée par rapport à un but défini de sécurité.

Or, cette façon de penser et d'opérer la construction normative des activités privées de sécurité, axée majoritairement sur la définition casuistique de compétences différenciées de leurs agents selon qu'ils exercent telle ou telle matérialité de ce type d'activité (agent aéroportuaire, agent embarqué sur navire, garde du corps, etc.), va potentiellement se heurter à une limite : qu'en effet, la doctrine d'emploi de la sécurité privée n'est même pas arrivée au terme d'une vision et cohérence globales et claires qu'elle semble déjà frappée d'obsolescence programmée.

En effet les projections estiment que d'ici une décennie, le secteur comptera moins d'employés qu'il n'en compte aujourd'hui. La raison en est que le progrès technologique va rendre de plus en plus dispensable le déploiement de gardes, alors que les besoins de sécurité seront mieux assurés par une assistance numérique: caméras intelligentes (reconnaissance faciale et détection des comportements suspects), utilisations de données (statistiques, données historiques, programmation)... le tout pour une meilleure prédiction des événements et connaissance de champ socio-géographique qui permettra dès lors de mieux cibler l'intervention plus proactive des forces de l'ordre.

Un processus plus efficient, bien moins consommateur de main-d'œuvre, et moins cher que des gardes statiques... et un personnel de la sécurité privée qui sera alors plus vraisemblablement constitué de techniciens et d'analystes que de simili-agents de police en faction.

Le régime des activités privées de sécurité tel qu'on le connaît actuellement aurait-t-il donc véritablement vocation à s'étendre matériellement indéfiniment ? là où l'industrie en elle-même se dirige vers l'immatérialisation de ses prestations de surveillance, bien moins sujettes aux problématiques de coercition, d'exercice sur la voie publique, de dédoublement ou remplacement d'avec les interventions des forces publiques.

Dès lors ce ne sera peut-être bientôt plus de sécurité privée qu'il conviendra de parler, mais bien de technologie de surveillance privée.

En effet, les logiques d'efficacité technologique semblent faire apparaître à chaque développement substantiel de nouvelles problématiques en termes de proportionnalité entre le but recherché et les contraintes qui en naissent. Comme un prémisses, considérer le domaine des scanners corporels (qui ne se contentent plus de détecter des objets qu'on porte, mais essaient de les détecter en nous mettant radiographiquement « à nu »), à l'origine d'un débat animé sur la conformité des scanners de sécurité avec les principes des droits fondamentaux (incidence potentielle sur la dignité humaine, la protection de la vie privée et des données personnelles, les croyances religieuses et la non-discrimination) et de la santé publique.

À cet égard, le Contrôleur européen à la protection des données souhaite l'application d'un « principe de moindre intrusion », version nouvelle et spécifique du principe de proportionnalité, se traduisant en l'espèce en ce que de tels dispositifs intrusifs doivent justifier leur efficacité au regard qu'aucun dispositif moins intrusif et d'efficacité comparable n'existe (un fondement lui-même tout relatif du fait de l'appréciation, de la capacité, voire même de la volonté technique à parvenir à une efficacité recherchée). En tout état de cause, la commission européenne évoque bien le fait que « les différentes normes en la matière au sein de l'UE risquent de morceler les droits fondamentaux des citoyens de l'UE, d'entraver leur liberté de circulation et d'accroître leurs problèmes de santé liés à l'utilisation de nouvelles technologies de sûreté »<sup>778</sup>.

Sans présumer trop de l'avenir, faut-il alors considérer le développement de la sécurité privée telle que nous venons de l'appréhender comme le symptôme de la révolution copernicienne de la sécurité de nos modes de vie contemporaine ? D'une part sa portée serait limitée pour autant que la police, mode d'action publique, légitime et souverain, de maintien de la sécurité, ne soit pas

---

<sup>778</sup> *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 15 juin 2010 relative à l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'UE* [COM(2010) 311 final - Non publiée au Journal officiel].

fondamentalement remise en cause ou remplacée dans son acception fondamentalement juridictionnelle. D'autre part cependant, et du fait que la nature matérielle même des activités privées de sécurité est d'ores et déjà en mutation, nous sommes loin d'avoir pris la pleine mesure de son implication relative aux toutes nouvelles et différentes nécessités normatives qu'appelle la prise en compte des exigences de protection des droits et libertés fondamentaux. Car si un véritable contentieux il devait en résulter, il semble pour le moment encore contenu.

## Conclusion chapitre 2.

Si les notions de sécurité publique, ou celle de sécurité générale, tendent à se « dépubliciser », au sens que leur appréhension quitte l'empire du strict droit public pour s'aventurer sur d'autres terres, ou se parer de considérations plus privatistes, c'est parce qu'elles prennent acte des mutations qui fondent leur fonctionnalité et leur conceptualité. Ces mutations sont de deux ordres :

En premier lieu, pour les pouvoirs publics, l'enjeu de la sécurité consiste dorénavant à se situer au-delà de la recherche de caractérisation d'atteintes manifestes à l'intégrité des personnes et des biens : il consiste désormais à prendre en compte la complexité du phénomène sécuritaire, en agissant en amont sur des caractéristiques de l'ordre social participant de la préservation de la sécurité, ne serait-ce qu'en traitant les menaces potentielles. La sécurité privée est alors à même, par ses caractéristiques, de se situer justement à ce niveau périphérique de police tel que son action lui permet d'influer sur les comportements des personnes et prévenir la survenance de risques. Pour une sécurité qui s'entend alors plus comme une sorte de tranquillité : tranquillité d'esprit, des gens, des activités, de la circulation, des voyageurs, des habitants, des propriétaires, des consommateurs, etc. La recherche toujours plus poussée de la responsabilisation sociale a fait prendre conscience à l'autorité publique qu'elle n'était pas la mieux placée pour l'assurer, du moins en toute circonstance. Que dès lors, elle était susceptible de confier à d'autres certains moyens d'action, en une matière qui ne nécessiterait pas de contraindre et punir, seulement de surveiller et négocier. Mais pour désétatiser son action, il lui faut convaincre l'ensemble de la société que la sécurité est bien l'affaire de tout un chacun.

En deuxième lieu, puisque la sécurité est - dans des proportions diverses - l'affaire de tous, elle n'échappe pas au fait qu'elle a alors vocation à s'inscrire au sein ou au même niveau que d'autres types d'activités humaines, civiles, privées... des activités qui se définissent entre elles selon un rapport économique de rentabilité, au pire d'absence de perte. En vérité, c'est que la sécurité a donc vocation malgré elle à obéir à des mécanismes de privatisation au sens large que l'État serait bien en peine de pouvoir assumer.

Ce rapport économique est primordial pour tenter d'appréhender la phénoménologie des activités privées de sécurité, car il conditionne même les rapports juridiques résultant du fait de la responsabilité des moyens de préservation de la sécurité qui incombent à ceux qui les mettent en œuvre, ou en bénéficient. Et parce que la sécurité constitue un enjeu économique et financier en ce

qu'elle permet justement la réalisation d'un ordre économique et financier, il faut en voir les moyens comme un investissement qui doit rester bénéficiaire. Les activités privées de sécurité, parce qu'elles sont exercées par des opérateurs économiques et à destination de la préservation de ce qui s'entend comme des enjeux économiques, et majoritairement au sein de lieux économiques, s'inscrivent tout naturellement dans cette logique. Et elles sont portées dans leur développement par une augmentation du volume de sécurité à traiter, par le simple fait logique, irrésistible, que plus on fait de la sécurité, plus on en fait...



## CONCLUSION GENERALE

« Les entreprises de sécurité privée sont également devenues un acteur à part entière de la sécurité intérieure. Elles interviennent dans des domaines où certaines compétences peuvent être partagées, voire déléguées par l'État. Mais cette répartition des tâches doit se faire dans la transparence et en parfaite complémentarité entre des acteurs clairement identifiés. Il conviendra, à cet égard, de définir le champ du partenariat opérationnel à développer entre le ministère de l'Intérieur et les représentants du secteur de la sécurité privée, en respectant une triple exigence d'éthique, de compétence et de contrôle des secteurs ainsi délégués au secteur privé »<sup>779</sup>.

L'ambition du législateur en matière de reconnaissance d'un régime dédié aux activités privées de sécurité est ici affirmée dans sa forme la plus claire et synthétique. Pour ainsi dire tout y est ici évoqué.

Ainsi la notion de sécurité intérieure, nouveau référentiel d'exercice des activités de sécurité de toute nature, reléguant en arrière-plan la notion de sécurité publique. À se demander même si le terme de sécurité publique conserve un sens exact, voire un intérêt, dans le sens où s'il doit s'entendre comme le référentiel d'exercice des forces publiques de sécurité, la notion d'ordre public, déjà existante, semblerait peut-être plus pertinente. En effet, cette dernière contenant par essence à la fois les notions de police et de libertés fondamentales, il y aurait là en tous cas matière à un véritable critère de distinction permettant de clarifier et légitimer les moyens purs et exclusifs des moyens de la force publique.

Le « partage », la « répartition », la « délégation » de compétences en matière de sécurité. En partant de la volonté initiale de fournir un cadre conceptuel à une situation de fait (l'encadrement législatif par la loi du 12 juillet 1983 de l'activité de gardiennage particulier), c'est toute une construction normative qui s'est opérée et continuera dorénavant de s'opérer dans le sens d'une libéralisation de la sécurité publique. Où l'on serait donc passé d'une conception monolithique de la fonction d'ordre (institutionnelle, et dont la nature emporte celle des moyens de mise en œuvre) à sa fragmentation (acteurs, moyens, intérêts d'exercice et domaines d'intervention), avec une conséquence qu'il s'agit d'appréhender dans son exacte effectivité : peut-on considérer un partage de tâches sans concurrence effective ?

---

<sup>779</sup> Annexe loi loppasi 2, 15 mars 2011, *Rapport sur les objectifs et les moyens de la sécurité intérieure à horizon 2013, la sécurité partout et pour tous.*

D'où la mention de la nécessaire identification « d'acteurs clairement identifiés » œuvrant de façon « transparente » et « complémentaire ». L'on relèverait cependant ici plus un élément de langage, relativement creux, qu'une doctrine d'emploi réellement explicitée qui nous renseignerait sur une limite fonctionnelle de répartition effective : faut-il alors interpréter l'absence d'un débat politique de fond en la matière comme l'expression d'un relatif consensus ? Ce faisant, il révélerait ainsi toute la volonté du législateur de se réserver une marge de manœuvre telle qu'il puisse continuer à alimenter conjoncturellement le régime normatif des activités privées de sécurité.

