

TRAVAUX DES AUDITEURS

QUELLE ASSOCIATION DU SECTEUR PRIVÉ POUR RÉPONDRE AUX EXIGENCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ?



Les membres du Groupe de diagnostic stratégique n°7

Bernard BANGRATZ, président du GDS

Estelle MAILLANCOURT, vice-présidente du GDS

Mahamat Ahmat BRAHIM

Didier CHALIFOUR

Emmanuel DESJARS de KERANROUE

Jean-Marc DROGUET

Jérôme EVRARD

Éric FUSILLIER

Fabien GAURAT

Guillaume GRIMAUX

Dominique LUCHEZ

Yoel Eric MARCIANO

Thierry MAURER

Marc OBERLIS

Emmanuel SPIRY

Ce document ne saurait être interprété comme une position officielle ou officieuse de l'institut ou des services de l'État. Les opinions et recommandations qui y sont exprimées n'engagent que leurs auteurs.

SOMMAIRE

LA SÉCURITÉ PRIVÉE EN FRANCE : UN ÉTAT DES LIEUX	6
Description du secteur de la sécurité privée en France	6
<i>Un secteur en plein essor</i>	6
...mais très éclaté et fragile.....	7
...dont l'image, longtemps ternie, reste perfectible.....	8
L'appréhension de la sécurité privée par les pouvoirs publics : de la « coexistence pacifique » à la coproduction de la sécurité nationale ?	9
<i>Un dualisme sécurité privée-sécurité publique ancré dans l'histoire</i>	9
<i>L'émergence de la sécurité intérieure</i>	11
<i>Une contribution accrue de la sécurité privée à la sécurité publique</i>	12
<i>Entre subsidiarité, privatisation et externalisation</i>	13
<i>La sécurité dans les réseaux de transport en commun : une contribution importante en matière de sécurité intérieure sous le signe de la coopération et de l'ambiguïté</i>	16
PERSPECTIVE INTERNATIONALE COMPARÉE DU RÔLE DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE DANS LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE DES ÉTATS	20
Un modèle européen de la sécurité privée ?	20
Analyse de dispositifs nationaux.....	24
<i>La Belgique</i>	24
<i>L'Espagne</i>	26
<i>Le modèle Israélien</i>	28
VERS UNE VÉRITABLE COPRODUCTION DE SÉCURITÉ.....	31
Le conseil national des activités privées de sécurité :Un régulateur au rôle à affirmer.....	31
Le CNAPS, un régulateur en devenir	32
Le CNAPS, un régulateur qui doit encore plus s'affirmer	32
Quelques préconisations	33
L'organisation du CNAPS.....	34
Vers une réorganisation de la tutelle du CNAPS.....	35
Une extension du périmètre de la sécurité privée	36
Une véritable coproduction de sécurité requiert une moralisation des rapports commerciaux.....	36
Les compétences au service d'une coproduction de sécurité	37
Une véritable coproduction de sécurité avec le concours des agents de recherches privées.....	37
Une véritable coproduction de sécurité avec l'avènement d'un label « sécurité intérieure ».....	38
Vers une école nationale de la sécurité privée ?.....	39
ANNEXES	41

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacra, en 1789, les droits naturels et imprescriptibles de l'homme, et notamment « la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » (article 2) ; par ailleurs, son article 12 dispose que « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique instituée pour l'avantage de tous ».

Un tel énoncé laissait à penser que seules les autorités de l'Etat, dotées du « monopole de la violence légitime », étaient en mesure de garantir ces droits fondamentaux, à commencer par le premier d'entre eux, sans lequel les autres ne seraient que chimères – à savoir le droit à la sûreté devenu un droit plus étendu à la sécurité, sous le contrôle du juge, garant des libertés individuelles.

Une demande croissante de sécurité s'est fait jour et a « caractérisé et accompagné l'essor de notre civilisation ».¹

Or, un peu plus de deux siècles après l'adoption de cette déclaration par l'Assemblée nationale, force est de constater que l'Etat n'a plus le monopole, sinon de l'usage de la « violence légitime », du moins de celui du maintien des conditions de la sécurité de ses concitoyens. Le paradoxe réside dans le fait que la présence limitée de l'Etat sur certaines facettes de cette matière intervienne corollairement à la montée en puissance de risques accrus sur le sol national, et notamment du risque terroriste : c'est ainsi que « les actions terroristes des années 1990 le conduisirent à faire appel au privé jusque dans les aéroports pour le contrôle des bagages puis des passagers », et qu'il est apparu que la police aux frontières ne pouvait mobiliser de moyens suffisants aux postes frontières, par exemple.²

Trois causes au moins peuvent être identifiées pour expliquer ce mouvement. Tout d'abord, les orientations prioritaires données aux forces de sécurité de l'Etat l'ont été en matière de lutte contre l'insécurité routière, les stupéfiants, les cambriolages et plus récemment l'immigration et le terrorisme. Ensuite il a été décidé de « permettre aux fonctionnaires des forces publiques (...) de réduire les « charges indues » et par suite, de se recentrer sur leur « cœur de métier » professionnel valorisant, la détection et la répression des crimes, des délits ou des menaces majeurs³ ». Enfin, ce glissement, qui intervient surtout à compter de la fin des Trente Glorieuses⁴, est le corollaire de la crise qui frappe nos économies depuis lors : « dans une société marquée par l'insécurité réelle ou ressentie, l'Etat n'a plus les moyens financiers d'entretenir une force publique répondant à la demande des citoyens »⁵.

Il faut d'ailleurs noter que cette réorientation ne bénéficie pas à la seule sécurité privée : les forces de police municipale sont aussi concernées au premier chef. Caractéristique à ce sujet est la loi d'orientation sur la sécurité (L.O.P.S.) de 1995, qui explicite le transfert de charges en matière de sécurité de l'Etat vers les polices municipales⁶ et la sécurité privée ; la LOPS

(1) Jean Delumeau « le sentiment de sécurité dans l'histoire » cahier de la sécurité intérieure Documentation française 1990.

(2) *Traité de droit de la police et de la sécurité*, Pascal Mbongo (dir.), LGDJ, 2014, page 368. Comme le font remarquer J.M. Berlière et R. Lévy, un autre choix a été fait ailleurs, face à de telles menaces : « les USA ont, dans les mêmes circonstances, fait le choix inverse consistant à créer une nouvelle administration fédérale, la Transportation Security Administration, forte de 50.000 agents, qui s'est substituée aux entreprises privées précédemment en charge de ces missions » (Jean-Marc Berlière et René Lévy, *Histoire des polices en France*, Nouveau Monde éditions, 2013, page 661).

(3) Daniel Warfman et Frédéric Ocqueteau, *La sécurité privée en France*, FUF (collection « Que Sais-Je »), 2011, page 5.

(4) Mbongo, *op.cit.*, page 368 : « l'Etat se décharge de missions, à l'instar du transport de fonds, à partir des années 1970 ».

(5) Xavier Latour, « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », *Cahiers de la Sécurité* n°19, La Documentation Française, mars 2012, page 9.

(6) Voir notamment Virginie Malochet, Marie-Laure Pouchadon et Antoine Véréttout, *Les politiques municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité, rapport pour le compte de l'INHES*, Bordeaux, IRTS Aquitaine/LAPSAC - Université de Bordeaux 2, 2008, page 213 : « on assiste à un transfert de charges progressif des services policiers de l'Etat vers ceux des municipalités ».

signale en effet que les sociétés de sécurité privée « concourent à la sécurité générale », en les mettant ainsi « sur le même plan que les polices municipales »⁷.

S'il ne nous appartient pas de porter un jugement sur la pertinence et l'opportunité de tels choix, nécessairement politiques, il conviendra tout d'abord de faire un état des lieux de la sécurité privée en France : face aux enjeux auxquels celle-ci est aujourd'hui confrontée, est-elle suffisamment armée pour y faire face, de façon efficace et pertinente ? Nous rappellerons aussi à cette occasion de quelle manière les pouvoirs publics ont pu appréhender la profession et ont été amenés à l'encadrer de façon croissante (chapitre 1.).

L'évolution historique, rapidement rappelée ci-dessus, n'est toutefois pas propre à notre pays. Il sera donc intéressant de rappeler quelles voies ont été empruntées par d'autres États développés dans l'appréhension du rôle du secteur privé dans leur sécurité intérieure : si des modèles étrangers ne pourraient certes pas être transposés intégralement en France dès lors qu'on touche au domaine régalien, des « bonnes pratiques » peuvent très certainement être identifiées (chapitre 2.).

Enfin, à la lumière des faiblesses du secteur dans notre pays, des insuffisances de son encadrement par les pouvoirs publics, mais aussi d'expériences étrangères concluantes, nous serons amenés à proposer un certain nombre de pistes qui pourraient permettre d'apporter d'utiles corrections dans la perspective du développement de la sécurité privée dans la sécurité intérieure de notre pays (chapitre 3.)⁸. Nous avons considéré que le principe de la participation du secteur privé à la sécurité intérieure était acquis et que les citoyens l'acceptaient tout en considérant que le monopole de l'usage de la violence légitime restait et devait demeurer un monopole de l'État.

(7) Berlière et Lévy, *op.cit.*, page 655. La RGPP, engagée de 2007 à 2012, n'a fait que poursuivre et amplifier ce mouvement, qui a constitué un transfert de charges insidieux (non-compensé financièrement) vers les collectivités. Pour mémoire, quelque 13.000 postes liés à la sécurité publique ont été supprimés à la faveur de la RGPP (sans même compter les destructions de postes relevant du ministère de la défense).

(8) Nous entendons au cours de ce travail l'expression « sécurité intérieure » au sens large, de tout ce qui contribue à la sécurité et à la sûreté à l'intérieur de nos frontières, sans la lier forcément au contexte terroriste actuel. En effet, il faut rappeler, avec P. Mbongo, que « le concept de 'sécurité intérieure' a prospéré dans le lexique politique et institutionnel à la fin du XXe siècle. Les attentats du 11/09/2001 ont eu un effet d'accélération de la diffusion de ce concept à l'échelle du monde en général et à l'échelle de la France en particulier. Au point qu'une identification est spontanément opérée entre la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure » ; pour autant, ce concept n'a jamais été précisément défini, en droit français (Mbongo, *préc.*, pages 5-6).

LA SÉCURITÉ PRIVÉE EN FRANCE : UN ÉTAT DES LIEUX

Après avoir rappelé les grandes lignes de l'histoire de la sécurité privée dans notre pays, et ses caractéristiques actuelles (1), nous reviendrons sur l'évolution de l'attitude de l'État à son égard, à travers (notamment) les grandes étapes de son appréhension juridique (2).

Si nous sommes sortis en quelques décennies, de l'approche méfiante voire « punitive » du secteur de la sécurité privée, il nous reviendra de nous interroger : l'état actuel du droit va-t-il pour autant dans le sens d'une « coproduction » de la sécurité intérieure entre pouvoirs publics et sécurité privée, ou bien plutôt d'une simple coexistence qui confie, en les réglementant, certaines activités concourant à la sécurité nationale ?

Description du secteur de la sécurité privée en France

Un secteur en plein essor ...

Tout d'abord, de quelles activités parle-t-on ? Nous reprendrons ici la distinction faite par le Livre VI du Code de la sécurité intérieure (CSI), « Activités privées de sécurité », qui vise (Titre 1^{er}) les « activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds, de protection physique des personnes et de protection des navires », d'une part et d'autre part, dans son Titre II, les « activités des agences de recherches privées ».

Le secteur de la « sécurité privée » vise donc plusieurs domaines d'activités assez distincts : elle « a, depuis 30 ans, très notablement diversifié la nature de ses nombreuses prestations, au regard de la complexité des défis auxquels nos sociétés d'insécurité sont confrontées. Les nouvelles technologies de surveillance à distance ont offert aux différents agents qui s'y emploient de devenir plus efficaces dans des domaines d'action de plus en plus segmentés »⁹.

Le secteur de la sécurité privée en France emploie aujourd'hui environ 170.000 agents, dont 120.000 dans des entreprises de surveillance humaine et de gardiennage (dont plus de 6.000 agissent dans le domaine de la vidéo-protection et 10.000 dans la sûreté aéroportuaire), et 10.000 dans le transport de fonds¹⁰. Le secteur a assisté au doublement du nombre de sociétés et de clients en 10 ans, avec à la clé une croissance des effectifs de près de 7% par an.

(9) Warfman et Ocqueteau, *op.cit.*, pages 3-4. L'impact des nouvelles technologies n'est pas neutre dans ce domaine : « sur un nombre croissant de sites, les agents de sécurité sont en partie remplacés par des équipements vidéo ou du contrôle d'accès électronique. Et cela de manière structurelle depuis plus de deux ans. Un phénomène qui va inévitablement s'accroître à l'avenir en raison des progrès technologiques et de la baisse des prix des matériels » (Face aux Risques n°520, février 2016, page 23).

« A ces effectifs pléthoriques, il convient encore d'ajouter ceux des services internes difficiles à quantifier en raison d'un exercice parfois dissimulé de cette forme d'activité »¹¹.

A titre de comparaison, les policiers nationaux sont au nombre de 145.000 personnels et les gendarmes de 96.000 – auxquels il faut ajouter environ 20.000 policiers municipaux.

Quant au chiffre d'affaires du domaine, il est estimé à 5M€ en 2015 tous métiers confondus¹² ; il est estimé en hausse, de presque 30% de janvier 2010 à décembre 2015, soit une hausse de 4,3% par an en moyenne¹³. C'est dans le sous-secteur des activités liées aux systèmes de sécurité (opérateurs de surveillance et télésurveillance) que la hausse est la plus sensible puisque le chiffre d'affaires de cette branche a progressé d'environ 45% entre début 2010 et début 2016, dont 11% pour la seule année 2015¹⁴.

... mais très éclaté et fragile ...

Selon des chiffres cités en 2011 par D. Warfman et F. Ocqueteau¹⁵ sur 2820 entreprises, 2200 d'entre elles (soit 78% du total) employant entre 1 et 19 salariés, ne réalisent que 10% du chiffre d'affaires global de la profession ; à l'autre extrémité, 30 entreprises (soit 1% du total) emploient plus de 500 salariés et réalisent 55% du chiffre d'affaires global de la profession : on constate donc une « forte concentration du chiffre d'affaires autour du 'top 30', le reste étant disséminé au travers d'une myriade d'entreprises »¹⁶.

Outre ce phénomène de concentration, on admet en général que seules 2/3 des entreprises (mais pas plus de 40% dans le gardiennage) dégagent un profit, et avec une marge nette très faible, « de 1 à 2% seulement en raison de la pression des donneurs d'ordre et d'une guerre des prix »¹⁷ qui « tire le marché à la baisse (sauf sur des niches bien particulières tels les agents qui allient surveillance physique et surveillance électronique ou encore le marché

(10) Chiffres cités par Latour, préc., page 8. Ajoutons ici que les agents relevant du Titre II du Livre VI du CSI, à savoir les agents de recherche privés, qui ne nous intéressent pas ici au premier chef, sont environ 2000 en France. Dans un entretien du 24/11/16, Jean-Paul Celet, directeur du CNAPS, comptait quant à lui 160.000 salariés dans la sécurité privée, tout en signalant un décalage important avec le nombre de cartes professionnelles en cours de validité, au nombre de 350.000 (Acteurs Publics 24/11/16).

(11) Latour, précité, page 8. Sans compter que certaines de ces « sociétés internes » cumulent parfois leurs activités avec celles de sociétés privées de gardiennage, à l'image des services de sécurité dans les transports publics franciliens : outre les agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP, armés et assermentés, au nombre d'environ 2000 agents, il faut ajouter plus de 1200 agents de sécurité privée dans les gares + 50 opérateurs dans les centres de gestion des appels ... Cf. « La gouvernance de la sécurité dans les transports publics franciliens », Note Rapide de l'IAU – Ile-de-France n° 693, juillet 2015.

(12) Chiffre cité par X. Latour (préc., page 9) comme par J.-P. Celet (interview précitée de novembre 2016).

(13) Chiffres cités par l'INSEE dans une étude publiée à la mi-octobre 2016 (AFP 18/10/16, « Sécurité privée : la croissance du secteur s'est accélérée depuis les attentats de 2015 »). Si l'on étend l'analyse à tout le marché de la protection, regroupant notamment la sécurité électronique et physique, la sécurité intérieure des États comme le matériel anti-terroriste ou destiné au maintien de l'ordre, les détecteurs d'explosifs, les portails de sécurité, la cyber-sécurité, la surveillance humaine, la lutte anti-incendie ou encore le transport de fonds, la progression en 2015 dans ce domaine a été de +6% (contre +5,2% en 2014). Ce secteur pèse en France pour 24,3 milliards d'€ de chiffre d'affaires (Le Monde 18/11/15, « Face aux menaces, le marché de la sécurité se transforme », page 26).

(14) Étude précitée de l'INSEE d'octobre 2016. Cette tendance avait déjà été notée par D. Warfman et F. Ocqueteau début 2011 (op.cit., page 24) : « Il faut noter le décollage important en termes de chiffre d'affaires des entreprises de surveillance à distance ».

(15) Ibid., pages 73-74.

(16) Cette concentration se fait notamment au profit « de quelques grandes multinationales étrangères, seulement 7 des 100 premières sociétés mondiales du secteur étant françaises (contre 52 américaines, 10 allemandes, 7 anglaises et 5 suédoises). Les entreprises étrangères contrôlent notamment 75% de la sûreté aéroportuaire » (Berlière et Lévy, op.cit., page 661).

(17) Ibid., page 660. Le CSI, dans son Livre VI, art.R.631-21, stipule pourtant que « les entreprises et les dirigeants (...) s'interdisent d'accepter et d'entretenir des relations commerciales, durables ou successives, fondées sur des prix de prestations anormalement bas ne permettant pas de répondre aux obligations légales, notamment sociales ».

très prometteur de la vidéosurveillance) »¹⁸. Au résultat, on enregistre 10% de faillites par an environ dans le secteur.

Cette stratégie du moindre coût, adoptée notamment par nombre de petites entreprises, se fait forcément « au détriment des salaires et de la qualité, ce qui engendre un important turn-over et une grande précarité des agents »¹⁹. La rémunération moyenne est en effet plus faible que dans l'ensemble du secteur marchand : environ 9,70 € de l'heure, pour 13,80 € dans ce dernier. Ce à quoi il faut ajouter que, sur le chiffre généralement admis de 165.000 à 170.000 salariés dans le secteur, l'ensemble des intéressés ne travaillent pas à un « équivalent temps plein ». Ce qui vient encore renforcer leur précarité. De même, le niveau général de formation des agents du secteur de la sécurité privée est plus faible : 2/3 des salariés n'ont pas le bac (contre seulement 40% dans le secteur marchand) ...

L'une des causes de cet état de fait est l'utilisation abusive de la sous-traitance, et son utilisation « malsaine » au profit de « petites entreprises éphémères aux compétences incertaines et pratiquant des prix anormalement bas »²⁰, voire des phénomènes de sous-traitance « en cascade »²¹, « une pratique massive et commune à toutes les entreprises »²².

...dont l'image, longtemps ternie, reste perfectible

Comme le rappellent les professeurs Berlière et Lévy, en France, « le recours à l'initiative privée dans le domaine de la sécurité est largement teinté d'illégitimité »... le grand paradoxe étant son développement historique précoce, en complément voire en concurrence avec les forces publiques²³.

Cette mauvaise image semble liée à un triple phénomène :

Le développement, à compter du XIX^e siècle, d'agences dites de « police privée » aux pratiques douteuses (chantages, malversations, escroqueries ...), dans la lignée de la première d'entre elles, le « Bureau de renseignements universels » fondé par l'ancien forçat, Vidocq, en 1832. « De l'agent d'affaires à l'agent de renseignements, puis à l'agent de recherches et enfin au détective privé, tout au long du XIX^e siècle et pendant la première moitié du XX^e, la profession n'a cessé de rechercher dans une spécialisation croissante une légitimité qui lui échappa constamment, même après qu'elle fût devenue une chasse gardée d'anciens policiers, après la Première Guerre Mondiale »²⁴.

Du fait d'une concurrence accrue, ces agences furent amenées à diversifier leurs activités, et à travailler non seulement au service de particuliers, mais aussi d'entreprises ; or, toutes

(18) Interview précitée de JP Celet, 24/11/16. Parmi les donneurs d'ordre, le poids du secteur public n'est pas négligeable : les marchés publics représentent environ 20 à 25% du chiffre d'affaires global de la branche.

(19) Berlière et Lévy, préc., page 660.

(20) Xavier Latour, « La sécurité privée en France ou l'émergence d'une force ? », in *Sécurité intérieure : les nouveaux défis*, Frédéric Debove et Olivier Renaudie (dir.), Magnard-Vuibert, 2013, page 191.

(21) « On se retrouve parfois face à un 8e sous-traitant dont nul ne sait d'où il sort. Des gens sans uniforme et dans des tenues aléatoires qui se retrouvent gardiens d'une bijouterie de la rue Royale » (Alain Bauer, cité in *Acteurs Publics* 22/11/16).

(22) Warfman et Ocqueteau, op.cit., pages 76-77. Ces auteurs vont même plus loin, en affirmant que « seules quelques entreprises assurent une sous-traitance légale », le recours « à des travailleurs en situation de séjour illégal sur le territoire national » étant monnaie courante, sachant que « un candidat peut toujours postuler à un emploi avec des documents d'identité falsifiés correspondant au numéro de carte professionnelle dématérialisée ». Le taux de fraude dans les entreprises de sécurité privée reste élevé : les contrôles des services de l'URSSAF ont montré que 30% des sociétés de sécurité étaient en marge de la loi en 2014 (pour plus d'informations, voir la revue *Face aux Risques* n° 520, préc., page 24).

(23) Op.cit., pages 645-6. En particulier, « jusqu'au XIX^e siècle, la sécurité des biens et des personnes est d'abord une affaire privée ».

(24) Ibid., page 646.

ces officines versèrent « de plus en plus dans l'espionnage syndical et la police d'usine »²⁵ ou, dès l'entre-deux-guerres, dans celle des sites commerciaux. Dans les années 1970-1980, outre « la collusion avec le patronat », c'est le recrutement de ces agences qui attire négativement l'attention, accusées (souvent de façon avérée) de recruter dans les milieux d'extrême-droite²⁶.

Enfin, un certain nombre de faits divers sanglants ternirent encore l'image de la profession, notamment dans les années 1970-1980, allant jusqu'au meurtre²⁷.

Ce sont notamment ces éléments qui ont amené les autorités à encadrer la profession de façon sérieuse, surtout à compter de la loi de 1983, comme nous le verrons plus loin.

Nous sommes aujourd'hui fort loin de cette image très dégradée de la profession : selon un sondage BVA réalisé en 2013, la sécurité privée représente un secteur d'avenir pour 65% des Français ; et selon un sondage Odoxa réalisé en 2016, 8 Français sur 10 estiment que la sécurité privée a un rôle important à jouer. Il va sans dire que le rôle que cette dernière a pu jouer au cours des derniers mois, depuis les attentats qui ont ensanglanté la France en 2015, a fait beaucoup pour redorer le blason de la profession : de l'action courageuse et déterminée des agents de sécurité au soir du 13/11/2015, du stade de France au Bataclan²⁸, à l'action déterminante de quelques 13.000 agents de sécurité privée pour sécuriser les compétitions et les fans-zones de l'Euro 2016, en juin-juillet 2016.

L'appréhension de la sécurité privée par les pouvoirs publics : de la « coexistence pacifique » à la coproduction de sécurité nationale ?

Un dualisme sécurité privée-sécurité publique ancré dans l'histoire

Comme évoqué en préambule, aux termes de l'article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, *«la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée»*. Plus récemment, l'article L111-1 du Code de la sécurité intérieure précise que *« la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'Etat 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»*.

(25) Dominique Kalifa, *Histoire des détectives privés en France (1832-1942)*, Nouveau Monde éditions, 2007, page 233.

(26) Berlière et Lévy, *préc.*, pages 649-650.

(27) Notamment celui d'un spectateur à un concert de Peter Gabriel à Paris, le 30/10/77 ; ou d'un clochard, battu à mort par des vigiles, le 25/12/81 au Forum des Halles à Paris.

(28) Dont l'action est citée en exemple au plus haut niveau de l'État, à l'image de B. Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, lors de son intervention aux 4^e Assises de la sécurité privée, le 05/12/16 à l'École militaire : *« La sécurité privée a ses héros : ces agents du Stade de France qui, au péril de leur vie, ont barré la voie aux terroristes ; cet employé du Bataclan – Didi – qui a porté secours aux spectateurs en courant sous les balles pour ouvrir l'issue de secours »*.

La sécurité, qui englobe l'ordre public, garante de l'exercice des libertés et des droits reconnus à tous, est un devoir primordial de l'Etat qui ne peut se déléguer par principe. Il est devenu plus prégnant depuis l'arrêt Labonne (voir infra.) et l'évolution des attentes des citoyens en matière de sécurité.

Cette approche étatique de la protection des libertés au travers de la fonction sécuritaire pose clairement le principe d'un Etat dépositaire de l'usage légitime de la puissance et de la force publique conçue pour protéger les individus sauvés de l'état de nature. Elle est le fruit d'une évolution, l'affirmation d'un monopole régalien de la sécurité publique, historiquement liée à la notion de souveraineté nationale.

Au demeurant, l'absence de définition formelle du domaine régalien permet sans doute une dilatation plus aisée de ses contours, arbitrée par les différentes juridictions administratives.

Les services régaliens sont normalement financés par l'impôt et en principe, assurés directement par l'Etat, même s'ils peuvent être pour partie délégués au privé.

Cette notion de domaine régalien figure cependant dans un certain nombre de textes législatifs ou réglementaires. Ainsi, un arrêté définissant les attributions de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat²⁹ précise en son article 5 :

« Les missions « administrations régaliennes, économiques et financières » et « administrations sociales, culturelles, scientifiques et techniques » assurent une liaison permanente entre la délégation, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et les ministères. La mission « administrations régaliennes » est compétente pour les ministères de la justice, de l'intérieur, de la défense, des affaires étrangères et de la coopération et de l'économie, des finances et de l'industrie. La mission « administrations sociales, culturelles, scientifiques et techniques » est compétente pour les autres ministères ».

Cette notion régaliennne trouve sa source dans la théorie de la souveraineté élaborée dès le XVIème siècle par des auteurs tels que Jean Bodin ou Thomas Hobbes faisant de la sécurité la raison d'être de la vie en société. D'où la nécessité pour l'Etat de garantir la sécurité de ses citoyens.

C'est d'ailleurs bien ce qu'indique le législateur lorsqu'il affirme que « l'Etat a le devoir d'assurer la sécurité³⁰ ». L'Etat ne saurait ainsi déléguer certaines de ses missions essentielles. Ainsi, on considère que la défense, la diplomatie, la fiscalité, la justice, la sécurité doivent rester des monopoles d'Etat, l'affirmation des ces fonctions régaliennes étant intimement liée au développement d'un Etat uni. Cet Etat détient de fait le monopole de la force, tel que décrit par Max Weber.³¹

Le principe ainsi posé d'un Etat détenteur de la mission de sécurité, on doit s'interroger sur le périmètre relevant exclusivement de sa compétence.

(29) Arrêté du 13 juillet 1998 relatif à l'organisation de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

(30) Article 1^{er}, alinéa 2, de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité et à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. L'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, précise « qu'elle (la sécurité) est un devoir pour l'Etat, qui veille, sur l'ensemble du territoire de la République, à la protection des personnes, de leurs biens et des prérogatives de leur citoyenneté, à la défense de leurs institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics.

(31) Max Weber, « le Savant et le Politique » 1919 : « Il faut concevoir l'Etat contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé - la notion de territoire étant une de ses caractéristiques - revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime. Ce qui est en effet le propre de notre époque, c'est qu'elle n'accorde à tous les autres groupements, ou aux individus, le droit de faire appel à la violence que dans la mesure où l'Etat le tolère ».

La sécurité publique englobe la notion d'ordre public qui s'apprécie par l'absence de tout désordre ou trouble. Le Code de la sécurité intérieure associe désormais systématiquement les deux notions d'ordre et de sécurité.

L'ordre public, c'est à dire la tranquillité, la sécurité, la salubrité publiques a été définie par la loi municipale du 4 avril 1884. On estime que l'arrêt Labonne (CE, 8 août 1919) consacre une approche plus exigeante et plus large de l'ordre public en consacrant une notion élargie la sécurité.

L'émergence de la sécurité intérieure

La notion de sécurité intérieure est apparue dans les années 1980, le concept de sécurité intérieure émerge dans les années 1990. Un Conseil de Sécurité Intérieure (C.S.I.) a initialement été créé par Jacques Chirac, Premier ministre, après les attentats survenus au cours de l'automne 1986³². Le conseil réunit alors, sous la direction du Premier ministre, les ministres de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères, des D.O.M.-T.O.M., de la Justice et des Finances.

En 1989, la création de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure³³ (I.H.E.S.I.) vient confirmer ce besoin et cette émergence.

En 1997, Lionel Jospin, Premier ministre, modifie les textes fondateurs du CSI³⁴. Placé sous la présidence du Premier ministre, il réunit désormais les ministres de l'Intérieur, de la Défense, de la Justice, et des Finances (et tous autres ministres éventuellement concernés par les points fixés à l'ordre du jour, en tant que de besoin). Il lui revient de définir «les orientations générales de la politique de sécurité intérieure» et de veiller «à la coordination de l'action des ministères et de la mise en œuvre et leurs moyens en matière de sécurité» (art. 1 du D. n° 97-1052).