Enfin, la définition du partenariat entre pouvoirs publics et représentants du secteur orientée vers les exigences d'éthique, de dialogue et de contrôle fait bien directement référence au rôle dont doit se prévaloir le CNAPS en tant qu'autorité régulatrice du secteur de la sécurité privée. Du point de vue des pouvoirs publics, déléguer ou céder certaines missions de sécurité ne signifie pas renoncer à faire respecter la loi et la déontologie. Cependant le choix des caractéristiques institutionnelles du Conseil ne manque pas d'interpeller : hybridation décisionnelle entre privé et public (pour un organe chargé de définir et exercer des sanctions propres; donc *in fine* des normes d'exercice), financement par les opérateurs du secteur, une relative indépendance institutionnelle (contre son inclusion au sein d'une autorité globale publique telle qu'a pu l'être la CNDS)... de là, ce sont de nouvelles interrogations légitimes qui se font jour quant à la portée de l'influence d'un tel organisme fonctionnant pour lui et par lui dans le but d'accompagner le développement des activités privées de sécurité.

Au-delà de la volonté du législateur en matière de développement normatif de ce type d'activités, il faut considérer qu'elles participent autant qu'elles se définissent en fonction d'une phénoménologie sociétale favorable à celui-ci.

En premier lieu, considérer qu'il existe aujourd'hui une acception sociologique, méta-juridique, de la notion de sécurité telle qu'elle prime sur les notions classiques de définition de l'action publique relative à son traitement. Cette acception de la sécurité apparaît d'autant fragmentée qu'elle correspond à une fragmentation des besoins et des revendications de sécurité tels que les expriment la société civile ; de là se légitime l'idée qu'ils peuvent se traiter avec des moyens tout aussi fragmentés, et dans une logique de réponse optimisée. Partant, la logique globalisée de marchandisation des services trouve dorénavant tout autant qu'ailleurs son application dans le traitement de l'insécurité. Concurrentielle donc, démocratisée presque, la recherche du rendement maximal dans la préservation physique de ses intérêts propres contribue à imposer l'idée que la sécurité publique, au sens de la

sécurité de tous, peut et alors doit être exercée par chacun, et non par (pour ?) un pouvoir politico-administratif plus au moins au fait des besoins réels de sa population.

Une idée que l'État lui-même irrigue au travers de sa conscience de l'insuffisance dans ses moyens humains et matériels publics en vue d'assurer la sécurité des citoyens, et se nourrit dans la constatation que l'augmentation graduelle des hypothèses d'intervention des personnes privées en matière de sécurité s'opère de façon conjoncturelle. Or jusqu'où peut-il se permettre d'aller en matière de délégation, de démonopolisation de ses missions de bon ordre ? Et à quel point le principe prétorien de non-délégation des missions de police est-il tenable, compte tenu par ailleurs de l'essentialisation de ces dernières en faveur de leur judiciarisation ?

En vérité, il est tenable jusqu'à aussi longtemps que nous considérons un certain degré de sécurité que l'État est tenu d'assurer. Et d'une certaine façon qui veut le moins... peut le moins. Nonobstant le besoin que nous tirons de ce dernier d'être celui à même de pouvoir préserver des libertés que nous considérons comme fondamentales.

Admettons cette nouvelle partition des missions de préservation de la sécurité et de l'ordre social, c'est-à-dire globalement, aux pouvoirs publics le traitement de la cause de la violence (prévention par l'éducation, recherche et sanction des auteurs par la force publique), et à la société civile la mise en place des solutions d'évitement de manifestation de cette violence. Pourtant, l'on pourrait estimer que l'exercice des moyens de sécurité par le seul pouvoir constitué soit le seul à même, par nature, de garantir une distribution effective et équitable des moyens de sécurité. Ce type de distribution parant ainsi le risque de distorsion né d'une variété de l'application des moyens de sécurité au bénéfice d'intérêts particuliers et autonomes les uns des autres. Dans cette optique, *a contrario*, la privatisation de la sécurité aboutirait alors à une sorte de déséquilibre sécuritaire, alors constitutif d'un véritable déséquilibre social (communautaire, territorial), économique (selon les moyens déployés par les donneurs d'ordre), voire politique (perte de l'autorité du pouvoir souverain) ...

Le développement des activités privées de sécurité se fera donc à l'aune de ce que l'on acceptera que l'État abandonne à la compétence privée, pour autant qu'un équilibre satisfaisant le permette. C'est le sens du redéploiement et de la redéfinition des moyens publics, dans une logique de régulation, et non plus dans l'absolutisme de la réglementation verticale : plutôt que de prescrire et sanctionner directement, on encourage l'initiative privée dans le règlement des conflits n'intéressant que la sphère privée par l'application du droit privé, voire au mieux sans manifestation de rapports juridiques.

Dans une société qui ne supporte plus la moindre manifestation de violence illégitime (qu'elle soit le

fait des délinquants... ou des personnes investies d'une quelconque autorité !) l'enjeu de la redéfinition des moyens de sécurité, et particulièrement quand ils sont exercés par des personnes privées, est d'arriver à une situation effective de sécurité en éliminant le plus possible la notion de contrainte de toute nature.

C'est dans cette logique que prend tout son sens l'institutionnalisation d'un simulacre de moyens réels de sécurité au service d'un véritable contrôle social, aussi diffus que consenti, et qu'il a vocation à s'appliquer à des rapports sociaux complexes et circulatoires. La consécration d'une main invisible de l'ordre sécuritaire en quelque sorte, animée par ce relatif paradoxe de ce que l'État se dépossède de certains moyens de sécurité pour pourvoir à plus de sécurité. À moins de considérer que la société les avait délégués à ses représentants et qu'elle est en train de s'en ressaisir : de là, la sécurité privée constitue-t-elle une simple interface virtuelle, ou un échelon intermédiaire effectif dans la sécurisation des rapports sociaux ?

Face à ce phénomène et en vue de sa compréhension, la position du juriste, déjà peu aisée, ne semble pas prête de vraiment s'améliorer tant il va se retrouver face à une véritable problématique d'identification de la norme ; car de deux choses l'une :

Ou bien le développement de la sécurité privée ira de pair avec l'établissement de nouvelles normes, étant entendu que plus il s'en crée, plus elles semblent se rapprocher de cette ligne rouge de démarcation relative à l'exclusivité des missions de police assurée par l'autorité publique, et c'est la question des repères classiques du publiciste, déjà battus en brèche, qui sera définitivement mise en cause.

Ou bien le développement du régime des activités privées de sécurité continue de s'opérer peu ou prou tel qu'on le connaît actuellement, et sans nécessairement lui consacrer de nouvelles prérogatives particulières. Mais si l'effectivité de ce régime est avérée de telle sorte qu'il participe efficacement à un meilleur contrôle social, le point de vue du juriste sera alors peut-être bien modeste à rendre compte d'une phénoménologie qui sera d'ordre plus sociologique et politique que strictement juridique.

# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES

*Mélanges René Chapus*, collection « Anthologie du droit », LGDJ, 2014, 707 p.

AUBY Jean-François, *Les services publics locaux*, collection « Que sais-je ? », PUF, 1982, 127 p.

AUTIN Jean-Louis, RIBOT Catherine, *Droit administratif général*, collection « Objectif droit », Litec, 1999, 280 p.

BAUER Alain, SOULLEZ Christophe, *Les politiques publiques de sécurité*, collection « Que sais-je ? », PUF, 2011, 126 p.

BELHACHE Christian., *Guide pratique et commenté du droit des métiers de la sécurité privée*, les éditions du SNES, 2012, 413 p.

BELLESCIZE Ramu de, GAUDEMET Yves (préf.), *Les services publics constitutionnels*, collection « Bibliothèque de droit public », 2005, 486 p.

BÉNOIT Francis-Paul, *Le droit administratif français*, 1968, 897 p.

BERLIÈRE Jean-Marc, *Naissance de la police moderne*, collection « Tempus », Perrin, 2011, 412 p.

BRAJEUX Pierre (dir.), DELBECQUE Eric (dir.), MATHIEU Michel (dir.), BAUER Alain (préf.), *Sécurité privée, enjeu public*, collection « Armand Colin - Recherches », Armand Colin, CDPS, 2013, 261 p.

BRAUD Philippe, *La notion de liberté publique en droit français*, LGDJ, 1968, 476 p.

BRISSON Jean-François, ROUYERE Aude, *Droit administratif*, Montchrestien, 2004, 664 p.

BRODEUR Jean-Paul, *Visages de la police, Pratiques et perception*, Presses de l'Université de Montréal, 2003, 393 p.

BUI-XUAN Olivia (dir.), CENTRE LÉON DUGUIT (Evry) (éd.), *Droit et espace(s) public(s)*, collection « Colloques & essais », Fondation Varenne, LGDJ, 2012, 200 p.

CALANDRI Laurence, REGOURD Serge (Préf.), *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, LDGJ, L'Extenso, 2009, 733 p.

CENTRE CULTUREL INTERNATIONAL (Cerisy-la-Salle), DAVID Albert (dir.), DENIS Agnès (dir.), [et al.], *Le service public ? La voie moderne*, collection « Logiques sociales », L'Harmattan, 1995, 314 p.

CHAPUS René, *Droit administratif général. Tome 1*, collection « Domat droit public », Montchrestien, 2001, 15e édition, 1427 p.

CLAMOUR Guylain (Ed.), UBAUD-BERGERON Marion (Ed.), CASTAGNÉ André (Préf.), CENTRE DE

- RECHERCHES ET D'ETUDES ADMINISTRATIVES (Ed.), *Contrats publics : mélanges en l'honneur du professeur Michel Guibal*, Presses de la faculté de droit de Montpellier, 2006, 2 vol. (874 et 714 p.)
- COHEN-JONATHAN Gérard (dir.), GAUDEMET YVES (dir.), HERTZOG Robert (dir.), *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2005, 857 p.
- COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, *Privatisation du contrôle de la criminalité : rapports présentés à la 18e Conférence de recherches criminologiques, 1988*, Conseil de l'Europe, division des publications et des documents, 1990, 140 p.
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2005, 8ème édition, 986 p.
- CUSSON Maurice, *Qu'est-ce que la sécurité intérieure ?*, collection « Les Cahiers de l'école de criminologie », Université de Montréal - Ecole de criminologie, 1999, 20 p.
- DE LAUBADERE André, VENEZIA Jean-Claude, GAUDEMET Yves, *Traité de droit administratif*, collection "traités", LGDJ, 1997, 495 p.
- DECOCQ André, MONTREUIL Jean, BUISSON Jacques, *Le droit de la police*, Litec, 1998, 868 p.
- DERBOULLES Laurent, *Quel territoire pour le service public d'incendie et de secours ? : Réflexion sur la départementalisation*, collection « Administration, aménagement du territoire », L'Harmattan, 2000, 304 p.
- DIEU François, *Politiques publiques de sécurité*, collection « Sécurité et société », L'Harmattan, 1999, 253 p.
- DOURLENS Christine (dir.), GALLAND Jean-Pierre, THEYS Jacques, DÉLÉGATION A LA RECHERCHE ET A L'INNOVATION (éd.), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, collection « Logiques sociales », L'Harmattan, 1991, 300 p.
- DUFAU Jean, *Le domaine public : composition, délimitation, protection, utilisation*, collection « Actualité juridique », Le Moniteur, 2001, 575 p.
- DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel. Tome troisième, La théorie générale de l'Etat : suite et fin*, De Bocard, 1930, 865 p.
- FABIANI Jean-Louis, THEYS Jacques (éd.), *La Société vulnérable. Évaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'École Normale Supérieure, 1987, 674 p.
- FROMENT Jean-Pierre (dir.), KALUSZYNSKI Martine (dir.), *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique*, Presses Universitaires de Grenoble, 2011, 271 p.
- GATTI-DOMENACH Jacqueline, GLEIZAL Jean-Jacques, JOURNES Claude, *La Police*, collection « Thémis », 1993, 392 p.
- GLEIZAL Jean-Jacques, *La police en France*, collection « Que sais-je ? », PUF, 1993, 127 p.
- GRANGER Marc-Antoine, LECUCQ Olivier (Préf.), DEBRÉ Jean-Louis (Préf.), *Constitution et sécurité intérieure : essai de modélisation juridique*, LDGJ-L'Extensio, 2011, 493 p.
- HAURIOU Maurice, HAURIOU André (éd.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Société anonyme du Recueil Sirey, 1933, 12e édition, 1150 p.
- INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, PECAUD Dominique (red.), *l'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public*, La Documentation Française, 2002, 95 p.

INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *Sécurité publique : partenariats puissance publique, acteurs privés ; Actes du colloque de l'Institut Français des Sciences Administratives du 20 novembre 2009*, IFSA, 2010, 77 p.

JONGEN François, *La police de l'audiovisuel : analyse comparée de la régulation de la radio et de la télévision en Europe*, Bruylant, LGDJ, 1994, 544 p.

KALIFA Dominique, *Histoire des détectives privés : en France (1832-1942)*, Nouveau Monde Éditions, 2007, 361 p.

L'HEUILLET Hélène, *Basse politique, haute police*, Fayard, 2001, 434 p.

LATOUREX Xavier (dir.), *La sécurité et la sûreté des transports aériens : colloque du 18 janvier 2005 organisé par le Centre Sécurité et Défense*, L'Harmattan, 2005, 213 p.

LINOTTE Didier, *La police administrative existe-t-elle ?*, Economica, PU d'Aix-Marseille, 1985, 140 p.

LUCHAIRE Yves (dir.), CENTRE D'ETUDE DU SERVICE PUBLIC (éd.), CENTRE DE FORMATION DES ÉLUS LOCAUX (éd.), INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES D'AIX-EN-PROVENCE (éd.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle : actes du colloque du 5 et 6 novembre 2004*, « logiques juridiques », L'Harmattan, 2006, 214 p.

MACERA Bernard-Franck, MODERNE Franck (préf.), *Les "actes détachables" dans le droit public français*, Pulim, 2002, 135 p.

MAMONTOFF Catherine, GODFRIN Philippe (préf.), *Domaine public et entreprises privées : la domanialité publique mise en péril par le marché*, collection « logiques juridiques », L'Harmattan, 2003, 504 p.

MBONGO Pascal (dir.), LATOUREX Xavier (dir.), *Sécurité, libertés et légistique*, collection « Logiques juridiques », L'Harmattan, 2012, 275 p.

MERLAND Guillaume, ROUSSEAU Dominique (préf.), *L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, LGDJ, 2004, 390 p.

MINET Charles-Edouard, *Droit de la police administrative*, Vuibert, 2007, 414 p.

MOCKLE Daniel, *La gouvernance, le droit et l'Etat : la question du droit dans la gouvernance publique*, Bruylant, 2007, 299 p.

NAUDIN Christophe, *Sûreté aérienne : la grande illusion*, La Table Ronde, 2007, 269 p.

NEGRIN Jean-Paul, DEBBASCH Charles (préf.), *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, collection « Bibliothèque de droit public », LGDJ, 1971, 363 p.

NAPOLI Paolo, *Naissance de la police moderne : Pouvoirs, normes, société*, collection « Armillaire », La Découverte, 2003,

NICOD Marc (dir.), INSTITUT FÉDÉRATIF DE RECHERCHES MUTATION DES NORMES JURIDIQUES, *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ? Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2006*, collection « Les Travaux de l'IFR mutations des normes juridiques », 2008, 298 p.

NICOLAS Muriel (dir.), RODRIGUES Stéphane (dir.), VAN MIERT Karel (préf.), *Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe*, ASPÉurope, 1988, 722 p.

OCQUETEAU Frédéric, *Gardiennage, surveillance et sécurité privée : commerce de la peur et/ou peur de*

commerce ?, collection « Déviance et contrôle social », CESDIP, 1992, 330 p.

OCQUETEAU Frédéric, POTTIER Marie-Lys, *Vigilance et sécurité dans les grandes surfaces*, L'Harmattan, IHESI, 1995, 234 p.

PÉCAUD Dominique, INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, *L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public*, collection « Etudes et recherches - IHESI », IHESI, 2002, 95 p.

PETIT Jacques (Ed.), *Les collectivités locales : mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2002, 491 p.

PICARD Etienne, DRAGO Roland (Préf.), *La notion de police administrative*, collection « Bibliothèque de droit public », LGDJ-Les publications de l'Université de Rouen, 1984, 926 p.

PRÉTOT Xavier, MARION Jean, *La sécurité civile du temps de paix et le droit : manuel à l'usage de sapeurs-pompiers, élus, fonctionnaires et techniciens de la sécurité*, Néret, 1986, 166 p.

RANGEON François, *L'Idéologie de l'intérêt général*, Economica, 1986, 246 p.

RAYMUNDIE Olivier, DEBENE Marc (préf.), RICHER Laurent (préf.), *Gestion déléguée des services publics en France et en Europe*, collection « L'Actualité juridique », Le Moniteur, 1995, 415 p.

REDOR Marie-Joëlle (dir.), CENTRE DE RECHERCHES SUR LES DROITS FONDAMENTAUX ET LES ÉVOLUTIONS DU DROIT (Caen) (éd.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux : actes du colloque de Caen, des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000*, collection « Droit et justice », Bruylant, 2001, 436 p.

RENARD Didier (dir.), CAILLOSSE Jacques (dir.), BECHILLON Denis de (dir.), *L'analyse des politiques publiques au prise avec le droit*, LGDJ, 2002, 303 p.

RICCI Jean-Claude, *Droit administratif général*, collection « HU. Droit », Hachette supérieur, 2013, 318 p., 5<sup>e</sup> édition

ROCHÉ Sebastian, *Police de proximité, nos politiques de sécurité*, Seuil, 2005, 310 p.

ROCHÉ Sebastian, *Réformer la police et la sécurité*, Odile Jacob, 2004, 330 p.

ROLLAND Louis, *Droit administratif approfondi : l'aménagement et le fonctionnement des services publics : doctorat : 1938-1939*, Cours de droit, 1938, 394 p.

TCHEN Vincent, *La notion de police administrative. De l'état du droit aux perspectives d'évolution*, La Documentation Française, 2007, 200 p.

TRUCHET Didier, BOULOUIS Jean (préf.), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, collection « Bibliothèque de droit public », LGDJ, 1977, 394 p.

TRUCHET Didier, « L'autorité de police est-elle libre d'agir ? », *AJDA*, 1999, 82 p.

UNIVERSITÉ DE POITIERS. UFR DE DROIT ET SCIENCES SOCIALES, *Droits de l'individu et de la police : actes du colloque conjoint des facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal tenu à Poitiers en mai 1988*, Thémis, Litec, 1990, 272 p.

VALLAR Christian et LATOUR Xavier [Dir.], *Quel avenir pour la sécurité privée ? La refonte du cadre*



*législatif*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2013, 138 p.

VINCENT-LEGOUX Marie-Caroline, DUBOIS Jean-Pierre (préf.), *L'ordre public : étude de droit comparé interne*, collection « Les Grandes thèses de droit français », PUF, 2001, 558 p.

WARENGHIEN A., « l'assurance contre le vol en France et à l'étranger, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1913, p.217

WEBSTER Chris, WAI-CHUNG LAI Lawrence, *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*, Edward Elgar Publishing limited, 2004, 249 p.

YANNAKOPOULOS Constantin, GAUDEMET Yves (préf.), *La notion de droits acquis en droit administratif français*, collection « Bibliothèque de droit public », LGDJ, 1997, 604 p.

## THESES

CHAZAREIX Anne, « L'état et le secteur privé de la sécurité : vers la mise en cause du monopole de la fonction régalienne de sécurité ? », thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Christian VALLAR, Nice, Université de Nice, 2002, 434 p.

DUPRE DE BOULOIS Xavier, « La puissance privée : contribution à l'étude du pouvoir de décision unilatérale », thèse de doctorat en Droit public, sous la direction de Jean-Jacques BIENVENU, Paris, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2000, 490 p.