Suite aux actes terroristes du 11 septembre 2001, le président Jacques Chirac fait de la sécurité intérieure un domaine majeur en prenant la présidence du conseil. Nicolas Sarkozy est nommé ministre de l'Intérieur, « de la Sécurité intérieure » et des libertés locales. Le conseil de Sécurité ainsi modifié est créé le 15 mai 2002 par décret en conseil des ministres. Le Secrétariat Général du Conseil de Sécurité Intérieure (S.G.C.S.I.) est désormais assumé par une autorité dédiée, spécialement nommée par le chef de l'État, alors que ce n'était auparavant que l'une des nombreuses responsabilités du directeur de cabinet du Premier ministre.

En revanche, le titre I du Code consacré aux principes généraux de la sécurité intérieure définit successivement la sécurité, la sécurité publique et la sécurité civile. Aucune définition *stricto sensu* ne vient dessiner les contours de la sécurité intérieure. Il est cependant aisé d'en discerner les grands traits à travers une adéquation recherchée entre un faible niveau de délinquance, une tranquillité publique permettant à chacun de se sentir à l'abri de tout danger, et enfin une paix civile, protection contre toute forme de menace ou violence. La complémentarité qui pourrait être posée avec la sécurité extérieure est quant à elle de plus inadaptée et ténue, comme le soulignait déjà en 2008 le « Livre blanc Défense et Sécurité Nationale »³⁵ au regard d'une demande croissante de sécurité dans son acception la plus large.

(32) Publication du décret du 18 novembre créant le Conseil de sécurité intérieure, présidé par le Premier ministre et chargé de la définition des «orientations générales de la politique de sécurité intérieure».

(33) Décret n°91-903 du 10 septembre 1991 portant organisation de l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure.

(34) Décret no 97-1052 du 18 novembre 1997, portant création du Conseil de Sécurité Intérieure

(35) Livre blanc page 57 : « La distinction traditionnelle entre sécurité intérieure et sécurité extérieure n'est plus pertinente. Le terrorisme agit sur les territoires des pays européens à partir d'implantations multiples, tout en cherchant à infiltrer les sociétés françaises et européennes. »

Cependant dans tous les domaines, les monopoles régaliens sont fortement remis en question pour de multiples raisons, parmi lesquelles la crise des finances publiques, une mondialisation exacerbée mais aussi des évolutions législatives (droit de la concurrence, droit international privé), le tout s'inscrivant dans un contexte de suprématie normative européenne.

La tendance actuelle est désormais à l'opposé, l'État étant ainsi contraint de concéder une partie croissante des fonctions régaliennes dont il avait le monopole au secteur privé, les services de sécurité ayant dans le même temps la nécessité de se recentrer sur leur cœur de métier. A ce transfert partiel s'ajoute également l'émergence de besoins nouveaux en matière de sécurité qui constituent le domaine exclusif de la sécurité privée (alarmes, télésurveillance des entreprises ou des particuliers, gardiennage des centres commerciaux hors ouverture, grandes manifestations festives...).

Une contribution accrue de la sécurité privée à la sécurité publique

La loi d'orientation et de programmation sur la sécurité du 21 janvier 1995 pose les bases d'une première reconnaissance de la sécurité privée. Celle-ci est désormais autorisée à « co-produire de la sécurité » contrairement à ce que posait la loi 83-629 du 12 juillet 1983³⁶, et on admet ainsi que certaines prestations de la sécurité privée participent à la production de la sécurité collective. En 1996, un décret régleme la vidéosurveillance dans les espaces publics et les sites privés ouverts au public et en 1997, plusieurs décrets obligent les professionnels de « lieux particulièrement exposés aux risques de la délinquance et d'insécurité » à se protéger eux-mêmes (banquiers, bijoutiers,...).

Un délégué interministériel à la sécurité privée a été nommé par le décret n° 2010-1073 du 10 septembre 2010. Chargé de réfléchir à la refonte du cadre juridique applicable pour les activités de sécurité privée, en lien avec les différents acteurs du secteur, il est remplacé en 2014 par un délégué aux coopérations de sécurité³⁷.

Par ailleurs, la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Performance de la Sécurité Intérieure (LOPPSI) n° 2011-267 du 14 mars 2011 a profondément modifié les modalités de contrôle et de régulation des activités de sécurité privée en créant le Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS).

L'ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 vient désormais consacrer la sécurité privée en son article L 611-1, article modifié le 27 février 2017 par la loi 2017-258 :

« Sont soumises aux dispositions du présent titre, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités qui consistent :

1° A 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 ;

1° bis A 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 ;

(36) Loi « fondatrice » du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds.

(37) Décret n° 2014-278 du 28 février 2014.

2° A transporter et à surveiller, jusqu'à leur livraison effective, des bijoux représentant une valeur d'au moins 100 000 euros, des fonds, sauf, pour les employés de La Poste ou des établissements de crédit habilités par leur employeur, lorsque leur montant est inférieur à 5 335 euros, ou des métaux précieux ainsi qu'à assurer le traitement des fonds transportés ;

3° A protéger l'intégrité physique des personnes ;

4° A 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, en application de l'article L. 5441-1 du code des transports.

A l'occasion des assises de la sécurité privée, le ministre de l'intérieur a eu l'occasion de pleinement confirmer cette évolution : « Où qu'ils vivent, les Français ont tous droit au même niveau de sécurité. C'est là l'un des droits fondamentaux que la République se doit de garantir, et bien entendu l'une des priorités du Gouvernement. C'est la raison pour laquelle l'État d'une part, et le secteur des activités privées de sécurité d'autre part doivent aujourd'hui dépasser la méfiance et l'incompréhension réciproques qui ont longtemps caractérisé leurs relations. Nous devons faire en sorte que la confiance mutuelle et la coopération prédominent »³⁸.

Il n'y a donc plus désormais la moindre ambiguïté quant à l'évolution de la place qui doit être faite à la sécurité privée. La question du périmètre partagé ou pouvant être délégué reste cependant entière.

Le 28 septembre 2016, le ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve a présenté une étude sur la prospective au ministère de l'intérieur³⁹. Pour la sécurité privée, il convient de « définir dans le cadre de la Constitution, la frontière entre le cœur des missions régaliennes et les activités qui peuvent être déléguées au secteur privé, de s'assurer par l'action du CNAPS que le secteur de la sécurité privée répond aux exigences de déontologie et de professionnalisme attendues, de faire évaluer les compétences de la sécurité privée en permettant aux agents de sécurité privée de mener des missions d'inspection-filtrage aux abords immédiats d'un bâtiment sur la voie publique et en engageant la réflexion sur la possibilité d'utiliser des effectifs de sécurité privée sur la voie publique, en renfort des forces publiques de sécurité, dans le cadre d'événements ponctuels (marchés de Noël, courses sportives, et de gardes statiques assurées devant les lieux protégés) ».

Entre subsidiarité, privatisation et externalisation

Le Conseil d'Etat a posé le principe de l'interdiction de toute forme de délégation des pouvoirs de police par l'arrêt ville de Castelnau-dary en 1932. Le juge constitutionnel comme le juge administratif rappellent régulièrement ce principe. Il est donc de jurisprudence constante que les prestations de services relevant des compétences de police administrative et judiciaire, ne peuvent être déléguées à une personne, morale ou physique, de droit privé.

Dans une décision n° 86-207 du 26 juin 1986⁴⁰, le Conseil constitutionnel distingue les services publics nationaux découlant de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, de

(38) 3^{ème} Assises de la Sécurité Intérieure, décembre 2014.

(39) Intérieur « Cap 2030 », communication sur les études et la prospective au ministère de l'intérieur.

(40) Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986 : « Considérant que, si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, la détermination des autres activités qui doivent être érigées en service public national est laissée à l'appréciation du législateur ou de l'autorité réglementaire selon les cas ; qu'il suit de là que le fait qu'une activité ait été érigée en service public par le législateur sans que la Constitution l'ait exigé ne fait pas obstacle à ce que cette activité fasse, comme l'entreprise qui en est chargée, l'objet d'un transfert au secteur privé ».

ceux pour lesquels le statut de service public national est laissé à la discrétion du législateur. On distingue ainsi des services publics et qualifiés de constitutionnel, opposés à des services publics dont la «privatisation» est désormais admise.

On vient de voir que dans le cadre de missions de police, l'exercice de la police administrative ne peut être délégué (CE, 17 juin 1932, ville de Castelnaudary). Ainsi, la constatation des infractions (CE, 1^{er} avril 1994, commune de Menton), les missions de surveillance de la voie publique (CE, 29 décembre 1997, commune d'Ostricourt) ou encore le stationnement payant sur la voie publique (CE, 1^{er} avril 1994, Ville de Menton contre Sté Scetauparc) ne peuvent être délégués. De même, dans le cadre d'une mission de surveillance dûment déléguée, l'intervention pour faire cesser tout incident ne peut faire l'objet d'une délégation, s'agissant d'un pouvoir de police à part entière⁴¹.

A *contrario*, l'implication de la sécurité privée dans des missions pouvant s'apparenter à des missions de police est de plus en plus une réalité, même si les missions de sécurité publique restent souvent l'apanage des forces de l'ordre, tandis que les activités de sécurité privée se limitent à la prévention des actes de malveillance, ou au plus bas niveau du spectre de la lutte contre la délinquance, face à une menace terroriste toujours plus prégnante.

Il existe cependant quelques cas significatifs témoignant d'une réelle co-production partenariale. Au-delà des événements festifs que l'on connaît ponctuellement et qui nécessitent une coopération⁴² de circonstance, certains dispositifs sont désormais pérennes, le législateur ayant pris la décision de confier à l'opérateur privé une mission de police administrative.

Ainsi, dans les aéroports, les agents de sécurité privée suppléent les forces de sécurité publique en assumant des missions d'inspection-filtrage⁴³ pour des missions de palpation et d'inspection visuelle des bagages.

Une loi récente⁴⁴ vient également modifier le Code des transports en le complétant d'un titre IV intitulé : «Activités privées de protection des navires». Cette loi a pour objet d'autoriser et d'encadrer une nouvelle activité privée de sécurité : la protection des navires par des gardes

(41) CAA Lyon, 7 mai 2003, *communauté de communes des Vallons du Lyonnais contre préfet du Rhône* : « Afin d'éviter toute confusion avec un service public, notamment de police, la dénomination des entreprises régies par la présente loi doit faire mention de leur caractère privé. - Les gardiens employés à des tâches de surveillance des biens meubles ou immeubles 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. - Toutefois, lorsque des gardiens exercent exceptionnellement une mission itinérante ou statique de surveillance sur la voie publique contre les vols, dégradations, déprédations et effractions, celle-ci se limite exclusivement aux biens et immeubles dont la garde leur est confiée par les clients des entreprises de surveillance et de gardiennage. ; qu'il résulte de ces dispositions de la loi du 12 juillet 1983 que les sociétés de surveillance et de gardiennage ne peuvent se voir confier des tâches d'intervention en vue de prévenir ou faire cesser les troubles au bon ordre, lesquelles, conformément aux dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, relèvent, dans les communes, de la police municipale » ;

(42) Exemple du décret 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 qui permet aux stadiers de lutter contre les phénomènes de hooliganisme lors de la coupe du monde de football en 1998.

(43) Loi n°96-151 du 26 février 1996 relative aux transports et article L282-8 du code de l'aviation civile : « En vue d'assurer préventivement la sûreté des vols, tant en régime intérieur qu'international, d'une part les officiers de police judiciaire ainsi que, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1 bis et 1 ter de l'article 21 du code de procédure pénale et, d'autre part, les agents des douanes peuvent procéder à la fouille et à la visite, par tous moyens appropriés, des personnes, des bagages, du fret, des colis postaux, des aéronefs et des véhicules pénétrant ou se trouvant dans les zones non librement accessibles au public des aéroports et de leurs dépendances ou sortant de celles-ci. Sont également habilités à procéder à ces fouilles et visites, sous le contrôle des officiers de police judiciaire ou des agents des douanes, les agents de nationalité française ou ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne désignés par les entreprises de transport aérien, les exploitants d'aéroports ou les entreprises qui leur sont liées 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. Dans ce cas, la palpation de sécurité est faite par une personne du même sexe que la personne qui en fait l'objet.... »

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

armés afin de garantir la sécurité des personnes sur les navires, équipage et passagers. Elle pourvoit également à la protection des biens transportés face à une recrudescence des actes de piraterie. L'interdiction d'embarquer une équipe de protection privée faisait peser un risque de compétitivité sur le pavillon français, alors que d'autres pays avaient autorisé cette forme de protection sur leurs navires. En l'espèce, la sécurité privée ne concerne pas la sécurité intérieure.

Malgré l'interdiction textuelle, il existe de nombreux exemples de subsidiarité dans la production de sécurité. Si la privatisation totale est loin d'être envisageable, le partage des missions est de plus en plus une réalité. Même si l'article L 613-1 du code de la sécurité intérieure⁴⁵ pose un cadre géographique restrictif, on a vu qu'il existait un nombre significatif d'exceptions à cette règle. Cette restriction porte en premier lieu sur les agents de gardiennage et de surveillance. Elle ne porte pas sur les convoyeurs de fonds ou les services internes de la RATP et de la SNCF.

L'article L 613-3 du Code de la sécurité intérieure⁴⁶ donne aux agents contrôlant l'accès à une manifestation sportive ou culturelle de plus de 300 spectateurs le pouvoir de procéder à l'inspection visuelle des bagages. Avec le consentement de la personne fouillée, ils peuvent même effectuer des palpations de sécurité et la fouille des bagages, ce qui les rend comparables aux agents de sécurité aéroportuaire.

Ainsi, si la loi de 1983 se voulait essentiellement restrictive pour la sécurité privée (« exclusif, exclue, il est interdit... »), le code de la sécurité intérieure marque une évolution indéniable en terme de positionnement de la sécurité privée, même si ces changements⁴⁷ se sont opérés essentiellement au fil de l'eau et en réponse à des menaces notamment terroristes de plus en plus prégnantes, dans un contexte financier tendu, plus que par le fruit d'une réflexion murie dans un cadre volontariste visant à une plus grande coproduction.

Des évolutions sont encore possibles, la modification récente⁴⁸ des articles L 611-1 et 613-12 du CSI, ouvrant plus largement le port d'armes pour les agents qui assurent la protection d'une personne exposée à des risques exceptionnels d'atteinte à sa vie atteste du chemin parcouru. Il s'agissait de l'une des innovations présentée comme majeure en matière de sécurité privée au cours de l'année 2016.