GOGNETTI Johann, « La notion d'ordre public », thèse de doctorat en Droit public, sous la direction de Bernard TOURET, Reims, Université de Reims Champagne-Ardenne, 1997, 297 p.

GREGOIRE Delphine, « Recherche sur les évolutions de la police administrative : une notion en voie de disparition », thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Bordeaux, Université Montesquieu-Bordeaux 4, 2006, 389 p.

GAUTRON Virginie, « Les politiques publiques de lutte contre la délinquance », thèse de doctorat en droit pénal et sciences criminelles, sous la direction de Reynald OTTENHOF, Nantes, Université de Nantes, 2006, 785 p.

GUIRAUD Christian, « La police et l'ordre public », thèse de doctorat en droit, Paris, Université de Paris, 1938, 169 p.

LINOTTE Didier, « Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français », thèse de doctorat en Droit administratif, sous la direction de Jean-Marie AUBY, Bordeaux, Université Bordeaux I, 1975, 451 p.

MOREAU Luc, « La déontologie de la sécurité en droit public français », thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Jean-Louis AUTIN, Montpellier, Université de Montpellier I, 2004, 773 p.

PERRIER Maëlle, « Le recours au contrat en matière de police administrative », thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Sylvie CAUDAL, Lyon, Université Jean Moulin-Lyon 3, 2011, 394 p.

SIBRA Bénédicte, « Recherche sur l'ordre public local en droit administratif français », thèse de doctorat en Droit public, sous la direction de Jean-Arnaud MAZÈRES, Toulouse, Université des sciences sociales de Toulouse I, 2001, 280 p.

TEITGEN Pierre Henri, « La police municipale : étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884 », thèse de doctorat en Droit, Université de Nancy, Librairie du Recueil Sirey, 1934, 519 p.

VOGEL Marie-Thérèse, « Les polices des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la Troisième République », thèse de doctorat en Sciences Politiques, sous la direction de François d'Arcy, Grenoble, Université Grenoble 2 – Pierre Mendès-France, 1993, 786 p.

## ARTICLES

« Commentaire de la décision n°2008-562 DC du 21 février 2008, loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°24, 2008

« Sûreté des aéroports : rôles respectifs de l'Etat et de l'exploitant – Conseil d'Etat 9 mars 2005 – », *AJDA*, 966, 2005, n°17

ARROYO Antonio, « Le modèle espagnol de sécurité privée », *Les Cahiers de la sécurité*, n°19, 2012, pp. 123-132

AUBERTIN Christophe, « la question de l'armement des agents de sécurité privée », *Cahiers de la sécurité*, n°19, 2012, pp. 110-122

AUBERTIN Christophe, « Service interne et entreprise prestataire : deux notions fondamentales du droit de la sécurité privée », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n°27-28, 2014, pp. 217-225

BART Michel, DECOU-PAOLINI Rémi, « Le code de la sécurité intérieure : genèse d'un outil, contours et traductions d'une notion », *AJDA*, n°2, 2015, pp. 83-99

BELLANOVA Rocco, DUEZ Denis, « Le citoyen face aux nouvelles pratiques sécuritaires de l'Union européenne : enjeux démocratiques d'une sécurité par les fichiers », *Espace populations sociétés*, 2012/3, 2013, pp. 49-62

BOUSSARIE Thomas et DAILLY Lilian, « Vigipirate fête ses 38 ans », *AJDA*, n°6, 2016, pp. 297-301

BRETZNER Jean-Daniel, « L'enquête privée : un moyen de preuve dont la licéité est à géométrie variable », *AJ Contrats d'affaires - Concurrence - Distribution*, 6, 2016, pp. 296-298

BRISSON Jean-François, « La surveillance des espaces publics », *Droit administratif*, n°12, 2005, étude n°19

CAILLOSSE Jacques, « Le droit administratif français saisi par la concurrence ? », *AJDA*, n°99, 2000, pp. 99-104

CHALUMEAU Eric, « quel rôle pour les conseils en sûreté ? », *Cahiers de la sécurité*, n°19, mars 2012, pp. 64-69

CHEVALLIER Jacques, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1998, pp. 659-690

CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003, pp. 203-217

- COHEN-TANUGI Laurent, « Une doctrine pour la régulation », *Le Débat*, n°52, 1988, pp. 56-66
- COHEN-TANUGI Laurent, « L'émergence de la notion de régulation », *Petites Affiches*, n°82, 1998, p. 4
- COTTE Bruno, « Sécurité et souveraineté », *RFDA*, n°6, 2011, pp. 1102-1106
- CUSSON Maurice, « La sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir », *Criminologie*, vol. 31, n° 2, 1998, pp. 31-46
- CRAWFORD Adam, « L'hétérogénéité du concept de sécurité : ses implications sur les politiques publiques, la justice et la durabilité des pratiques », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°27/28, 2014, pp. 125-134
- DELMAS-MARTY Mireille, « Sécurité et sûreté », *RFDA*, n°6, 2011, pp. 1085-1092
- DELAUNAY Benoît, « Faut-il revoir la trilogie des buts de la police générale ? », *La semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*, n°15, 2012, 2112
- DELAUNAY Benoît, « Attribution par contrat d'une activité de police à une personne privée et responsabilité publique », *RFDA*, mai-juin, 2012, pp. 481-488
- DELVOLVÉ Pierre, « Responsabilité pénale des maires et des élus : synthèse », *Les petites affiches*, n°20, 1995, pp. 37 et suivantes
- DELVOLVÉ Pierre, « Sécurité et dangerosité », *RFDA*, n°6, 2011, pp. 1096-1099
- DESWARTE Marie-Pauline, « L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFDC*, n°13, 1993, pp. 23-58
- DONZELOT Jacques, WYVEKENS Anne, « *Community policing* et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux États-Unis et en France », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°50, 2002, pp. 43-71
- GALLAND Jean-Pierre, « Éléments pour une prospective de la sécurité », *Cahiers de la Sécurité*, n°24, 1996, pp. 86-101
- GUIRAUDON Virginie, « Logiques et pratiques de l'Etat délégué : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures & Conflits*, vol. 45, n°1, 2002, pp. 51-114
- GRANGER Marc-Antoine, « Existe-t-il un "droit fondamental à la sécurité" ? », *Revue de Science Criminelle et de droit pénal comparé*, n°2, 2009, pp. 273-296
- GRANGER Marc-Antoine, « La distinction police administrative / police judiciaire au sein de la jurisprudence constitutionnelle. Éléments de contribution tirés du commentaire de la décision "LOPPSI" du Conseil constitutionnel », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé (RSC)*, n°4, 2011, pp. 789-800
- GLEIZAL Jean-Jacques, « police d'ordre, police de sécurité », *Autrement*, n°104, 1989, pp.109-115
- GOHIN Olivier, « La Constitution, ultime obstacle à la privatisation de la sécurité ? », *Les Cahiers de la sécurité*, n°19, 2012, pp. 18-26
- GOUHIER Sébastien, « La déontologie de la sécurité sous surveillance d'une autorité administrative indépendante : une loi pour rassurer les citoyens ? », *RFDA*, n°2, 2002, pp. 384-392
- GUALINO Mathieu, « La place des opérateurs dans la gouvernance de la sûreté du transport aérien », *Les Cahiers de la sécurité*, n°19, 2012, pp. 74-80

- HAMELIN Fabrice, SPENLEHAUER Vincent, « Les faux-semblants de la privatisation en Grande-Bretagne. L'exemple de la police des chemins de fer », *Politiques et management public*, n° 3, 2007, pp. 115-130
- HASSID Olivier, MARCEL Julien, « La réglementation de la sécurité privée en Europe », *Sécurité & Stratégie*, n°1, 2009, pp. 38-45.
- IANNELLO Carlo, « L' "idée" de service public et les paradoxes du processus de privatisation en Italie », *AJDA*, n°39, 2012, pp. 2150-2153
- KELLING George L. et WILSON James Q., « Broken windows : the police and neighbourhood safety », *Atlantic Monthly*, n°249, 1982, pp. 29-38
- LANDAUER Paul, « Paysages sous surveillance : les contraintes de la sécurité dans les grands ensembles », *Les Cahiers de la sécurité*, n°23, 1996, pp. 123-139
- LATOUR Xavier, « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », *AJDA*, n°12/2010, 2010, pp. 657-663
- LATOUR Xavier, « La puissance publique et les contrôles exercés sur les entreprises de sécurité privée », *AJDA*, n°15, 2009, pp. 800-804
- LATOUR Xavier, « La « marchandisation » de la police et de la gendarmerie à l'épreuve du droit public », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 24, 2010, pp. 40-44
- LATOUR Xavier, « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », *Les Cahiers de la sécurité*, n°19, 2012, pp. 7-11
- LATOUR Xavier, MOREAU Pierre, « Le Conseil national des activités privées de sécurité et la moralisation de la sécurité privée », *JCP A*, n°15, 2011, pp. 44-48
- LATOUR Xavier, MOREAU Pierre, « La sécurité privée sur la voie publique : entre classicisme et prospective », *Bulletin juridique des collectivités locales*, n°9/12, 2012, pp. 566-570
- LATOUR Xavier, MOREAU Pierre, « Délégation et activités de police : stop ou encore ? », *JCP A*, n°15, 2012, pp. 41-44
- LATOUR Xavier, MOREAU Pierre, « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », *La semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°15, 2012, 2118
- LAUNAY Jacques, « Sécurité et défense », *RFDA*, n°6, 2011, pp. 1099-1101
- LAZARUS Liora, « The Right to Security - Securing Rights or Securitized Rights », *Examining Critical Perspectives on Human Rights*, DICKINSON Rob, KASTELLI Elena, MURRAY Collin et al. (Ed), Cambridge University Press, 2012, pp. 87-106
- LEBIGOT Christelle, « Evolution de la sécurité publique dans le cadre de la police administrative », *Revue juridique de l'Ouest*, n°3, 2000, pp. 327-354
- LEMAIRE Elina, « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », *RFDA*, juillet-août, 2009, pp. 767-776
- LEMAÎTRE André, « 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, vol. 19, n°2, pp. 159-168
- MONJARDET Daniel, « Réinventer la police urbaine », *Cahiers de la Sécurité*, n°37, 1999, pp. 117-133

- MONJARDET Dominique, « Le modèle français de police », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°27-28, 2014, pp. 61-82
- MOREAU Jacques, « De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel. Contribution à l'étude des rapports entre police et contrats », *AJDA*, janvier, 1965, pp. 3-17
- MOREAU Luc, « Une commune ne peut confier des missions de police municipale à une « garde » bénévole », *AJCT*, n°71, 2016, p. 275
- MOREAU Pierre, « La sécurité privée sous contrôles », *Les Cahiers de la sécurité*, n°19, 2012, pp. 156-163
- MOTHES Françoise, NOVARO Pierre, PASINETTI Pierre, « Besoin et modalités d'échanges entre acteurs publics et privés de la sécurité », *les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 253-273
- MEYER Christian, « Gardiennage et surveillance des locaux commerciaux et des parcs de stationnement », *AJPI*, 1997, p. 932
- NICOUD Florence, « La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualité et perspectives », *RDP*, n°5, 2006, pp. 1247-1273
- PALACIO Manuel, « Le new public management, pragmatisme moderne ou idéologie politique ? », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°32, 2015, p. 5
- PALACIO Manuel, « Retour(s) sur la (l'in)sécurité », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°27-28, 2014
- PETIT Jacques, « Contrats et police administrative : autonomie ou interférence ? », *Contrats publics - l'actualité de la commande et des contrats publics (ACCP)*, n°63, 2007, pp. 19-44
- PETIT Jacques, « Les armes du juge administratif dans la protection des libertés fondamentales : le point de vue de la doctrine », ÉVEILLARD Gweltaz (dir.), *La guerre des juges aura-t-elle lieu ? - Analyse comparée des offices du juge administratif et du juge judiciaire dans la protection des libertés fondamentales*, 2016. En ligne sur [www.revuegeneraledudroit.eu](http://www.revuegeneraledudroit.eu).
- PICARD Etienne, « Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°5, 1991, pp. 201-224
- PONTIER Jean-Marie, « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *Recueil Dalloz*, n°35, 1998, pp. 327-333
- PONTIER Jean-Marie, « Le droit administratif et la complexité », *AJDA*, 2000, pp. 187-196
- PONTIER Jean-Marie, « La multiplication des polices spéciales : pourquoi ? », *La Semaine juridique Administration et Collectivités territoriales*, n°15, 2012, 2113
- RICHARD Evence, « Architecture de la sécurité », *Cahiers de la Sécurité*, 1996, p.16
- RICHARD Evence, « La loi du 21 janvier 1995 : les conséquences pour l'entreprise », *Cahiers de la Sécurité*, n°24, 1996, pp. 13-24
- ROCHÉ Sébastien, « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue Française de Science Politique*, 2004, pp. 43-70
- ROMAN Diane, « La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français », *Recueil Dalloz*, n°28, pp.1911-1918
- SABATIER Bruno, « Sécurité et police privées dans les lieux de consommation : une analyse de géographie

sociale », *Proposé à la revue Droit et ville*, HAL, 2008, 14 p.

SAGARDOYTHO Thierry, « Le droit pénal de la discrimination : un droit à construire, point de vue d'un praticien », *AJ pénal*, 2008, pp. 313-314

SAUVÉ Jean-Marc, « Les sanctions administratives en droit public français. Etat des lieux, problèmes et perspectives », *AJDA*, 2001, p. 16 et s.

SCHRAMECK Olivier, « Sécurité et liberté », *RFDA*, n°6, pp. 1093-1095

SINA Franck, « La montée en puissance de la prévention situationnelle », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 50, 2002, pp. 73-99.

SHEARING Clifford, « La sécurité privée au Canada : questions et réponses », *Criminologie*, vol.17, n°1, 1984, pp. 59-89

SIMULA Pierre, « Offre de sécurité et forces publiques régaliennes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 135-159

TCHEN Vincent, « La loi sur la sécurité intérieure : aspects de droit administratifs », *Droit administratif*, n°6, 2003, pp.10-18

VAUJOUR Jean, « Genèse et développement de la sécurité privée : le point de vue de M. Jean Vaujour », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, la Documentation Française, n°3, 1991, pp. 31-50

VEDEL Georges, « La loi des 16-24 août 1790 : Texte ? Prétexte ? Contexte ? », *Revue française de droit administratif*, 1990, p. 698-711.

WAKEFIELD Alison, « People Watching People », *Surveillance & Society*, vol.2, n°4, 2002, pp. 529-545

WEBSTER Chris, « Property rights and the public realm », *Environment and planning B: planning and design*, vol. 29, 2002, pp. 397-412

ZEROUKI-COTTIN Djoheur, « La sécurité privée en marche vers la professionnalisation », *AJ Pénal*, n°11, 2010, pp. 495-497

## **RAPPORTS**

ACOSS (Caisse nationale du réseau des Urssaf), *Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social - Rapport d'activité thématique*, 2014, 71 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport n°3591 d'information déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées sur les perspectives d'externalisation pour le ministère de la Défense, présenté par Marc FRANCINA*, 17 janvier 2007, 63 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport n°2271 sur le projet de loi (n°1697) d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, présenté par Eric CIOTTI, 27 janvier 2010, 91 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport n°4068 déposé par la mission d'information sur la sûreté aéroportuaire au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et présenté par Daniel GOLDBERG et Didier GONZALES*, 13 décembre 2011, 84 p.

CNAPS, *Rapport annuel*, consultable sur le site <https://www.cnaps-securite.fr/publications>

COESS, *Private security services in Europe, CoESS Facts & figures 2011*, 2011, 150 p.

COMITÉ D'ÉTUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITÉ ET LA DÉLINQUANCE, *Réponses à la violence : rapport à M. Le Président de la République, présenté par Alain PEYRREFITTE*, septembre 1977, 193 p.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, Politique industrielle en matière de sécurité, Plan d'action en faveur d'un secteur industriel de la sécurité innovant et compétitif* », COM(2012) 417 final, présenté par M. PEZZINI, 16 janvier 2013, 6 p.

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 15 juin 2010 relative à l'utilisation de scanners de sûreté dans les aéroports de l'UE [COM(2010) 311 final – Non publiée au Journal officiel]*, présenté par Bernardo HERNANDEZ BATALLER, 16 février 2011, 4 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission, Les services d'intérêt général en Europe*, 26 septembre 1996 modifiée le 19 janvier 2000, 20 p.

COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Rapport d'information n°4350 en application de l'article 145 du règlement sur les sociétés militaires privées*, présenté par Christian MÉNARD et Jean-Claude VIOLLET, 14 février 2012, 69 p.

COMMISSION DES MAIRES SUR LA SÉCURITÉ, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier Ministre*, présenté par Gilbert BONNEMAISON, février 1983, 219 pages

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Rapport sur la proposition de loi de l'économie bleue (n°2964)*, présenté par Arnaud LEROY, octobre 2015, 245 p.

CNIL, *Conclusions du contrôle du système de traitement des infractions constatées (STIC). Rapport remis au Premier ministre le 20 janvier 2009*, 32 p.

CNIL, *Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur. Rapport adopté par la CNIL réunie en séance plénière le 13 juin 2013*, 38 p.

CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 1999 : Jurisprudence et avis de 1998, l'intérêt général*, 1999

CONSEIL D'ÉTAT, *Les autorités administratives indépendantes - Rapport public*, 2001, 470 p.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Avis « la sécurité des biens et des personnes »*, 5 juin 1981

COUR DES COMPTES, *Rapport sur les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, 2008, 220 p.

COUR DES COMPTES, *Rapport public annuel 2016*, 10 février 2016, 2 vol., 696 et 639 p.

DELEGATION INTERMINISTÉRIELLE A LA SÉCURITÉ PRIVÉE, *La sécurité privée en Italie*, 24-25 juillet 2012, 29 p.

DÉFENSEUR DES DROITS, *Rapport d'activités 2015*, 203 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée présenté par Gilles SANSON, Brigitte LE BRETHON, Catherine HESSE*, juillet 2012, 133 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE, INSPECTION NATIONALE DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES, *Audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'Intérieur, n°15071-14095-01 ; Rapport particulier maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur le conseil national des activités privées de sécurité présenté par Sophie DELAPORTE, Frédéric PERRIN, Anne BADONNEL [et al.]*, 2015, 282 p.

INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SÉCURITÉ (INHES), SARKOZY Nicolas (préf.), *Livre blanc. La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe*, 2008, 96 p.

INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SÉCURITÉ (INHES), *Le marché de la sécurité privée en France*, 2008

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ, *Lutter contre les discriminations : rapport à Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité, présenté par Jean-Michel BELORGEY*, mars 1999

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION, *Les problèmes de police : pré-rapport, présenté par Jean-Michel BELORGEY* (inédit), 1982

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien*, Rapport au premier ministre présenté par Michel GAUDIN et Alain BAUER, La Documentation française, 2008, 153 p.

ONDRP, *La criminalité en France*, 2014, 56 p.

OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPÉEN, *Fiches sur le dialogue social sectoriel européen. Projet coordonné par Christophe DEGRYSE*, 2010, [www.worker-participation.eu/EU-Social-Dialogue/Sectoral-ESD](http://www.worker-participation.eu/EU-Social-Dialogue/Sectoral-ESD)

PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE, *Réponses à la violence : rapport à M. Le Président de la République, présenté par Alain PEYRREFITTE*, septembre 1977

SÉNAT, COMMISSION DES LOIS, *Rapport n°36 sur le projet de loi pour la sécurité intérieure*, présenté par Jean-Patrick COURTOIS, 30 octobre 2002

SÉNAT, COMMISSION DES LOIS, *Rapport d'information n°131: La vidéosurveillance : pour un nouvel encadrement juridique*, présenté par Jean-Patrick COURTOIS et Charles GAUTIER, 10 décembre 2008

SÉNAT, COMMISSION DES LOIS, *Rapport n°371 sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'immigration et à l'intégration*, présenté par François-Noël BUFFET, 31 mai 2006

UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS, *Rapport Penser autrement la sécurité et la justice*, 2012, 97 p.