(45) L613-1 du CSI : « Les agents exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1 ne peuvent exercer leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans la limite des lieux dont ils ont la garde. A titre exceptionnel, ils peuvent être autorisés, par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, à exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde. »

(46) Décret n° 2016-515 du 26 avril 2016 : « Pour l'accès aux enceintes dans lesquelles est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs, les personnes physiques exerçant l'activité mentionnée au 1° de l'article L. 611-1, agréées par la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État, ainsi que celles, membres du service d'ordre affecté par l'organisateur à la sécurité de la manifestation sportive, récréative ou culturelle en application des dispositions de l'article L. 211-11, titulaires d'une qualification reconnue par l'État et agréées par la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente, peuvent procéder, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire et avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation doit être effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet. Elles peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille. »

(47) Discours de Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur aux 4^{ème} assises de la sécurité privée le 05 décembre 2016 : « Plus généralement, votre secteur a su répondre ces derniers mois aux besoins de nouveaux clients, notamment des collectivités territoriales, qui vous ont sollicités en urgence pour sécuriser des événements publics. J'avais évoqué ici la nécessité de créer des outils destinés à vous aider sur ce type de déploiements. Avec la circulaire du 5 janvier 2016, relative aux conventions locales de coopérations de sécurité, c'est chose faite. Ce dispositif souple et pragmatique facilite les échanges d'informations, dans le strict respect des compétences de chacun. »

(48) Art. L. 611-1

La sécurité dans les réseaux de transport en commun : une contribution importante en matière de sécurité intérieure sous le signe de la coopération et de l'ambiguïté

Parmi les dimensions multiples que recouvre le domaine de la sécurité privée au sens du Livre VI du Code de la sécurité intérieure, les services internes de sécurité constituent une composante en plein essor. Les sociétés et établissements commerciaux peuvent se doter d'un service interne de sécurité, lorsqu'ils confient à certains salariés des missions de sécurité privée au sens du Code de la Sécurité Intérieure⁴⁹. Une part d'entre eux assure une activité strictement limitée à l'enceinte de l'entreprise dont ils dépendent, et sont totalement autonomes dans leur mode de fonctionnement. C'est le cas par exemple de certains établissements de nuit. D'autres sont potentiellement amenés à intervenir sur un périmètre plus large, et dont les contours sont plus perméables avec les enjeux de sécurité publique.

L'exemple des services internes de sécurité des sociétés de transport en commun révèlent une adhérence plus forte avec la sécurité intérieure, du fait qu'ils concernent des lieux ouverts au public, très fréquentés, et en prise directe avec la voie publique.

Entre sécurité publique et sécurité privée, l'enjeu que représente la sécurité peut être apprécié au regard des événements récents et des dernières évolutions réglementaires (notamment la loi Savary du 22 mars 2016⁵⁰), dans une perspective d'optimisation des moyens engagés pour la sécurisation des espaces de transport⁵¹.

- Un schéma de sécurité hybride

Le service interne de sécurité de la SNCF : une activité et des prérogatives croissantes

Le réseau de transport parisien et le réseau ferré national disposent historiquement de structures dédiées à la sûreté. La loi de 1845 instaurait déjà la première police des chemins de fer, qui prendra la forme de la Surveillance Générale (SUGE) dès 1939, qui deviendra la Sûreté Ferroviaire que nous connaissons aujourd'hui⁵². La mission des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP⁵³, formalisées dans le Code des Transports⁵⁴, regroupe la prévention, la sécurité des personnes et des biens, la protection des agents de l'entreprise et du patrimoine, ainsi que la contribution au bon fonctionnement du service. Leurs agents sont généralement armés, et disposent d'attributions étendues⁵⁵. Les agents de la Sûreté Ferroviaire sont ainsi autorisés à intervenir sur la voie publique, sous réserve d'une autorisation de la part de leur chef de service, et d'une information des Forces de l'Ordre via la rédaction d'un rapport d'intervention. Ces attributions ont été encore récemment élargies⁵⁶, au travers notamment de la possibilité d'effectuer l'inspection visuelle des bagages et d'interdire

(49) Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique

(50) 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.

(51) Sont entendus ici comme « espace transport » les emprises associées aux transports en commun, à savoir les gares, stations de métro, arrêts de bus ou tramway, ainsi que les véhicules de transport (trains, métro, tramway, bus etc.)

(52) Stéphanie Saugeat, « Surveiller les gares parisiennes au XIXe siècle : police et modernité », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 29 | 2004, 71-87.

(53) Le Groupe de Protection et de Surveillance du Réseau (GPSR) est le service interne de sécurité de la RATP. Il dispose de prérogatives similaires à la Sûreté Ferroviaire de la SNCF, avec comme périmètre de compétence le réseau urbain parisien exploité par la RATP.

(54) Art. L. 251-1 du Code des transports

(55) Les agents agissent dans le cadre d'une assermentation et de l'agrément du Procureur de la République. Outre la verbalisation des infractions à la Police des Transports Ferroviaires, ils sont habilités à procéder au recueil et au relevé d'identité, à la saisie des marchandises et mises en vente sans autorisation, à interdire l'accès aux emprises de transport et réaliser des injonction de sortie des enceintes ferroviaires.

(56) Cf. Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016

l'accès aux trains en cas de refus de se soumettre à ce contrôle. Nous pouvons voir dans cette évolution une volonté sous-jacente de rendre ces services encore plus autonomes dans le traitement de la petite délinquance, des incivilités, tout en renforçant leur contribution en matière de prévention des actes terroristes (par un maillage toujours plus important⁵⁷).

Les autres réseaux urbains : une multiplicité d'acteurs qui complexifie la coordination

A la différence du réseau urbain francilien et du réseau ferroviaire, les autres réseaux urbains ne sont pas autorisés à mettre en œuvre des services internes de sécurité équivalents à la Sûreté Ferroviaire ou au GPSR. Pour autant, l'étalement urbain et le développement des métropoles tendent à accroître les problématiques de sûreté sur les réseaux des grandes villes de France hors Paris. Les problématiques de délinquance y sont très présentes, et la dimension « risque attentat » y devient un élément de plus en plus structurant, notamment pour les réseaux disposant de modes de transports guidés (Métro, Tramway) et des pôles d'échanges importants.

Plusieurs exploitants de réseaux urbains intègrent une dimension sécurité parmi les missions confiées au personnel en charge de la lutte contre la fraude. Les exploitants de ces réseaux sont également amenés à recourir la plupart du temps à des prestataires de sécurité privée. Cette situation favorise une diversité d'intervenants possible dans les emprises de ces réseaux, avec des complémentarités et synergies qui ont du mal à émerger clairement. La charge de la sûreté sur ces réseaux tend à reposer lourdement sur les services de Police spécialisés (Service Nationale de la Police Ferroviaire SNPF, Services interdépartementaux de Sécurité des Transports en Commun – SISTC⁵⁸ et Unités de Sécurisation des Transports en Commun – USTC⁵⁹) ainsi que sur les patrouilles locales de la Gendarmerie, financées par la SNCF. Mais dans un contexte qui a changé, et qui impose une mobilisation extrêmement forte de ces services dans la prévention des actes terroristes, il devient difficile d'envisager un schéma durable qui n'impliquerait pas davantage les opérateurs privés dans la sécurité des réseaux qu'ils exploitent.

- Vers une privatisation / déconcentration de la sécurité dans les transports en commun ?

Des signes d'une volonté d'implication plus forte des autorités organisatrices de transports et des exploitants en matière de sécurité

Dans un contexte de sensibilité accrue de la sécurité dans les transports en commun (accroissement des incivilités, vols etc. et risques attentat), la tendance qui se dessine demeure pour le moins opaque. Si le législateur a rappelé récemment l'impossibilité pour les exploitants de réseaux de transports urbains de se doter d'une structure aux prérogatives équivalentes à la Sûreté Ferroviaire de la SNCF ou au GPSR du réseau francilien de la RATP, la loi du 22 mars 2016 a néanmoins intégré dans le Code des Transports la possibilité pour eux de se doter de services internes de sécurité au sens du Livre VI du CSI.

Il y est fait mention d'un point central, qui pourrait constituer le point de départ d'une évolution dans ce domaine. Il est en effet rappelé que « les exploitants sont tenus d'assurer la

(57) Les effectifs de ces services connaissant une progression continue, et qui tend à perdurer. Pour exemple, entre 1995 et 2015, les effectifs de la Sûreté Ferroviaire sont passés de 1100 à 2876 agents (source : UNSA ferroviaire, « La SUGE au cœur du dispositif » [archive], 8 août 2015 (consulté le 15 mars 2017)).

(58) Pour les villes de Lyon, Lille et Marseille

(59) Pour les villes de Montpellier, Strasbourg, Saint-Etienne, Nantes, Rouen, Bordeaux et Toulouse

sûreté des personnes et des biens transportés conformément aux cahiers des charges fixés par les autorités organisatrices de transport »⁶⁰. Il est possible de voir dans ce texte les prémices d'un développement de ce type d'entité afin de « soulager » les forces de sécurité de l'Etat des problématiques d'incivilités et de petites délinquances dans ces espaces ouverts au public⁶¹. En filigrane, ce mouvement est complémentaire de la volonté affichée de recentrer les effectifs de sécurité publique sur leur cœur de métier.

Il n'est pas pour autant prévu de mélange des genres, puisque ce même article prévoit également que le préfet puisse conclure de manière tripartite avec les Autorités Organisatrices des Transports (AOT) et leur exploitant⁶², un « contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports » déterminant des objectifs et moyens engagés. Ce cadrage contractuel clairement affiché exprime bien la volonté d'objectiver et de mesurer la contribution privée à la sûreté, dans une perspective de complémentarité avec les moyens des forces de sécurité publique. L'AOT ne pourra cependant pas financer « des actions ou services qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat »⁶³. Reste en suspens l'articulation formelle de ce nouveau support de coopération, car rien ne dit de quelle façon ce cadre contractuel nouveau sera décliné au niveau local, notamment au regard des dispositifs de Contrats Locaux ou Stratégies Territoriales de Sécurité dans les transports existants.

Il conviendrait de rendre effective la mise en place des contrats départementaux d'objectif de sécurité dans les transports en commun dans chaque département comportant une métropole, avec la mise en place selon les cas d'un service interne de sécurité du transporteur et une instance de pilotage pour disposer d'un cadre opérationnel pour le partenariat avec les forces de sécurité intérieure.

La volonté pour les AOT d'investir dans des dispositifs humains de sécurité se retrouve par ailleurs déjà dans l'environnement ferroviaire. Certaines régions, de par leur compétence en matière de transport, seront prochainement amenées à souscrire des prestations de sûreté dans les Transports Express Régionaux (TER) auprès de la SNCF via le service de Sûreté Ferroviaire⁶⁴. L'arrivée du Métro du Grand Paris, avec la coexistence de plusieurs exploitants sur le réseau francilien, devrait contribuer, là encore, à entériner ce mode de prestations privées de sécurité par ces services internes de la SNCF.

La question du coût de ces services internes reste entière, et demeure un critère incontournable qui s'avérera déterminant dans les orientations qui seront choisies. Car si les exploitants se voient confier à terme la mise en place de services internes de sécurité, la charge sera intégrée (au moins en partie) dans le coût de fonctionnement du réseau, et donc au final dans le coût du transport pour la collectivité.

(60) Art. L. 2261-1 du Code des Transports

(61) La possibilité nouvelle pour les personnels assermentés des exploitants de transport de verbaliser la vente à la sauvette dans l'espace transport va dans le sens de ce mouvement : Art. L. 2241-5. - Les agents mentionnés au 1 de l'article L. 2241-1 peuvent constater par procès-verbal le délit prévu à l'article 446-1 du code pénal lorsqu'il est commis dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs. « Les agents mentionnés au premier alinéa du présent article peuvent appréhender, en vue de leur confiscation par le tribunal, les marchandises de toute nature offertes, mises en vente ou exposées en vue de la vente dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs sans l'autorisation administrative nécessaire.

(62) Le terme d'exploitant désigne l'entité, privée ou publique, en charge de l'exploitation d'un réseau de transport urbain, qu'il exerce dans le cadre d'une régie, d'une délégation de service publique, une concession ou autre modèle contractuel entre l'AOT et lui.

(63) Ibid.

(64) Réglementées par le Code des Transports et soumis à approbation de l'ARAFER, ces prestations sont susceptibles d'être fournies par la SNCF à tout exploitant des réseaux ferroviaires sur le territoire national.

Des polices municipales appelées à jouer un rôle de plus en plus important

L'accroissement des prérogatives accordées aux polices municipales dans les transports en commun constitue un indicateur du mouvement de « décentralisation » de la sûreté dans ces espaces.

Désormais autorisées à verbaliser les infractions relatives aux transports en commun sur le territoire de leur commune de compétence, les polices municipales se voient offrir par la loi du 22 mars 2016, la possibilité, via une convention préalable entre les communes, de quitter leur zone de compétence afin de mieux s'adapter aux problématiques territoriales des transports urbains⁶⁵. La volonté de réaffirmer l'enjeu et la contribution municipale dans la sûreté des transports collectifs qui traversent la commune apparaît très clairement dans les dernières évolutions réglementaires. Ces missions semblent plutôt bien accueillies par les policiers municipaux, qui voient leur champ d'action élargi, et leur inscription en tant que Force de Sécurité de proximité consolidée par ces nouvelles possibilités d'action.

Si l'on confronte cette tendance aux évolutions évoquées précédemment, on perçoit bien un mouvement de territorialisation de la sûreté dans les transports urbains, autour de deux axes majeurs : l'ouverture à une contribution accrue du secteur privé (via les exploitants), et une mutation de l'action du secteur public par une augmentation des prérogatives des polices municipales.

(65) Code des Transports article L. 2241-1 - 1° et Code de la Sécurité Intérieure - Livre V - Titre 1 modifiés par l'article 20 de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016

PERSPECTIVE INTERNATIONALE COMPARÉE DU RÔLE DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE DANS LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE DES ETATS

Un modèle européen de la sécurité privée ?

La réalisation d'une image quantitative du secteur de la sécurité privée au niveau européen reste une gageure pour les motifs suivants⁶⁶ :

- La recherche scientifique est limitée en la matière ;
- Le secteur de la sécurité privée n'est ni homogène ni structuré ;
- La fiabilité des informations reste problématique et il est difficile de les obtenir.

Pour notre analyse, nous ne pourrions que prendre appui sur les dernières données disponibles pour le secteur. Celles-ci sont collectées par la Confédération européenne des services de sécurité (CoESS). Cette organisation européenne regroupe 26 associations nationales d'employeurs de la sécurité privée. Elle constitue la seule organisation représentative de l'industrie des services de sécurité privée au plan européen, soit environ 60.000 sociétés employant 2.2 millions de collaborateurs et générant un chiffre d'affaire annuel d'environ 34 milliards d'euros.