## ARRÊTÉS ET CIRCULAIRES

*Arrêté du 22 octobre 2015 relatif au titre professionnel de technicien en systèmes de surveillance-intrusion et de vidéoprotection*

*Arrêté du 18 octobre 1977 de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection*



*contre les risques d'incendie et de panique*

*Arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP)*

*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.*

*Arrêté du 21 avril 2010 définissant la spécialité de certificat d'aptitude professionnelle d'agent de sécurité et fixant ses conditions de délivrance*

*Circulaire du 24 novembre 1986 n°86-343 (dite circulaire Pandraud)*

*Circulaire du 3 septembre 1991 relative aux activités privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes, publié au bulletin officiel du ministère de l'intérieur n°91/3 p.205*

*Circulaire du 22 octobre 1996 NOR: INTD9600124C relative à l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.*

*Circulaire du 26 octobre 2006 NOR INTD0600096C relative Application des articles 10 et 10-1 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 modifiée d'orientation et de programmation relative à la sécurité*

*Circulaire du 26 mai 2008 INTK0800110C relative aux Raccordements des centres de supervision urbaine aux services de police et de gendarmerie et conditions d'attribution du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance en matière de vidéoprotection*

*Circulaire du 23 mai 2011 n°IOCK1110760J destinée à mettre en place une convention-cadre pour la sécurisation des grands espaces commerciaux*

*Circulaire IOCD1115097C du ministère de l'intérieur à l'attention des préfets, et ayant pour objet l'exercice des activités privées de sécurité et des activités de sécurité incendie, 3 juin 2011*

*Circulaire du 22 juin 2011, n°10CJ1117146J relative au dispositif de participation citoyenne*

*Circulaire du 14 septembre 2011 relative au cadre juridique applicable à l'installation de caméras de vidéoprotection sur la voie publique et dans des lieux ou établissements ouverts au public, d'une part, et dans des lieux non ouverts au public, d'autre part ; NOR: PRMX1124533C*

*Circulaire du 26 mars 2015 relative à la procédure de la levée de doute des télésurveilleurs, NOR INTD150255C*

*Circulaire INTK1517236J du 12 août 2015 relative à l'exercice des activités de sécurité privée et de sécurité incendie par des agents doublement qualifiés*

*Circulaire du 5 janvier 2016 n°1600290J sur les conventions locales de coopérations sécurité*

## **DÉCRETS**

*Décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice modifié par le décret n° 2010-1165 du 1<sup>er</sup> octobre 2010 relatif à la conciliation et à la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale*

*Décret n°86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale*

Décret n°86-1099 du 10 octobre 1986 du relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes

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 et de protection des personnes

Décrets n° 97-46 et 97-47 du 15 janvier 1997 relatifs aux obligations de surveillance ou de gardiennage incombant à certains propriétaires, exploitants ou affectataires...

Décret n° 2002-24 du 3 janvier 2002 relatif à la police de l'exploitation des aérodromes et modifiant le code de l'aviation civile

Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance

Décret n° 2002-1026 du 31 juillet 2002 relatif à certaines mesures de sûreté et de sécurité du transport aérien et modifiant le code de l'aviation civile

Décret n°2003-735 du 1er août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale.

Décret n° 2004-416 du 11 mai 2004 portant publication de la convention européenne pour la protection des animaux de compagnie.

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 et de protection physique des personnes.

Décret n°2007-1181 du 3 août 2007 modifiant le décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 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 le Décret n° 2005-1123 du 6 septembre 2005 relatif à la qualification professionnelle des dirigeants et à l'aptitude professionnelle des salariés des agences de recherches privées

Décret n°2007-1322 du 7 septembre 2007 relatif à l'exercice des missions des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens

Décret n° 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 définies à l'article 1er de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983

Décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au Conseil national des activités privées de sécurité,

Décret n° 2012-66 du 20 janvier 2012 relatif à la résolution amiable des différends

Décret n° 2012-424 du 28 mars 2012 portant création de la médaille de la sécurité intérieure

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° 2014-278 du 28 février 2014 instituant, auprès du ministère de l'intérieur, un délégué aux coopérations de sécurité.

Décret n° 2014-888 du 1er août 2014 relatif à l'armement professionnel.

Décret n° 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité, puis en précise les missions et les prérogatives, l'organisation ainsi que les modalités de fonctionnement

Décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

Décret n° 2016-515 du 26 avril 2016 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité

Décret n° 2016-515 du 26 avril 2016 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité

## **LOIS**

Loi du 14 décembre 1789

Loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer

Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, dite loi municipale

Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France

Loi n°42-891 du 28 septembre 1942 réglementant l'exercice de l'activité des agents privés de recherches

Loi n°48-506 du 21 mars 1948 réorganisation et coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne : création de l'office régional des transports parisiens et de la RATP

Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et e aux libertés dite loi « informatique et libertés »

Loi n°80-1058 du 23 décembre 1980 modifiant la loi 891 u 28 septembre 1942 réglementant l'exercice de la profession de directeur et de gérant d'agences privées de recherches

Loi n°81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes

Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

Loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds

Loi n°89-467 du 10 juillet 1989 tendant à renforcer la sécurité des aéroports et du transport aérien et modifiant diverses dispositions du code de l'aviation civile

Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, dite loi LOPS

Loi n°96-151 du 26 février 1996 relative aux transports

Loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté

Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne

Loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre ou aérien et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques

Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure dite loi LOPSI

Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, dite LSI

Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports

Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité

Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers

Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration dite Loi Sarkozy 2

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, article 1

Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire

Loi n°2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

Loi n°2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

Loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne

Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2

Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif

Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs

## **JURISPRUDENCE**

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER, CHAMBRE 5<sup>E</sup>, arrêt du 14 juin 2016, n°1506696

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE VERSAILLES, arrêt du 5 novembre 1998, n°944867

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE MARSEILLE, 7<sup>E</sup> CHAMBRE – FORMATION A 3, arrêt du 10 décembre 2013, n°12MA00228, inédit au recueil Lebon

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE MARSEILLE, 7<sup>E</sup> CHAMBRE – FORMATION A 3, arrêt du 30 juin 2016, n°15MA04442, inédit au recueil Lebon

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE NANCY, 3<sup>E</sup> CHAMBRE – FORMATION A 3, arrêt du 7 janvier 2010, Époux Girodie contre Ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, n°09NC00031, inédit au recueil Lebon

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE VERSAILLES, 1<sup>E</sup> CHAMBRE, arrêt du 7 Février 2008 n°06VE00792, inédit au recueil Lebon

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE VERSAILLES, 4<sup>E</sup> CHAMBRE, arrêt du 12 Octobre 2009, n° 08VE02077, inédit au recueil Lebon

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE VERSAILLES, 6<sup>E</sup> CHAMBRE, arrêt du 13 mars 2014, n°13VE02603, inédit au recueil Lebon

CONSEIL D'ETAT, arrêt du 24 décembre 1909, Commune de la Bassée, S.1910.III.49, publié au recueil Lebon p.1024

CONSEIL D'ETAT, ASSEMBLÉE, arrêt du 17 juin 1932, requête numéro 12045, Ville de Castelnaudary, publié au recueil Lebon p.595

CONSEIL D'ETAT, ASSEMBLÉE, arrêt du 20 décembre 1935, n°39234, Établissements Vézia, publié au recueil Lebon p.1212

CONSEIL D'ETAT, ASSEMBLÉE, arrêt du 13 mai 1938, Caisse primaire d'aide et de protection, n°57302, publié au recueil Lebon p.417

CONSEIL D'ETAT, ASSEMBLÉE, arrêt du 22 novembre 1946, n°74725 74726, publié au recueil Lebon p.279

CONSEIL D'ETAT, arrêt du 5 mai 1944, Dame veuve Trompier-Gravier, publié au Recueil Lebon p.133

CONSEIL D'ETAT, ASSEMBLÉE, arrêt du 17 avril 1953, Pinguet, publié au recueil Lebon p.177

CONSEIL D'ETAT, arrêt du 23 octobre 1959, N° 40922, Publié au recueil Lebon p.540

CONSEIL D'ETAT, SECTION, arrêt du 18 décembre 1959, 36385 36428, Soc. "les Films Lutetia", publié au recueil Lebon p.693

CONSEIL D'ETAT, arrêt de 1962, Cie des tramways électriques d'Oran, publié au recueil Lebon p. 175

CONSEIL D'ETAT, arrêt du 9 octobre 1970, Gaillard, n°74635, publié au recueil Lebon p.565

CONSEIL D'ETAT, 8<sup>E</sup> ET 7<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS REUNIES, arrêt du 23 mars 1979, n° 07706 08946, publié au Recueil Lebon

CONSEIL D'ETAT, 2<sup>E</sup> ET 6<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS REUNIES, arrêt du 18 mars 1981, Consorts Ferran, n° 7502, publié au recueil Lebon p.148

CONSEIL D'ETAT, 6<sup>E</sup> ET 2<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS REUNIES, du 8 mars 1985, 24557, publié au recueil Lebon p.73

CONSEIL D'ETAT, 1<sup>E</sup> T 4<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS REUNIES, arrêt du 25 janvier 1989, n°64296, mentionné aux tables du recueil Lebon

CONSEIL D'ETAT, 7<sup>E</sup> T 10<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS REUNIES, arrêt du 1 avril 1994, n°144152 144241, mentionné aux tables du recueil Lebon

CONSEIL D'ETAT, ASSEMBLÉE, arrêt du 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, n°136727, publié au recueil Lebon p.372

CONSEIL D'ETAT, 10<sup>E</sup> ET 7<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS REUNIES, arrêt du 19 juin 1996, Syndicat général CGT des personnels des affaires culturelles, n°141728 145043, publié au recueil Lebon p.233

CONSEIL D'ETAT, 5<sup>E</sup> ET 3<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS REUNIES, arrêt du 29 décembre 1997, commune d'Ostricourt, n°170606, mentionné aux tables du recueil Lebon

CONSEIL D'ETAT, arrêt du 20 juillet 2001, *Ordonnance du juge des référés (M. DURAND-VIEL)*, n°236196, publié au recueil Lebon

CONSEIL D'ETAT, 6<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS JUGEANT SEULE, arrêt du 25 juillet 2013, n°366205, inédit au recueil Lebon.

CONSEIL D'ETAT, 7<sup>E</sup> ET 2<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS REUNIES, arrêt du 24 novembre 2006, n°275412, mentionné dans les tables du recueil Lebon

CONSEIL D'ETAT, 7<sup>E</sup> ET 2<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS REUNIES, 03 juin 2009, 323594, Publié au recueil Lebon p.216

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX, arrêt du 12 octobre 2009, n°297075, Chevillard et Cts Blancherelle, publié au recueil Lebon p.387

CONSEIL D'ÉTAT SECTION DE L'INTÉRIEUR, Avis n°385.125, 24 mai 2011

CONSEIL D'ETAT, 5<sup>E</sup> ET 4<sup>E</sup> SOUS-SECTIONS REUNIES, arrêt du 10 octobre 2011, Ministère Alimentation, agriculture et Pêche contre Jonnet, 337062, Publié au recueil Lebon

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX, arrêt du 16 juillet 2014, n°355201, Publié au recueil Lebon p. 224

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS, arrêt du 23 octobre 1986, Gazette du Palais du 8 janvier 1987, confirmé par l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 19 novembre 1986

COUR D'APPEL D'AIX EN PROVENCE, 1<sup>E</sup> CHAMBRE, arrêt du 17 janvier 2008, n°17/012008

COUR D'APPEL DE CAEN, arrêt du 4 avril 2002, 01/01952

COUR D'APPEL DE PARIS, arrêt du 19 novembre 1986,

COUR D'APPEL DE PARIS, arrêt du 6 septembre 2007, n°06/01481

COUR D'APPEL DE PARIS, arrêt du 25 octobre 2012, n°10/0794, SAS MAUBOUSSIN

COUR DE CASSATION, CHAMBRE CIVILE 2<sup>E</sup>, arrêt du 10 juin 1970, n°68-13565, publié au bulletin

COUR DE CASSATION, CHAMBRE CIVILE 1<sup>E</sup>, arrêt du 2 décembre 1997, n°95-21907, Publié au bulletin

COUR DE CASSATION, CHAMBRE SOCIALE, arrêt du 31 janvier 2001, n° 98-44290, publié au bulletin

COUR DE CASSATION, CHAMBRE SOCIALE, arrêt du 26 novembre 2002, n°00-42401, Publié au bulletin

COUR DE CASSATION, CHAMBRE CIVILE 1<sup>E</sup>, arrêt du 31 octobre 2012, n°11-17476, publié au bulletin

COUR DE CASSATION, CHAMBRE CIVILE 1<sup>E</sup>, arrêt du 25 février 2016, 15-12403, Publié au bulletin

TRIBUNAL DES CONFLITS, arrêt du 25 mars 1996, Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône contre Conseil des prud'hommes de Lyon, n°03000, publié au recueil Lebon

TRIBUNAL DES CONFLITS, arrêt du 23 octobre 2000, Nabo contre Chambre de commerce et d'industrie de la Guyane, n°2582, publié au recueil Lebon

TRIBUNAL DES CONFLITS, arrêt du 12 décembre 2005, Epoux Girodie contre Etat, n C3494, publié au recueil Lebon

TRIBUNAL DES CONFLITS, arrêt du 12 décembre 2005, n C3455, publié au recueil Lebon

TRIBUNAL DES CONFLITS, CHAMBRE CIVILE, arrêt du 2 mai 2011, n°11-03.776, publié au bulletin

TRIBUNAL DES CONFLITS, arrêt du 17 juin 2013, Bergoend contre société ERDF, n C3911, publié au recueil Lebon

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 80-127 DC, 20 janvier 1981, sur la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°88-248 du 17 janvier 1989, sur la loi modifiant la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°1992-307 DC du 25 février 1992, sur la loi portant modification de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°2003-467 DC, 13 mars 2003, loi pour la sécurité intérieure

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n°2003-484 DC, 20 novembre 2003, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 2012-280 du 12 octobre 2012, QPC, Société Groupe Canal Plus et autre, Journal officiel du 13 octobre 2012 p. 16031

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n° 2017-637 du 16 juin 2017 QPC, relative au deuxième et

troisième alinéas de l'article L.332-1 du code du sport dans sa rédaction résultant de la loi n°2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme.

DEFENSEUR DES DROITS, Décision du 27 mars 2014, MDS – MLD-2013-176 relative à la réalisation d'une inspection filtrage renforcée d'un voyageur dans un aéroport

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, Arrêt du 28 octobre 1975, Roland Rutili contre Ministre de l'intérieur, Affaire 36-75

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, 5<sup>E</sup> CHAMBRE, Arrêt du 18 juin 1998, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Affaire C-35/96

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, Arrêt du 19 janvier 1994, SAT Fluggesellschaft GmbH contre Eurocontrol, Affaire C-364/92

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, 5<sup>E</sup> CHAMBRE, Arrêt du 9 mars 2000, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, Affaire C-355/98

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, 5<sup>E</sup> CHAMBRE, Arrêt du 31 mai 2001, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Affaire C-283/99

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, 2<sup>E</sup> CHAMBRE, Arrêt du 13 décembre 2007, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Affaire C-465/05

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, 2<sup>E</sup> CHAMBRE, Arrêt du 26 mars 2009, SELEX Sistemi Integrati SpA contre Commission des Communautés européennes et Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), Affaire C-116/07 P

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, Arrêt du 22 octobre 1984, Sramek contre Autriche, Affaire n°8790/79

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, Arrêt du 23 mars 1995, Loizidou contre Turquie, Affaire n°15318/89

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, Arrêt du 10 mai 2015, Chypre contre Turquie, Affaire n°25781/94

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, Arrêt du 27 novembre 2008, Salduz contre Turquie, 27 novembre 2008, Affaire n°36391/02

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, Arrêt du 18 octobre 2016, Vukota-Bojić contre Suisse, Affaire n°61836/10

## AUTRES

*Convention collective nationale des entreprises de prévention et de sécurité* du 15 février 1985. JO du 30 juillet 1985, (toujours en vigueur).

SAUVÉ Jean-Marc, intervention au CE, *Sécurité publique : puissance publique, acteurs privés*. 20 novembre 2009, disponible sur <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Securite-publique->



puissance-publique-acteurs-privés (consulté le 01/10/2017)

<https://www.gouvernement.fr/vigipirate> (consulté le 01/10/2017)

ROYAUME-UNI, *Private Security Industry Act*, 2001

*Convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944* dite Convention de Chicago

*International Ship and Port Facility Security (ISPS) / Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires*, 12 décembre 2002

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée) - Protocoles - Annexes - Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007

CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, S.1447 - Aviation and Transportation Security Act, 19 novembre 2001

CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, H.R.3525 - Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002, 14 mai 2002

COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL, *Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)*, 9 décembre 2005

COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL, *La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre*, 21 novembre 2010

COMMISSION EUROPÉENNE, Règlement (UE) n°185/2010 fixant les mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de bases communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 4 mars 2010

COMMISSION EUROPÉENNE, *Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)*, 9 décembre 2005

CONSEIL DE L'EUROPE, Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les licences des transporteurs aériens Conseil des Communautés Européennes, Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires

PARLEMENT EUROPÉEN ET CONSEIL DE L'EUROPE, Règlement (CE) n°2320/2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, 16 décembre 2002

PARLEMENT EUROPÉEN ET CONSEIL DE L'EUROPE, Règlement (CE) n°725/2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), 31 mars 2004

PARLEMENT EUROPÉEN ET CONSEIL DE L'EUROPE, Directive (UE) 2016/681 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, 27 avril 2016



## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GÉNÉRALE .....	1
I°) La sécurité privée, ou l'épanouissement d'un concept moderne. ....	3
II°) Le paradigme contemporain de la sécurité privée. ....	7
La problématique retenue.....	16
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : Chronologie légistique du régime juridique ..... des activités privées de sécurité. ....	23
I°) Normalisation et reconnaissance matérielle des activités privées de sécurité. ....	24
A) Contexte et genèse de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité. ....	24
1°) L'émergence de nouveaux besoins et moyens de sécurité. ....	24
2°) Une réflexion nouvelle des pouvoirs publics en matière de sécurité. ....	26
B) La loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité. ....	30
1°) La loi proprement dite.....	30
2°) La temps de la consolidation de la loi de 1983. ....	34
II°) Légitimation et extension des activités privées de sécurité au sein des dispositifs de sécurité publique. ....	36
A) Légitimation et institutionnalisation des activités privées de sécurité.....	37
1°) La loi LOPS de 1995 : une logique d'institutionnalisation. ....	37
2°) L'âge de la coproduction de sécurité. ....	41
B) Extension du domaine des activités privées de sécurité, et renforcement des procédures de contrôle et de régulation. ....	44
1°) Le dépassement de la loi du 12 juillet 1983 et les nouveaux territoires de la sécurité privée.....	44
2°) Le nécessaire renforcement des procédures de contrôle et régulation des activités privées de sécurité. ....	50
3) Synthèse et accomplissement : le Code de la sécurité intérieure.....	57
PREMIÈRE PARTIE : LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA PARTICIPATION DES PERSONNES PRIVÉES AUX ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ. ....	62
CHAPITRE 1 : Régime d'exercice des missions relatives aux activités privées de sécurité.....	66
SECTION 1 : L'accès à l'exercice des activités privées de sécurité : procédures et conditions.....	68
I°) L'accès à la profession conditionnée par un titre d'autorisation d'exercice. ....	68
A) Conditions d'accès à une fonction quasi-publique.....	69
1°) Dispositions générales.....	70
2°) Dispositions relatives à la nationalité.....	72
3°) Dispositions relatives à l'absence d'incriminations pénales. ....	75
B) Conditions d'aptitude professionnelle et de conduite déontologique.....	78