Diverses données chiffrées peuvent être mises en évidence au niveau européen afin de mieux décrire les contours du secteur⁶⁷ :

- L'obtention d'une licence pour les entreprises de sécurité privée est imposée par la loi dans 94% des pays européens ;
- Le principe de spécialité pour les entreprises de sécurité privée est intégré à la législation régissant le secteur de la sécurité dans 18% des cas ;
- L'obtention d'une licence pour les agents de sécurité privée est imposée par la loi dans 88% des cas ;
- L'âge moyen d'un agent de sécurité privée est de 35 ans ;
- Le pourcentage moyen d'hommes travaillant dans ce secteur est de 83%, celui des femmes de 17% ;
- Le taux annuel moyen de rotation du personnel dans le secteur de la sécurité privée est de 33,27% ;
- L'autorité nationale compétente chargée d'élaborer et de modifier la législation réglementant le secteur de la sécurité privée est soit le ministère de l'Intérieur (environ 53%), soit le

(66) *Les services de sécurité privée en Europe : faits et chiffres*, Marc COOLS, Harald OLSCHOK, Veerle PASHLEY et Dany VANDORMAEL, Cahiers de la Sécurité et de la Justice, INHESJ, 2015, Nr34, pages 106-107.

(67) *Ibidem*

ministère de la Justice (environ 16%), soit la police (environ 6%), soit un autre organisme (environ 25%) ;

- L'autorité nationale compétente chargée des contrôles et inspections pour le secteur est soit le ministère de l'Intérieur (environ 38%), soit le ministère de la Justice (environ 3%), soit la police (environ 41%), soit un autre organisme (environ 18%) ;
- Des conventions collectives de travail contraignantes spécifiques au secteur sont en vigueur dans 62% du secteur ;
- Les conditions d'accès du personnel opérationnel sont un casier judiciaire vierge (environ 97%), le contrôle des antécédents et/ou une attestation de bonne moralité (environ 97%) ;
- Les uniformes sont obligatoires dans environ 95 % des pays européens et les cartes d'identification dans plus de 98% des pays européens ;
- En termes de pouvoirs et compétences, dans environ 59% des pays européens, les agents de sécurité privée ont les mêmes droits que n'importe quel autre citoyen.

Avec toutes les réserves méthodologiques exprimées par le CoESS dans son dernier rapport publié⁶⁸ reprenant les données en matière de sécurité privée, nous pouvons également mettre en évidence les ratios suivants des forces de sécurité privée et de police par rapport à la population de pays européens proches de la France :

Pays	Ratio force de sécurité privée/population	Ratio force de police/population
Belgique	1/637	1/282
France	1/438	1/256
Allemagne	1/322	1/370
Italie	1/1260	1/565
Luxembourg	1/185	1/330
Espagne	1/606	1/189
Royaume-Uni	1/170	1/382

Outre la grande disparité dans les proportions au sein des Etats membres, il est remarquable de constater que le ratio « force de sécurité privée / population » est nettement plus important que le ratio « force de police / population » dans un certain nombre de pays tels que l'Allemagne, le Luxembourg ou le Royaume-Uni.

Peu exigeant	Moyennement exigeant	Exigeant	Très exigeant
- Autriche - République tchèque - Pologne	- Irlande - Royaume-Uni - France - Allemagne - (.....)	- Pays-Bas - Italie - Suisse - Danemark - Norvège - Finlande - (....)	- Belgique - Suède - Portugal - Espagne - Luxembourg

(68) Private Security services in Europe, CoESS Facts and Figures 2013.

Une analyse⁶⁹ de l'état des législations nationales permet de déterminer le niveau d'exigence de celles-ci en matière de sécurité privée et de catégoriser les pays européens en fonction de celle-ci :

En outre, en prenant appui sur diverses analyses comparatives⁷⁰⁻⁷¹ des législations nationales qui régissent le domaine de la sécurité privée en Europe, il n'est pas possible d'établir l'existence à ce jour d'un seul et unique modèle européen de la sécurité privée⁷². En effet, dans ce cadre, nous pouvons mettre en évidence les éléments suivants :

- L'absence de normes et standards européens minimums ;
- Les différences culturelles et le contexte historique qui impactent l'organisation de la sécurité privée dans les pays européens en tenant compte des modèles administratifs nationaux, des structures économiques et des systèmes politiques ;
- Les répartitions et proportions variables et l'évolution de celles-ci d'un pays à l'autre entre le secteur de la sécurité privée et les forces de police régaliennes ;
- L'existence de systèmes de régulation très variables⁷³ notamment en termes d'étendue de la réglementation⁷⁴, de contenu⁷⁵ de la réglementation et d'organes de surveillance.
- La distinction pouvant être opérée entre des systèmes⁷⁶ de régulation exigeant (Espagne, Portugal, Belgique, Suède,...), intermédiaires (France, Grande-Bretagne,...) et moins exigeant (Autriche,...) ;
- La disparité dans la durée et le contenu des formations initiales et complémentaires des agents ;
- La variabilité, la multiplicité et la diversité des activités pouvant être soumises à régulation en fonction des législations nationales ;
- Les modalités de collaboration, à géométrie variable, entre le secteur public et le secteur privé ;
- Le rôle de l'Etat dans l'organisation mais également dans le contrôle du secteur varie d'un pays à l'autre. Il peut prendre des formes diverses⁷⁷ telles que : contrôle par l'administration (Belgique), contrôle par un service central de la police (Espagne), régulation par un organisme privé indépendant (Angleterre), système mixte sous la forme d'un service administratif avec une grande autonomie opérationnelle (France)...

(69) *Les services de sécurité privée en Europe : faits et chiffres*, Marc COOLS, Harald OLSCHOK, Veerle PASHLEY et Dany VANDORMAEL, Cahiers de la Sécurité et de la Justice, INHESJ, 2015, Nr34, pages 107-108.

(70) CoESS, *White papers*

(71) *La documentation française*, mars 2012, Cahiers de la sécurité n° 19, Sécurité publique sécurité privée...partenariat ou conflit ?, Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs, Veerle PASHLEY, Marc COOLS

(72) *Private Security in Europe: towards a European private security model for the future*, Veerle PASHLEY & Marc COOLS

(73) *Réglementation et sécurité privée en Europe*, Club des Directeurs de Sécurité des Entreprises, « Sécurité et stratégie », 2009/1.

(74) *Soit le nombre de secteurs soumis à cette réglementation*

(75) *Soit le nombre de règles rencontrées par les différents secteurs et leurs niveaux de contrainte*

(76) *Réglementation et sécurité privée en Europe*, Club des Directeurs de Sécurité des Entreprises, « Sécurité et stratégie », 2009/1.

(77) SPF Intérieur, Direction générale Sécurité et Prévention - Direction Sécurité privée, Note d'évaluation portant sur la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, Bruxelles, 01/08/2015.

Au regard de ces différences et par delà celles-ci, il importe de mettre en évidence les lignes de force et les évolutions communes aux divers systèmes nationaux, afin de soutenir la réflexion. Ces lignes de force sont notamment :

- L'augmentation des besoins en sécurité et, en parallèle, l'offre croissante du secteur de la sécurité privée constatée dans la majeure partie des pays européens ;
- Le contexte sécuritaire et la menace terroriste ;
- L'augmentation des missions attribuées aux forces régaliennes de police et la réflexion concomitante sur les tâches dites indues ;
- Dans un contexte budgétaire et capacitaire limité, le nécessaire recentrage des forces de police et de gendarmerie sur leur cœur de métier ;
- Les collaborations accrues au niveau national, transnational et international dans le domaine de la sécurité ;
- Le rôle du secteur privé comme acteur essentiel et vital dans le développement d'initiatives de sécurité européennes (partenariat public - privé, budget Horizon 2020⁷⁸ etc.) ;
- La combinaison et l'intégration accrue de la sécurité électronique et de la surveillance humaine, et l'offre de services intégrés.

Bien que le domaine de la sécurité privée ne relève pas du cadre réglementaire européen relatif aux services⁷⁹ (« directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur ») et ne fait donc pas l'objet d'une approche réglementaire commune, on peut toutefois constater l'émergence progressive d'une Europe de la sécurité privée⁸⁰, qui peut être mise en avant en examinant les tendances de fond qui caractérisent ce secteur au niveau des pays membres :

- Dynamique et convergence des réformes de la sécurité privée au sein des Etats ;
- Elargissement du périmètre de la sécurité privée ;
- Coopération renforcée avec les forces de sécurité publique et amélioration de la complémentarité ;
- Augmentation du nombre d'agents et renforcement du contrôle de ceux-ci.

L'émergence d'un modèle européen de sécurité privée⁸¹ devrait toutefois s'affranchir d'un certain nombre d'obstacles afin de permettre l'établissement de directives européennes en matière de sécurité privée :

- La réalisation d'un marché intérieur des services de sécurité et les difficultés inhérentes dans sa réalisation notamment en termes d'harmonisation et de détermination de lignes directrices claires en vue de la création d'une industrie européenne de la sécurité privée ;
- La prise en compte de la divergence des législations nationales, des structures spécifiques du secteur, de la formation et des services ;
- L'assurance de la qualité et du contrôle.

(78) Programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation, dont l'un des 7 défis prioritaires bénéficiant de financement est consacré au thème « des sociétés sûres - protéger la liberté et la sécurité de l'Europe et de ses citoyens ».

(79) A l'exception du transport transfrontalier professionnel d'euros en espèces par la route entre États membres dans la zone euro, Règlement (UE) N° 1214/2011 du parlement européen et du conseil du 16 novembre 2011.

(80) Vers une Europe de la Sécurité privée, Cédric PAULIN, Sécurité et Stratégie, Revue des Directeurs sécurité d'entreprises, Nr 13, juin 2013.

(81) La documentation française, mars 2012, Cahiers de la sécurité n° 19, Sécurité publique sécurité privée...partenariat ou conflit ?, Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs, Veerle PASHLEY, Marc COOLS

La sécurité et son approche en Europe entrent donc dans une nouvelle phase, notamment sous l'impulsion des grands groupes internationaux. « La question fondamentale ne consiste plus de savoir comment réglementer le secteur privé de la sécurité, mais bien de savoir comment définir et activer le rôle public de la sécurité privée »⁸².

Analyse de dispositifs nationaux

La sécurité privée est un sujet dont on devine les enjeux mais qui peine en France à se structurer. Face aux difficultés rencontrées, il paraît opportun d'observer la façon dont certains pays voisins ont appréhendé la question et d'apprécier les mesures localement mises en place.

Dans ce cadre, il nous est apparu pertinent d'étudier plus spécifiquement les dispositifs nationaux des pays européens suivants :

La Belgique

Contrairement à d'autres pays européens, le secteur de la sécurité privée en Belgique ne connaît pas de morcellement important lié à un nombre élevé d'entreprises actives en ce domaine. En effet, les caractéristiques suivantes peuvent être mises en évidence⁸³ :

- L'Association professionnelle des entreprises de gardiennage (APEG) est la seule fédération représentative des employeurs pour le secteur du gardiennage privé. Elle intervient au nom de ses membres, notamment comme interlocuteur de l'autorité de tutelle (le Service Public Fédéral Intérieur) et des syndicats au sein de la Commission Paritaire n° 317 pour les services de gardiennage et/ou de surveillance.
- Les membres de l'APEG représentent plus de 90% du marché belge du gardiennage et emploient plus de 90% du nombre total d'agents de gardiennage dans le secteur. L'APEG est constituée de 18 membres (14 entreprises de gardiennage et 4 organismes de formation), ce qui représente un nombre total d'environ 9000 travailleurs actifs dans ces entreprises. Par ailleurs, 3 grandes sociétés regroupent la majorité des travailleurs du secteur.
- Les dernières données officielles publiées permettent de se faire une image tant sur le nombre d'autorisations délivrées que sur le nombre d'agents de gardiennage actifs au 31/12/2013 :

Nombre d'autorisations	
Entreprises de gardiennage	203
Services internes de gardiennage	221
Entreprises de sécurité	872
Détectives privés	848
Organismes de formation	68
Consultants en sécurité	230

(82) Parlement de Belgique, Chambre des représentants, 2^e session de la 54^{ème} législature, 2014-2015, DOC 54 0675/001, p.10.

(83) Site internet de l'APEG (www.apeg-bvbo.be)

Nombre d'agents de gardiennage	
Entreprises de gardiennage	15.702
Services internes de gardiennage	1.964
Services de sécurité	960
Total	18.626

Les autorités et instances de contrôle pour le secteur de la sécurité privée sont le Service Public Fédéral Intérieur (ministère) en collaboration étroite avec les services de police, s'appuyant notamment sur un réseau de contacts présents au sein de l'ensemble des zones de police locale (« polnet »). Les missions spécifiques de ces derniers en matière de contrôle sont régies dans la directive contraignante MFO4⁸⁴. De surcroît, pour les services de sécurité internes des sociétés publiques de transport en commun, un contrôle spécifique supplémentaire, en matière d'usage de la contrainte, est prévu par le Comité permanent de contrôle des services de police, c'est-à-dire un organe de contrôle externe relevant du pouvoir législatif⁸⁵.

La sécurité privée en Belgique est actuellement régie par la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. Bien que déjà régulièrement citée comme source d'inspiration potentielle⁸⁶ (notamment pour sa maîtrise du secteur et son approche pragmatique et équilibrée⁸⁷), une évaluation⁸⁸ de ce dispositif légal, en association étroite avec le secteur et les clients, a été réalisée récemment, conformément à l'accord gouvernemental⁸⁹ de l'actuelle législature, en vue de proposer une nouvelle législation simplifiée tenant compte des évolutions sociétales et des besoins accrus en matière de sécurité. (cf. annexe)

Parallèlement, en vue de compléter le dispositif nouveau, le gouvernement fédéral belge souhaite introduire une disposition spécifique dans la loi sur la fonction de police⁹⁰⁻⁹¹ afin d'interdire aux services de police d'exécuter des tâches qui relèveront dorénavant du seul secteur de la sécurité privée (sous réserve d'exceptions spécifiques).

Cette nouvelle approche de la collaboration public-privé est complétée par la possibilité légale⁹² offerte aux services de police de facturer des prestations au profit de tiers notamment, par exemple, dans le cadre de l'escorte de transports de fonds, de transports nucléaires,

(84) Directive ministérielle MFO-4 relative aux missions fédérales de sécurité, de surveillance et de contrôle par les services de police dans le cadre de la réglementation en matière de sécurité privée du 4 novembre 2002.

(85) www.comitep.be

(86) *Private security in Belgium ; an inspiration for Europe?, Third white paper - Brussels, 10 December 2010, CoESS (Confederation of European Security Services).*

(87) «La sécurité privée en Belgique», Ministère de l'Intérieur, Délégation interministérielle à la sécurité privée, Rapport de mission, BLANCHOU Jean-Louis, 21-22 février 2012.

(88) SPF Intérieur, Direction générale Sécurité et Prévention - Direction Sécurité privée, Note d'évaluation portant sur la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, Bruxelles, 01/08/2015.

(89) Accord de Gouvernement du 9 octobre 2014, DOC., Chambre, 2014-2015, 0020/001, 148.

(90) Loi sur la fonction de police, 5 août 1992, Moniteur Belge du 22 décembre 1992.

(91) Cette loi détermine le cadre légal dans lequel les services et les fonctionnaires de police exercent leurs missions (missions, autorités, compétences, gestion de l'information, usage de la contrainte,...)

(92) Articles 90 (pour la police locale) et 115 (pour la police fédérale) de la loi sur la police intégrée.

L'Espagne

En matière de sécurité intérieure, l'Espagne, pays européen culturellement proche de la France, est aujourd'hui communément présentée comme un modèle de réussite de la coopération secteur public - secteur privé. Aussi, semble-t-il intéressant d'identifier les facteurs de ce succès déclaré et de les mettre en perspective de l'organisation et du fonctionnement des structures françaises.

Au-delà d'un bilan globalement positif, l'Espagne concède également quelques difficultés et dysfonctionnements que nous ne pouvons ignorer.

Les éléments de cette étude s'inspirent du rapport de mission de la délégation interministérielle à la sécurité privée auprès des autorités espagnoles, publié en juillet 2012 et annexé au présent mémoire.

Ce qui motive l'action

« Là où il y a une volonté il y a un chemin ». Cette maxime souvent détournée illustre pour le moins l'intérêt de s'interroger sur ce qui doit motiver une approche nouvelle des relations entre secteur privé et secteur public et incite à bâtir d'éventuelles nouvelles procédures sur des bases saines et réfléchies.

L'Espagne disposait sous le régime franquiste de forces de sécurité publique et d'agents assermentés fortement connotés au système répressif. La réhabilitation démocratique de ces organes a conduit à une redistribution des missions et à la définition d'un statut de vigile de sécurité privée, agissant davantage en prévention et contraint au professionnalisme pour reconquérir l'opinion publique.

La croissance économique des années 80 a constitué le deuxième moteur de cette transformation, au titre de la satisfaction d'un besoin croissant (protection des personnes et des biens) plutôt que d'une recherche de transfert de compétences des forces publiques.

Un périmètre de responsabilités normé

La loi sur la sécurité privée de 1992 fixe en Espagne de façon claire et précise le cadre d'engagement des « vigiles de sécurité », majoritairement orienté vers des missions de prévention et de dissuasion des risques.

L'agent privé est ainsi considéré comme un « auxiliaire » des forces de sécurité de l'Etat, agissant en qualité de « garde de sécurité, garde d'explosifs ou de matières dangereuses, chef ou directeur de la sécurité en entreprise, escorte privée, garde champêtre, garde-chasse, garde maritime ou détective ».

La loi précise et stipule les activités justifiant d'un service armé : protection et surveillance de biens, protection d'établissements et surveillance sous conditions spécifiques.

Les forces de sécurité, publiques et privées, trouvent donc leur place et coopèrent dans un domaine clairement sectorisé.

Un cadre juridique adapté

Les éléments évoqués supra connaissent une forte stabilité réglementaire depuis 1992, ce qui renforce la perception saine et établie des acteurs de sécurité privée au sein de la société espagnole.

Le cadre juridique qui entoure ces activités peut ainsi être considéré comme un facteur de succès majeur, car il formalise, attribue la légitimité et contraint l'action de l'acteur privé. Il offre une vision homogène et cohérente de la profession et illustre son haut niveau de maturité.

Au-delà des champs de compétence, ses points d'application concernent les processus de validation d'acquis professionnels, de qualification et d'habilitation, ainsi que ceux liés au contrôle des activités et à la sanction des comportements déviants.

Ce cadre juridique, partagé et admis, ajoute à la transparence et au crédit de l'action des sociétés et opérateurs de la sécurité privée.

Un effort de formation qui valorise l'action

La formation des agents constitue un facteur essentiel de la qualité du service rendu. L'exemple espagnol dans ce domaine mérite d'être observé avec attention.

La formation est obligatoire et répond à des critères strictement normés, en qualité comme en quantité : 180 heures pour un agent avec un recyclage annuel de 20 heures, 400 heures pour un directeur de sécurité d'entreprise.

Il est intéressant de noter que la police est responsable du contrôle des centres de formation et participe aux commissions d'examen. Ce point permet d'introduire l'idée selon laquelle la coopération entre services publics et privés, structurée et admise, constitue l'atout majeur du système espagnol.

Un principe de coopération public privé décrit et normé qui établit la légitimité de l'action

Les autorités espagnoles n'appellent pas de leurs vœux une parfaite coopération entre acteurs publics et privés ; elles l'imposent et l'organisent.

L'unité centrale de sécurité privée (UCSP), organisme regroupant quelques 500 policiers, est particulièrement en charge de l'ensemble de la problématique « sécurité privée » et définit les modalités de cette « obligation de coopération ».

10 programmes de travail permettent ainsi de fixer les domaines soumis à l'obligation de compte rendu aux forces publiques (dénonciation des infractions pénales) ainsi que les processus associés.

Le partage de bases de données est imposé ; le dispositif SEGURPRI permet par exemple de croiser les données et de tracer l'action des acteurs privés.

Les services publics cèdent donc une partie de leur mission aux sociétés privées dont ils contrôlent l'activité. Le partenariat ainsi établi s'avère vertueux et productif ; il est admis par les parties et favorablement perçu de la population.

Un « modèle » dont il faut aussi observer les points de fragilité

Le système espagnol ainsi décrit porte les vertus d'une coopération renforcée entre acteurs de la sécurité publics et privés. Il laisse cependant apparaître quelques points de fragilité dont il importe de tenir compte.

La voie publique tout d'abord reste exclue du champ de compétence de la sécurité privée espagnole. Ce point mérite d'être appréhendé sous l'angle du besoin actuel français, fortement accru dans un contexte de menace terroriste.

La reconnaissance de la profession pourtant réelle en Espagne, ne suffit pas à rendre le métier attractif et à fidéliser la population des agents en raison notamment, dans un secteur soumis à une vive concurrence, dans un contexte budgétaire contraint, d'un important turnover.

Le système espagnol enfin paraît vertueux mais connaît aussi des faiblesses. L'obligation de dénoncer un fait délictueux incite en effet certaines entreprises à employer des agents non habilités.

Le modèle israélien

La culture israélienne et le rôle de Tsahal

Le système israélien se situe, au plan de l'organisation, aux antipodes du nôtre. Pour autant, il apparaît intéressant de voir en quoi il pourrait nous inspirer ou fournir quelques idées nouvelles de répartition des compétences.

Un engagement extrêmement fort du secteur privé en matière de sûreté :

- La sûreté des sites, privés et publics, a été déléguée au privé. 150.000 agents de sécurité sont employés en Israël, tandis que la police est constituée de 26.000 agents pour 8 millions d'habitants.
- Les agents de ces sociétés disposent de pouvoirs de police importants (port d'arme, fouille de bagage, interpellation). En contrepartie, ils sont fortement contrôlés (enquête d'habilitation approfondie, port apparent d'une carte d'identification et d'une casquette spécifique). Le recrutement privilégie la participation à une unité combattante lors du service national.
- La police se concentre sur ses missions régaliennes que sont le renseignement, l'intervention, la lutte contre la délinquance classique et le maintien de l'ordre.

Une réglementation des mesures de sûreté imposée aux opérateurs publics et privés :

- A l'instar de ce qui est pratiqué en France dans le domaine de la sécurité incendie, la police israélienne impose des mesures de sûreté aux constructeurs ou opérateurs d'établissements recevant du public.
- Cette règle s'applique également aux événements et aux lieux particuliers où la sécurité du public est un enjeu.

Une prédominance de la présence humaine en matière de sûreté :

- Les services de sécurité fondent l'essentiel de leur dispositif sur la détection des personnes ayant une attitude suspecte. Pour cela, les agents publics et privés reçoivent une formation très poussée aussi bien pour détecter un individu que dans la mise en place d'un dispositif de surveillance.
- Le dispositif combine des mesures volontairement visibles et d'autres discrètes. Ce système permet d'éviter les contrôles systématiques qui peuvent créer des files d'attente, de limiter la consommation de personnel et d'optimiser son action.

L'intégration du coût de la sûreté dans l'économie israélienne :

- Un des objectifs des terroristes est de déstabiliser profondément l'économie par des pertes financières liées à la baisse des recettes dans les transports, les loisirs et le tourisme notamment.

- Les autorités israéliennes considèrent que l'investissement sécuritaire est rentabilisé par la satisfaction des usagers, des clients et des salariés.
- Le prix de la sûreté/sécurité est intégré au coût de fonctionnement des sites. Ce surcoût est accepté par la population (gage de sécurité permettant de mener une vie normale et de maintenir un niveau de consommation élevé dont une partie est réinvestie dans la sécurité).

Dès l'école

La coproduction de sécurité faite partie inhérente de la culture israélienne dans la lutte anti-terroriste.

Vivre avec la menace terroriste fait partie de la pédagogie. Dès leur plus jeune âge, les enfants sont sensibilisés au risque terroriste et initiés aux premiers réflexes en cas d'attaque.

Les parents sont associés à la protection des établissements scolaires de leurs enfants. Ils reçoivent une formation de protecteur. Ils apprennent à repérer des individus suspects et à détecter toute anomalie dans l'environnement proche de l'école (par ex un deux roues ou une voiture garée à un endroit stratégique sans son propriétaire identifié à proximité, un colis suspect).

Si un doute persiste, ils sont à même d'organiser un périmètre de sécurité, confiner le public tout en alertant les forces de l'ordre.

Une permanence et une rotation sont ainsi assurées par les parents (formés) eux-mêmes pour la protection des écoles de leurs enfants.

Le service militaire actif

Le service militaire israélien est obligatoire et dure de 18 mois (pour les franco-israéliens et les femmes) à 3 ans (pour les israéliens et les volontaires). Chaque militaire ayant effectué son service militaire devient réserviste et doit observer annuellement une courte période de rappel appelée « miloyim ».

Le réserviste peut conserver son arme à l'issue de son service militaire.

De fait, la population est nativement intégrée dans le dispositif sécuritaire du pays.

A tel point, qu'un civil, ayant effectué son service militaire dans de bonnes conditions, peut (ce n'est pas systématique) faire une demande de permis de port d'arme. Chaque demande est étudiée avec attention. Il pourrait donc intervenir en cas d'attaque. C'est pourquoi les attaques que subissent les israéliens, même si elles sont meurtrières, sont souvent très courtes du fait d'une neutralisation rapide du terroriste par les citoyens armés.

La sécurité en Israël est l'affaire de tous. La coproduction y est permanente. Les israéliens vivent avec la sécurité.

Après les attentats de Bruxelles, les experts occidentaux en matière de défense civile ont mentionné Israël comme un pays où la sécurité est érigée depuis longtemps en priorité.

Il n'est plus un lieu public qui ne fasse appel aux services d'une entreprise privée de surveillance. Dans le privé, les clients sont les centres commerciaux, les grands magasins, les restaurants, les hôtels etc... Dans le secteur public, les clients sont les administrations, les entreprises publiques d'importances vitales (eau, gaz et électricité), les transports publics, les chemins de fer, les institutions scolaires.

Olivier Hassid, directeur sécurité, dans une tribune du 18 juillet 2017 faisant suite à l'attentat de Nice en Juillet dernier, qualifiait le modèle israélien comme étant le plus à même de répondre aux problématiques de terrorisme auxquelles nous sommes confrontés.

Selon lui, la coproduction public-privé en Israël repose sur trois pôles majeurs distincts mais complémentaires que sont la prévention, la technologie et la diversification :

- tout site doit être considéré comme sensible et doit voir sa sécurité renforcée. Mise en place de barrages filtrants ; agents de sécurité privée hautement qualifiés et armés issus des unités combattantes de Tsahal, fouille systématique des véhicules à l'entrée des sites, profileurs assurant la surveillance des espaces recevant du public ;
- développement de la technologie sécuritaire grâce au privé, usages de drones, de robots et d'armes de neutralisation ;
- renforcement et diversification du renseignement sous ses différentes formes, renseignement technologique, sous couverture (« under cover »), cyber attaques et actions clandestines.

La limite de ce dispositif, dont l'efficacité est avérée, tient aux limites apportées aux libertés individuelles.

Luc Ferry déclarait le 15 mars 2017 au Gala de la sécurité « nous devons, pour nous sortir du terrorisme, accepter d'aller vers une société à l'israélienne, moins de libertés individuelles pour plus de sécurité... ». Si des leçons peuvent être tirées de l'expérience israélienne, il ne paraît toutefois pas possible de transposer son modèle, Israël étant une société en guerre.

VERS UNE VÉRITABLE COPRODUCTION DE SÉCURITÉ

L'émergence de la sécurité intérieure s'est accompagnée de révisions du modèle régalien consubstantiel d'une certaine forme de l'Etat. Les dispositifs exposés ci-dessus et les divers modèles retenus dans d'autres pays confortent la nécessaire dynamique de coopération du secteur privé à une sécurité intérieure, unique dans ses exigences mais plurielle par la contribution des divers acteurs.

Le développement indispensable et inéluctable d'une véritable coproduction de sécurité doit s'appuyer, dans le cadre normatif sur le Conseil national des activités privées de sécurité (3-1) dont le rôle devra être plus affirmé. D'autres perspectives peuvent être esquissées par l'extension du périmètre. (3-2)

Sans aucun doute l'association du secteur privé à la sécurité intérieure suppose au préalable qu'il soit répondu à divers critères de compétence, de probité et de formation notamment. Il appartiendra à la puissance publique qui aura défini ses attentes dans le cadre d'une véritable politique et non simplement dans l'urgence, de faire appel au secteur concurrentiel et marchand en mesure de formaliser des offres adaptées, pour lui confier des missions qui ne sauraient être qu'esquissées dans le cadre de cette étude. En effet elles sont par nature, fonction de la confiance du prescripteur et contrôleur, dictées par les évolutions d'un environnement marqué par des attentes fortes voire, le refus du risque.

Le Conseil national des activités privées de sécurité : un régulateur au rôle à affirmer

Le Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) est né récemment, le 14 mars 2011 suite à un amendement gouvernemental proposé au Sénat dans le cadre du vote du projet loi dit LOPPSI 2 (Loi d'Orientation et de Programmation pour la Performance de la Sécurité Intérieure). Les buts recherchés sont simples : poursuivre la moralisation et la professionnalisation des activités de sécurité privée. Ainsi, les missions du CNAPS apparaissent avant tout comme des missions de police administrative.

La création d'une telle structure témoigne de la volonté nouvelle de la puissance publique de rééquilibrer ses rapports avec la sécurité privée en l'associant à sa propre régulation, d'autant que le CNAPS est la tutelle du ministère de l'intérieur (DLPAJ), qui lui alloue une contribution pour son fonctionnement.

Les acteurs de la sécurité privée sont tenus de démontrer à l'État leur capacité à assumer des missions de plus en plus importantes et de plus en plus en interaction avec les forces régaliennes. Aussi, toutes les initiatives, et propositions tendant à leur professionnalisation progressive sont à encourager (cf. annexe quant aux conditions d'accès aux activités de sécurité privée).

Ce préalable met l'accent sur le rôle central du CNAPS.