1°) Exigence d'aptitude professionnelle.....	79
2°) Exigence d'une conduite déontologique des affaires. ....	79
II°) L'accès à la profession pour les agents face aux problématiques de qualification.....	81
A) L'accès à la profession conditionnée par la possession d'une carte professionnelle.....	82
1°) Un régime d'accès élémentaire à la profession. ....	82
2°) Un contrôle continu d'éligibilité à la carte professionnelle.....	84
B) La formation à l'épreuve d'une certaine réalité socio-professionnelle. ....	85
1°) Un secteur en déficit de compétences. ....	86
2°) Les contradictions d'un métier de services, au service de la sécurité. ....	89
SECTION 2 : Missions et pouvoirs dévolus aux agents privés de sécurité.....	92
I°) Des « pouvoirs » des agents privés de sécurité.....	93
A) Pouvoirs de quasi-investigation, ou quasi-pouvoirs d'investigation.....	93
1°) Pouvoirs d'inspection et de fouille des personnes. ....	94
b) Le cas des manifestations sportives et culturelles. ....	96
2°) Pouvoirs de constatation, et pouvoirs de coercition douce. ....	99
a) Pouvoirs de constatation et levée de doute. ....	99
b) La lettre plainte. ....	102
B) Tenue et port d'arme : un matériel adapté à une mission matérielle. ....	104
1°) La tenue des agents privés de sécurité. ....	104
2°) Le port d'arme et l'utilisation d'un chien. ....	105
a) Port d'arme. ....	105
b) L'utilisation d'un chien.....	108
II°) Spatialité et circonstances de l'exercice des pouvoirs des agents privés de sécurité.....	109
A) Un champ d'exercice des activités privées de sécurité circonscrit à une spatialité relative.....	110
1°) Relativité spatiale des activités de surveillance et gardiennage.....	111
2°) Relativité spatiale des autres types d'activités privées de sécurité.....	114
a) Cadre de l'activité de protection physique des personnes. ....	114
b) Cadre du convoyage de fonds.....	115
c) Cadre de la protection des navires. ....	116
B) L'articulation entre des circonstances exceptionnelles et les activités privées de sécurité : le cas du plan Vigipirate. ....	118
III°) L'agent privé de sécurité, un opérateur privé (presque) comme les autres : l'absence d'un statut particulier dans les dispositifs de sécurité publique. ....	123
A) L'absence d'un statut particulier légitimé par la proportionnalité des moyens employés .....	124
1°) Une absence de pouvoir spécifique de contrainte, hors du régime de droit commun. ....	124

a) La légitime défense.....	125
b) Appréhender l'auteur d'un crime ou délit.....	126
2°) Application du régime général de responsabilité contractuelle.....	128
3°) Des faibles atteintes à l'intégrité physique agents privés de sécurité.....	129
B) La déontologie des activités privées de sécurité.....	134
1°) L'exigence de bonne pratique des activités de sécurité.....	134
2°) La déontologie ou l'objectif de la régulation par la pédagogie et la moralité.....	136
SECTION 3 : Un secteur professionnel privé réglementé et contrôlé par le CNAPS, visage moderne du contrôle et de la régulation publics.....	138
I°) Le choix de la régulation et la reconnaissance légitime des opérateurs privés.....	140
A) La consécration de la gouvernance comme mode de régulation.....	141
1°) Le CNAPS en régulateur de l'activité.....	141
2°) Une direction bicéphale en question.....	145
B) Une organisation administrative <i>sui generis</i> .....	148
1°) Un contrôle déconcentré.....	148
2°) Un interlocuteur incontournable.....	150
II°) Contrôle de l'activité et procédures de sanction.....	151
A) Les procédures de contrôle de l'activité.....	151
1°) Le CNAPS, autorité disciplinaire.....	152
2°) Des prérogatives de contrôle considérables.....	153
B°) La procédure disciplinaire.....	157
1°) Des sanctions spécifiques à l'activité privée de sécurité.....	157
2°) Les recours contre les décisions des commissions.....	159
Conclusion Chapitre 1.....	162
CHAPITRE 2 : Persistance d'une doctrine d'emploi incertaine des activités privées de sécurité.....	166
I°) La sûreté aéroportuaire : un domaine électif d'activité privée de sécurité.....	168
A) Une activité privée de sécurité appliquée à un domaine ultra-sensible.....	171
1°) Les mesures de sûreté exercées par des agents privés de sécurité.....	171
2°) Un régime encore inadapté au regard des menaces encourues.....	175
B°) Sécurité et circulation des personnes : le rôle accru des opérateurs privés.....	181
1°) Responsabilité des transporteurs internationaux en matière d'immigration.....	182
2°) Le transport des étrangers en centre de rétention par des agents privés de sécurité.....	185
II°) L'impossible unicité matérielle de toute forme privatisée d'activité de sécurité.....	189
A) La place problématique de la sécurité incendie au sein des dispositifs des activités privées de sécurité.....	189
1°) L'activité particulière de sécurité incendie.....	190

2°) Son intégration relative au sein des moyens de sécurité privée.....	194
B) Les services de sécurité internes et la maximisation des logiques d'externalisation de la sécurité par leur internalisation. ....	197
1°) Régime général des services de sécurité internes. ....	197
2°) Un exercice optimisé des activités privées de sécurité. ....	198
C) Les services de sûreté internes de la RATP et de la SNCF : un exercice en sursrégime. ....	200
1°) Particularisme des activités de sûreté des services internes de la RATP et de la SNCF. ....	202
a) Régime général. ....	202
b) L'assermentation. ....	205
2°) Un exercice à la mesure de l'intérêt protégé. ....	208
Conclusion Chapitre 2.....	212
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES MOYENS DE LÉGITIMATION DE LA PARTICIPATION DES PERSONNES PRIVÉES AUX ACTIVITÉS DE SÉCURITÉ.</b> ....	214
<b>CHAPITRE 1 : Activités privées et publiques de maintien de l'ordre : la conciliation de deux notions autonomes de la sécurité.</b> ....	216
<b>SECTION 1 : Le principe général d'interdiction de délégation des missions de police à l'épreuve de l'existence d'activités privées de sécurité.</b> .....	218
I°) Un principe prétorien issu de l'État gendarme. ....	219
A) L'arrêt Castelnaudary, fondement d'un principe cardinal du droit public français. ....	219
1°) Un principe iconique issu d'une solution laconique.....	219
2°) Un enjeu fondamental d'organisation des pouvoirs publics.....	221
B) Un principe protégé du droit administratif français. ....	225
1°) Permanence du principe de non-délégation par le juge administratif. ....	226
2°) Fondement doctrinal du principe de non-délégation.....	227
II°) Un principe aux fondations relatives.....	230
A) Problématique de l'exercice contractualisé de la police.....	231
1°) Contrat et police administrative, les termes d'une antinomie.....	232
2°) Une zone grise à éclairer. ....	236
B) La nature discutée des missions de police. ....	240
1°) Le fondement relatif du critère naturaliste. ....	240
2°) Le critère naturaliste, fondement insuffisant.....	242
<b>SECTION 2 : Faire de la sécurité sans la police.</b> .....	248
I°) La détachabilité : critère d'objectivation du régime négatif des activités privées de sécurité. ....	248
A) La détachabilité appliquée à la notion de police.....	249
1°) La délégation d'activités de sécurité permise par la considération de leur matérialité. ....	249

2°) La délégation d'activités de sécurité permise par le resserrement de la notion de police ? .....	255
B) La gestion détachée de la sécurité générale. ....	259
1°) Les logiques incertaines de la détachabilité. ....	260
2°) L'externalisation en matière pénitentiaire et de Défense. ....	262
II°) La prévalence de l'activité de sécurité sur celle de police. ....	265
A) La libéralisation juridique d'une activité à visée économique et sociale. ....	266
1°) De la sécurité intérieure en droit de l'union européenne. ....	266
2°) Une libéralisation globalisée de l'activité de sécurité. ....	271
B) Le droit public à l'épreuve de la fonction policière. ....	276
1°) Ordre public et ordre social. ....	276
2°) La consécration d'une vision utilitariste de l'intérêt général ? .....	279
Conclusion Chapitre 1.....	285
CHAPITRE 2 : La mise en concurrence souhaitée du monopole étatique de la sécurité. ....	288
SECTION 1 : Les mutations contemporaines de la fonction d'ordre.....	290
I°) Point de rupture des moyens classiques du traitement de la phénoménologie délinquante. ....	291
A) La sécurité aujourd'hui.....	291
1°) Lutte contre l'insécurité, complexité de la sécurité. ....	292
2°) Nouvelle forme de management public et sectorisation des moyens. ....	294
B) Modalités contemporaines de déploiement des forces de sécurité. ....	297
1°) Le nécessaire retour à une politique de sécurité urbaine.....	298
2°) Nouvelles logiques urbaines de sécurité : la ville et ses espaces. ....	300
II°) La privatisation des espaces de sécurité. ....	302
A) Subsidiarité sécuritaire.....	303
1°) Investissement d'espaces par la sécurité privée.....	303
2°) Forces privées de sécurité et contrôle social. ....	306
B) Aspects concrets du contrôle social. ....	309
1°) Sécurité privée et Pax Mercata moderne.....	310
2°) De la sécurité à la discrimination. ....	313
SECTION 2 : L'émergence d'un droit à, ou d'un devoir de sécurité ? .....	318
I°) La sécurité privée ou la traduction du paradigme sociétal de l'assurancialisat	319
A°) La sécurité par la vidéoprotection. ....	321
1°) Un dispositif socio-technique global à finalité sécuritaire.....	322
2°) La surveillance par le privé d'un espace hors voie publique. ....	326
B) La recherche de l'assurancialisat	331
1°) Une société libérale à la recherche du moindre risque.....	331

2°) De l'assurantialisation à la normalisation. ....	335
C) Les activités privées de recherche. ....	338
1°) Une activité marginale des activités privées de sécurité. ....	338
2°) L'ère et les enjeux de la sécurité informationnelle. ....	342
II°) Une logique sociétale irrésistible en faveur de la démonopolisation de la fonction de sécurité ? .....	347
A) Le droit à une légitime sécurité ? .....	347
1°) Sécurité par tous et pour tous. ....	348
2°) Pragmatisme sécuritaire et responsabilisation sociale. ....	351
B) La fonction d'ordre à l'épreuve de la sécurité privée. ....	355
1°) Les bonnes polices du bien commun. ....	356
2°) La mutation programmée des activités privées de sécurité. ....	359
Conclusion chapitre 2. ....	363
CONCLUSION GENERALE .....	365
BIBLIOGRAPHIE .....	369