Le CNAPS, un régulateur en devenir ...

Beaucoup ont souhaité et proposé la création d'un ordre professionnel chargé d'assainir les professions réglementées de la sécurité privée. L'État a préféré retenir la création d'une personne morale sui generis dont les modalités de fonctionnement sont hybrides.

Etablissement administratif

Le CNAPS est un établissement public administratif dotée de prérogatives de puissance publique, et financée par la contribution des opérateurs des activités privées de sécurité. Il s'ajoute aux divers régulateurs institués, comme la Commission de régulation de l'énergie ou l'Autorité des marchés financiers par exemple.

Modalités de fonctionnement hybrides

Conformément à l'article 632-1 du CSI, le CNAPS est « personne morale de droit public » qui recèle une structure très originale au fonctionnement hybride : il est administré par un collège composé de directeurs des principales administrations centrales concernées (Intérieur, Travail, Finances...) avec la participation de magistrats de l'ordre judiciaire et administratif, de personnalités qualifiées et de représentants du secteur de la sécurité.

Le CNAPS, un régulateur qui doit encore plus s'affirmer

Si la loi détermine les principales missions du CNAPS, leur exécution demeure soumise à un décret d'application et surtout marquée par la pratique. Le CNAPS apparaît avant tout investi d'une mission de contrôle et d'une mission disciplinaire.

La mission de contrôle

Empruntant à la fois aux ordres (pour le contrôle des acteurs) et aux autorités indépendantes (pour le contrôle des entreprises), l'article L632-1 du CSI confie au CNAPS une mission de police administrative en matière de délivrance des documents d'accès à la profession. Il s'agit d'un contrôle a priori. De plus, l'article L634-1 fixe le cadre d'un contrôle a posteriori des activités. Les commissions locales héritent des compétences jusqu'alors difficilement exercées par les préfetures de département faute de moyens. C'est à elles qu'il incombe désormais de délivrer les autorisations (accordées aux entreprises), les agréments (accordés aux dirigeants des personnes morales) et les cartes professionnelles (accordées aux agents).

Ce transfert de charges vers le CNAPS constitue un bouleversement majeur. Non seulement le CNAPS doit mobiliser des moyens humains lui permettant de traiter les demandes, mais encore il hérite d'une infrastructure informatique conçue lors de la création des cartes professionnelles dématérialisées. Il lui appartient de s'assurer de l'évolution de cette base de données et, évidemment, d'en financer la mise à jour, et son optimisation. Tout comme les préfetures pouvaient le faire, les documents peuvent être refusés, suspendus ou retirés par la commission locale (ou son président en cas d'urgence) dans l'hypothèse où l'une des conditions de sa délivrance n'est pas ou plus respectée (condamnation pénale, apparition dans les fichiers de police judiciaire...). Le préfet du département demeure, quant à lui, compétent en cas de nécessité tenant à l'ordre public. Le CNAPS a également en charge les contrôles des entreprises (prestataires et services internes) comme des agents, sur le fondement du nouvel article L634-1 du CSI. La LOPPSI donne de précieuses indications sur le déroulement du contrôle. La loi énonce trois types de contrôle : sur place, sur pièce ou sur convocation avec la distinction classique entre les contrôles annoncés ou inopinés. La loi

prévoit pour rendre les contrôles effectifs un droit d'accès pour ces agents aux locaux de l'employeur, du donneur d'ordres ainsi que sur les sites d'intervention des agents de sécurité. Conformément aux dispositions protectrices du domicile, ce dernier échappe au contrôle rendu possible seulement en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant.

Quelle que soit cependant la forme du contrôle, le CNAPS peut demander communication de tous les documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission, tous supports confondus, et en prendre copie pour les besoins de sa mission.

La mission disciplinaire

Il s'agit d'une des innovations majeures du dispositif qui rejoint une préoccupation ancienne de la profession. Aux termes de l'article L633-1 du CSI, dans chaque région, la commission locale d'agrément et de contrôle est chargée, au nom du Conseil national des activités privées de sécurité, de prononcer l'une des sanctions disciplinaires pouvant être infligée : l'avertissement, le blâme, l'interdiction d'exercice pour une durée qui ne peut excéder cinq ans. Le texte prévoit également des pénalités financières. Les sanctions seront adaptées à la gravité des faits reprochés. Toutefois, si l'on se reporte à la typologie des sanctions applicables aux agents publics, l'échelle des sanctions prévues peut paraître limitée. Celle-ci passe sans transition de l'avertissement à l'interdiction qui, bien que limitée à cinq ans maximum, mettra un terme à l'activité pour l'agent ou pour l'entreprise de sécurité privée. Ainsi, l'échelle des sanctions paraît plus empreinte d'une logique d'autorité de régulation que du modèle ordinal. La possibilité de pénalités financières confirme en tous les cas cette analyse. L'article 634-4 prévoit, en effet, la possibilité d'infliger aux personnes morales et aux personnes physiques non salariées des pénalités financières.

L'exercice du pouvoir disciplinaire qui peut aller jusqu'à la disparition de l'entreprise doit s'inscrire dans le strict respect des libertés fondamentales, et rester empreint du souci permanent de la moralisation du secteur de la sécurité privée. Les préconisations ci-après seront de nature à affirmer plus encore le rôle de régulateur du CNAPS.

Interdiction temporaire d'exercice (ITE)

La loi n°2017 - 258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, introduit une nouvelle disposition importante dans l'article L634-5 du Code de sécurité intérieure qui traite de la sanction pénale pour non respect d'une interdiction temporaire d'exercice. Ainsi, est « 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 L. 634-4. Les personnes morales déclarées responsables pénalement dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal de l'infraction définie au premier alinéa du présent article encourrent une amende de 75 000 € ». Il est certain qu'une telle disposition renforce le pouvoir de sanction du CNAPS.

Quelques préconisations

Le CNAPS en sa qualité de régulateur des activités privées de sécurité gagnerait à repenser son organisation, son fonctionnement et son financement. Il paraît nécessaire qu'il puisse disposer en son sein d'un organe de contrôle à même d'asseoir son impartialité et sa légitimité auprès des opérateurs de la sécurité privée mais aussi de la puissance publique.

L'organisation du CNAPS

Qualification du personnel

La multiplicité des statuts au sein du CNAPS, la diversité de parcours de son personnel peut constituer une richesse à la condition expresse d'une formation partagée. Il peut apparaître pertinent qu'il puisse faire appel à des experts pour être encore plus reconnu comme un interlocuteur de qualité, exerçant pleinement ses pouvoirs de conseil, de contrôle et de discipline.

Le ministre de l'intérieur aux 4èmes Assises de la sécurité privée, a souligné les efforts entrepris par les opérateurs de la sécurité privée en matière de formation professionnelle et de l'obligation stricte de formation continue. En cela, les sociétés de formation à la sécurité privée sont soumises désormais à une formation-certification et les entreprises prestataires à des agréments. Aussi, il apparaît nécessaire que ce haut degré d'exigence en matière de compétences s'applique aussi à la formation du personnel du CNAPS, lequel se doit de répondre à de fortes demandes, tant pour la délivrance de titres professionnels et d'agréments que pour l'exercice de ses prérogatives en matière de contrôle.

Interaction et représentation de personnes qualifiées

Le CNAPS se situant au cœur d'un ensemble d'autorités et organisations (intérieur, justice, formation professionnelle, commerce...), il paraît pertinent qu'il interagisse et travaille avec elles. Ainsi, il lui appartient d'échanger de manière continue et de renforcer ses échanges avec le Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur, le Délégué aux coopérations de sécurité. En outre, il peut être pertinent que le Cabinet du Ministre de l'intérieur compte en son sein un conseiller technique à la sécurité privée, en charge des synergies indispensables en termes de réglementation, de bonnes pratiques et d'élaboration des normes du secteur de la sécurité privée.

La constitution du Collège du CNAPS paraît devoir être révisée car si la présence importante de membres nommés par la puissance publique peut apparaître légitime, on peut s'interroger sur le mode de désignation des autres membres. En effet, pourquoi ne pas faire désigner les personnes issues des activités de sécurité privée dans le cadre d'un système de cooptation ou de nomination par le secteur lui-même, par exemple au terme d'un processus électif ? De telles modalités seraient probablement de nature à mieux garantir l'indépendance des membres du collège. Il serait en outre pertinent de faire appel à des personnalités aux parcours diversifiés et à l'expérience reconnue dans le domaine de la sécurité à même de mieux asseoir l'autorité et l'indépendance du collège.

Les organes d'Agrément et de Contrôle

La commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) comporte douze membres du Collège, dont deux issus des activités privées de sécurité ; elle veille au respect des orientations générales fixées par le Collège ainsi qu'à la cohérence des décisions des commissions locales d'agrément et de contrôle. Elle statue sur les recours administratifs préalable formés à l'encontre des décisions des commissions interrégionales et locales. Son président est élu pour une durée de trois ans, renouvelable une fois. Installée depuis le 14 février 2012, la CNAC se réunit tous les mois.

La CNAC dispose de pouvoirs extrêmement importants, voire exorbitants, de telle sorte que sa composition gagnerait à être révisée dans un souci de meilleure représentativité de la profession du secteur de la sécurité privée. Que deux membres seulement soient issus de la

profession paraît insuffisant alors même qu'il s'agit d'un organe de régulation, et de contrôle des décisions des commissions locales du CNAPS.

De même, il paraît justifié d'optimiser le règlement intérieur de cette instance, dans le sens d'un respect plus important du contradictoire, et prioritairement en matière de recours contre le refus de délivrance de titres professionnels, d'autorisations, et d'agrément, dès lors qu'il n'existe pas dans le règlement intérieur de la CNAC, de dispositions expresses en ce sens.

Huit commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) ont été installées sur le territoire métropolitain. Deux CLAC ont été installées pour les outre-mers, à Fort-de-France pour la zone Antilles-Guyane le 14 février 2012, et à Saint-Denis de la Réunion pour la zone océan-Indien le 14 mars 2012. Les trois autres CLAC de Wallis-et-Futuna, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, ont été installées respectivement le 6 août 2013, le 18 septembre 2013, et le 19 septembre 2013.

Les CLAC délivrent, suspendent ou retirent les autorisations, agréments et cartes professionnelles en étant substituées depuis le 1er janvier 2012 aux préfets précédemment investis de cette compétence.

Elles exercent également un pouvoir nouveau, en matière disciplinaire. En cas d'infractions aux lois et aux règlements ou aux règles déontologiques de la profession, constatées notamment par les agents du CNAPS, elles peuvent prononcer les sanctions suivantes : avertissement, blâme, interdiction temporaire d'exercer n'excédant pas cinq ans. Elles peuvent également infliger des amendes, aux entreprises et aux dirigeants non salariés.

Le Code de la sécurité Intérieure dans son article L612-20 invite les agents du CNAPS à mener des enquêtes de police administrative complètes et rigoureuses qui ne peuvent se limiter aux fichiers ci-dessus. Afin de faciliter et de professionnaliser encore davantage les contrôles⁹³ et actions des membres des CNAC et CLAC, sans doute conviendrait-il de renforcer sinon créer une formation alliant connaissance des compétences juridiques et applications pratiques, en s'appuyant notamment sur la profession.

Vers une réorganisation de la tutelle du CNAPS

La tutelle actuelle du CNAPS est pilotée par la DLPAJ, direction juridique dont le cœur de métier est très largement différencié de celui du CNAPS, alors même qu'une délégation aux coopérations de sécurité (DCS) existe au sein du même ministère de l'intérieur. Le périmètre de compétences de cette dernière comprend le dialogue avec les polices municipales, avec les acteurs privés de la sécurité et avec les professions particulièrement exposées aux risques de délinquance. Il conduit en outre l'instruction des dossiers relatifs à la vidéo-protection de voie publique.

Afin de rationaliser le dispositif, il apparaîtrait cohérent de confier la tutelle au SG du ministère (qui a la responsabilité du P216 d'où provient la contribution permettant le fonctionnement du CNAPS) qui pourrait logiquement désigner la DCS comme pilote.

Dans le même esprit, un « comité de tutelle » présidé par l'autorité de tutelle pourrait être mis en place avec pour mission de définir les grandes orientations à discuter avec le CNAPS en vue de fixer les orientations stratégiques de l'opérateur.

(93) *la gendarmerie nationale contribue d'ores et déjà, via son centre national de formation à la police judiciaire, à la formation des contrôleurs en ce qui concerne le formalisme des rapports de synthèse à présenter devant la CLAC*

La création d'une structure d'inspection

Le contrôle de la sécurité privé est, avec l'instruction, une des missions principale du CNAPS. Parallèlement, la DCS a pour rôle de développer les coopérations et de réfléchir aux évolutions des conditions d'exercice de la sécurité privée. Un corps d'inspection de l'Etat semble tout indiqué pour répondre à ce besoin. Une telle structure, créée au sein de la DCS et relevant des IGGN et IGPN, agglomérerait des compétences reconnues et une spécialisation au domaine précité. Elle pourrait être financée par la profession (taxe).

Un statut protecteur de l'agent de sécurité privée intervenant

Comme souligné aux 4èmes assises de la sécurité privée, les acteurs de la sécurité privée participent à « la sécurité globale ». De fait, ils sont exposés plus que tout un chacun à des risques professionnels, comme les forces de l'ordre. Leur participation active à la sécurité de nature à mettre en péril leur propre sécurité et leur intégrité physique, notamment pour les agents de surveillance humaine lors d'interventions, justifie un statut protecteur contre toute forme de représailles, et de menaces. On mesure l'importance d'un tel dispositif, alors qu'une seule mise en cause peut les disqualifier par le retrait de leurs cartes professionnelles. Ce régime pourrait être inspiré de l'outrage à agent public.

En outre, l'identification à l'identique de l'ensemble des agents de la sécurité privée (uniforme, badge, matricule...), sans risque de confusion avec les forces de sécurité intérieure, compléterait utilement le dispositif.

La contribution financière des acteurs de la sécurité privée

Le CNAPS a l'originalité d'être financé par les opérateurs de la sécurité privée. Pour mener à bien les préconisations susvisées, il conviendrait d'adapter cette contribution aux besoins de l'activité. Au bénéfice de ses nouvelles ressources, le CNAPS pourrait contribuer au développement et à la délivrance d'une carte professionnelle sur un modèle unifié, comportant notamment, en plus de l'identité de l'agent, ses agréments et la date du terme de sa validité. Cette carte destinée à être portée de manière apparente pendant toute la durée de l'activité, permettrait de légitimer l'action de son porteur, de faciliter les opérations de contrôle, de simplifier le retrait de la carte. Pour les tiers la dénonciation de comportements critiquables serait plus aisée et elle conduirait à une forme d'auto-régulation par l'agent lui-même.

De même le CNAPS pourrait organiser un véritable examen unique pour valider les différentes formations des agents relevant de son contrôle

Une extension du périmètre de la sécurité privée

Une véritable coproduction de sécurité requiert une moralisation des rapports commerciaux

- Elle passe par la définition d'un cahier des charges sur contrat type permettant, par les spécificités de chaque contrat, une normalisation des relations entre les entreprises de sécurité et leurs clients. Il conviendrait ainsi de définir une annexe avec un standard de base adaptable aux spécificités de chaque contrat. Cette annexe indiquerait le coût minimum de revient d'un agent de sécurité suivant sa catégorie professionnelle sur la base de la convention collective en vigueur.

Une charte des bonnes pratiques en matière d'achats de prestations de sécurité privée a été publiée par la DISP en 2012 et pourrait constituer un modèle en dépit de son caractère présentement non contraignant.

Ce document nouveau définirait précisément les obligations et responsabilités de chaque partie ainsi que les risques et les sanctions encourues en cas de non-respect des prescriptions.

De fait, plutôt que d'acheter un prix, l'acheteur public ou privé achèterait une prestation détaillée en connaissance de cause. Ce dispositif aura naturellement des vertus quant à la qualité de la prestation et la qualification, la spécialisation des acteurs de la sécurité.

- Dans le cadre de la normalisation indispensable, la sous-traitance requiert l'avertissement et l'accord du client, cependant toute omission à ces règles n'entraîne pas automatiquement de sanction. Il conviendra de sanctionner ce recours à la sous-traitance occulte par le retrait provisoire ou définitif de l'autorisation d'exercice sans préjudice de sanctions financières dissuasives. La sous-traitance pourrait être idéalement interdite mais une telle interdiction se heurterait à la réalité de l'activité puisque les agents ne sont pas disponibles en volume pour faire face à des pics d'activité. Même une entreprise de taille mondiale, comme Sécuritas avec 20000 agents attirés se trouve contrainte de recourir à la sous-traitance, lors d'évènements spécifiques et ponctuels, comme le rappelait M. Mathieu, son dirigeant pour la France.

Les compétences au service d'une coproduction de sécurité

Il convient de s'interroger sur l'utilisation pertinente d'une ressource issue des services de police et de gendarmerie, ainsi que d'unités spécialisées, ressource qui constitue un excellent vivier avec des qualités qui en l'état ne peuvent être invoquées alors que gages d'efficacité et de moralité. Le délai de carence de cinq ans imposé aux agents des forces de sécurité devrait pouvoir être réduit voire supprimé tant en raison des besoins que de l'efficacité de ces agents, et notamment pour permettre la formation d'un encadrement intermédiaire indispensable dans l'effort de moralisation et plus largement de professionnalisation.

Une véritable coproduction de sécurité avec le concours des agents de recherches privées

Les agents de recherches privées ou « détectives privés » sont des professionnels formés et expérimentés dont l'activité est également régie par le CNAPS dans le cadre d'une réglementation inscrite au titre II du Livre VI du CSI.

Leur connaissance du terrain est incomparable et de nombreux pays, comme la Grande Bretagne et l'Espagne, utilisent leurs compétences en leur déléguant certaines enquêtes. La charge de travail des forces de sécurité intérieure, aggravée par la transposition des dispositions relatives au temps de travail, amène les services à réorienter leurs activités. Ainsi, une circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets et aux directeurs de la police et de la gendarmerie invite les membres des forces de sécurité intérieures à ne plus accepter les enquêtes relatives aux recherches dans l'intérêt des familles⁹⁴.

(94) Circulaire du 26 avril 2013 portant abrogation de la circulaire n°83-52 du 21 février 1983 relative aux recherches dans l'intérêt des familles.

Un rapport parlementaire du 8 février 2017 montre que le nombre des enquêteurs spécialisés ne suffit pas à traiter l'ensemble de la matière. Les entreprises dites « sensibles » dans les domaines de la technologie et de l'armement, sous contrôle de la Direction de la Protection des Infrastructures de Défense, pratiquent pour le recrutement de leurs collaborateurs, des enquêtes limitées à la consultation des fichiers de police et casier judiciaire, alors que les risques de sabotage et d'espionnage n'ont jamais été aussi élevés.

Les agents de sécurité privées ont l'habitude de procéder à des enquêtes de moralité et de voisinage, de procéder à la recherche de personnes disparues et de diligenter des enquêtes en matière d'intelligence économique, de contrefaçon, détournements, escroqueries. Une participation des agents de recherches privées pourrait parfaitement répondre aux besoins en appui des forces de sécurité à la condition qu'il leur soit facilité l'accès à l'information publique : cadastre, conservation des hypothèques, pôle topographique, publicité de l'impôt, et fichiers spécialisés de type FICOPA (fichier des comptes bancaires), par le biais des donneurs d'ordre pour les fichiers les plus sensibles dans le cadre de la délégation à mettre en œuvre pour une coproduction de sécurité.

Une telle évolution ne pourrait se concevoir qu'à la condition d'une formation adaptée et d'une assermentation des agents de recherches privées soumis à un secret professionnel plus exigeant et sanctionné au plan administratif et pénal. Bien plus, les informations requises pour l'exécution de la mission seront sollicitées auprès de l'autorité publique.

Une véritable coproduction de sécurité avec l'avènement d'un label « sécurité intérieure »

La mesure phare de la coproduction de sécurité, gage de sécurité et d'efficacité, passe par l'émergence d'un label ou plus exactement d'un « agrément sécurité intérieure », qui pourrait être délivré à une catégorie de professionnels répondant à certains critères et susceptibles d'intervenir ponctuellement sur la voie publique.

Cet agrément à créer, sous l'égide du CNAPS, serait conditionné par la preuve de l'exercice d'une activité régulière relative à 70% d'un temps plein au cours des trois dernières années, en qualité d'agent de prévention et de sécurité.

Il serait subordonné à une formation complémentaire, sous le contrôle du CNAPS, en sus de la formation de base et comportant :

- des modules simplifiés de droit pénal, civil, public, réglementation et cadre juridique des activités de sécurité privée, CSI Livre VI et Code de déontologie ;
- un module relatif à la gestion de crise, aux situations conflictuelles, au profilage ainsi qu'un module de gestion des mouvements de foules et procédures de sécurisation ;
- un module de secourisme, avec les spécificités des traitements d'urgence des blessures par explosifs et armes à feu, armes blanches et réanimation ;
- un module de techniques de maîtrise d'individus violents et de self-défense, le tout impliquant au préalable une condition physique et une aptitude soumises à des contrôles périodiques ;
- un module théorique et pratique de maniement des armes à feu, de tir et de gestion de l'armement, avec la mise en place d'un livret individuel d'entraînement au tir dans le cadre des dernières dispositions.

Cette formation de l'ordre de 140 à 210 heures (entre 4 et 6 semaines) pourrait être dispensée avec le concours des professionnels des forces de sécurité. Des stages pourraient être convenus avec ces dernières dans le cadre d'une coopération active et intelligente avec les organismes de formation retenus sous le contrôle du CNAPS.

Le préalable réside dans la qualité des agents qui pourraient être admis à la « sécurité intérieure ». Ils doivent être d'une moralité exemplaire avérée et vérifiée par une enquête dédiée et au regard des mentions des fichiers de police et du casier judiciaire. La personnalité de l'agent et ses aptitudes devront être cernées par l'intervenant pédagogique dans le cadre de la formation, du module de psychologie, pour détecter les signaux faibles de nature à exclure le candidat.

Cette formation permettra de faire émerger une nouvelle « élite » de véritables professionnels de la sécurité, qui auront une légitimité. Ils constitueront une garantie pour la puissance publique, qui pourra faire appel à eux dans le cadre de missions habituellement réservées aux forces régaliennes, sans que l'autorité publique n'ait à s'interroger sur la qualité, la moralité et la formation de ces acteurs nouveaux. Ainsi, la participation du secteur privé à la sécurité intérieure selon des modalités juridiques classiques deviendra possible par une offre nouvelle de services de qualité sous le contrôle des organes de régulation et de la puissance publique. Cette dernière, par sa commande, contribuera au demeurant au développement du secteur tout entier.

Vers une école nationale de la sécurité privée ?

L'atomisation actuelle des organismes de formation (840) permet certains manquements graves, en dépit de l'adoption d'un processus de certification. Aussi, la création d'une école nationale de la sécurité privée avec participation des FSI dans l'enseignement et le CA serait de nature à restreindre puis faire disparaître certains errements.

Ainsi le recrutement, la formation puis la certification seraient-ils mieux garantis.

L'action des FSI (détachements permanents, interventions, formations spécialisées, réalisations de modules et supports...) serait soumise à convention avec prise en charge par la filière des frais (source taxe).

* * *

Pour Georges Burdeau « le Pouvoir doit être un pourvoyeur de tranquillité ; sa vertu se révèle par des champs florissants, des affaires prospères et des consciences apaisées ». « ...leur souci de sécurité qui anime les gouvernés rejoint par ses conséquences la volonté des gouvernants d'être tenus pour légitimes »⁹⁵

La garantie de la sécurité, notion qui a profondément évoluée et qui dépasse la garantie de l'ordre public et des droits fondamentaux à valeur constitutionnelle, relève par essence des missions régaliennes de la défense et de la sécurité intérieure, à l'instar de la justice ou des affaires étrangères. Associée étroitement à l'Etat qui a pris l'habitude d'assurer ces services en régie, perçue comme un gage d'efficacité, la sécurité intérieure ne pouvait, dans le cadre du contrat social fondateur, être déléguée au secteur privé, concurrentiel et marchand, réputé animé du seul souci du profit.

(95) Georges Burdeau « l'Etat » Le Seuil, 1970, pages 41 et 44

Ce paradigme que Guillaume Farde⁹⁶ qualifie de « paradigme valmeysien » en référence au fonctionnement des armées après la bataille de Valmy qui prennent en charge tout ce qui touche à la défense en régie, a montré ses limites sous la contrainte économique, la montée des périls et les limites des capacités des forces de sécurité. Ces limites apparaissent d'autant plus aisément qu'il n'existe pas de frontière étanche entre le régalien et le non régalien, que l'efficacité s'impose progressivement comme la nouvelle ligne de partage avec le souci de l'intérêt général, de la continuité de l'Etat de droit.

La sécurité éminemment globale, n'apparaît plus comme le monopole de l'Etat et il appartient désormais à la puissance publique, nourrie d'expériences diverses notamment à l'étranger, de définir les prérequis et les missions qu'elle entend confier au secteur privé de la sécurité, celui-ci ayant vocation à être pleinement associé à des missions d'intérêt général. Toutefois, le développement de la participation du secteur privé de la sécurité se heurte, par-delà le paradigme ci-avant qui fait partie de l'inconscient collectif, à des questionnements d'autant plus prégnants qu'il en va des fondamentaux. Ainsi, qu'en est-il notamment de la continuité du service au regard du droit de grève ou du droit de retrait du salarié, qu'en est-il du risque de perte de contrôle de l'Etat quant aux tâches externalisées, de l'égalité des citoyens, de la rentabilité d'une activité et du risque d'abandon des activités à faible rentabilité dans un modèle économique dans lequel le profit est essentiel ?

Les résistances au changement ne pourront être levées qu'au bénéfice d'un cadre normatif en devenir et de l'émergence d'une profession à part entière devenue attractive et profitable. L'avènement d'un nouvel acteur de la sécurité privée labellisé « sécurité intérieure », admis à opérer ponctuellement sur la voie publique, pourrait constituer la réponse à la double exigence d'excellence et d'attractivité, alors qu'il en va des libertés publiques. La création du CNAPS, pierre angulaire de la sécurité, et l'extension de ses prérogatives participent sans aucun doute du changement de paradigme et de l'assainissement d'un secteur en devenir.

La puissance publique devra adapter son cadre normatif et modifier ses relations avec les entreprises privées en définissant ses attentes, le cadre juridique et les instruments qui conduiront, dans une espèce de cercle vertueux, nécessairement à une élévation du niveau et à des améliorations au plan économique, véritables gages d'attractivité et d'excellence. C'est à l'Etat de prendre des initiatives ambitieuses autrement que sous la contrainte et dans l'urgence. C'est à l'Etat qu'incombe la responsabilité politique d'assurer la sécurité et partant, de définir les missions et d'élaborer les instruments normatifs et de contrôle pertinents. La coproduction de sécurité avec ses défis (annexe) au bénéfice de réels partenariats pourrait ainsi trouver un sens avec l'émergence à terme, d'une véritable résilience sociétale.

Guillaume Farde concluait son étude précitée dans les termes suivants : « A l'instar de Thésée qui sait qu'occire le Minotaure est son seul salut, la coproduction de sécurité et de défense a conscience des enjeux et connaît le but à atteindre. Perdue dans le labyrinthe de ses contradictions intrinsèques, elle cherche encore son chemin ».

(96) Guillaume FARDE « Externaliser la sécurité et la défense en France » p.28 et st, p. 347

ANNEXES

Conditions d'accès aux activités de sécurité privée	42
Une nouvelle législation en Belgique.....	46
Quelques défis de la coproduction de sécurité	49
Liste des lois et règlements relatifs à la sécurité privée.....	51
Liste des personnalités entendues.....	55
Bibliographie.....	56
Recommandations et préconisations	58

Conditions d'accès aux activités de sécurité privée

La délivrance d'agrément par le CNAPS à toute personne désirant être employée, affectée à une mission de sécurité privée ou être associée ou dirigeante d'une société de sécurité privée, est soumise à des conditions préalables. (Articles L.612-6 et L.622-6 du CSI).

Les autorisations d'exercer sont délivrées aux entreprises en tant que personnes morales, mais ces autorisations, en dehors des justificatifs d'existence et de fonctionnement (statuts, kbis, attestation d'assurance, bail) sont soumises à la reconnaissance de la qualité de dirigeant d'associés des personnes physiques la composant et la délivrance des agréments correspondants.

- Condition de nationalité : seuls les ressortissants français, les ressortissants d'un état membre de l'Union Européenne ou de l'espace économique européen (fourniture d'une copie recto/verso d'un titre d'identité en cours de validité) ;

Les ressortissants de l'un des états suivants signataires d'un accord bilatéral avec la France :

L'Algérie, la Principauté d'Andorre, le Canada, la République Centrafricaine, le Congo-Brazzaville, les Etats Unis d'Amérique, le Gabon, le Mali, la Principauté de Monaco, le Sénégal, et le Togo (fourniture d'une copie recto/verso d'un titre de séjour en cours de validité permettant l'exercice d'une activité de sécurité privée).

- Condition de moralité : le CNAPS procédera à une enquête administrative (possibilité d'interrogation du casier judiciaire et du TAJ). Pour les ressortissants étrangers la fourniture d'un document équivalent à une copie du bulletin n°3 du casier judiciaire délivré depuis moins de trois mois par une autorité judiciaire ou administrative compétente du pays d'origine, est demandée.
- Condition d'aptitude professionnelle : des conditions de qualification professionnelle et de formations sont requises pour obtenir les agréments et selon les activités.

Les conditions d'aptitude professionnelle des dirigeants d'entreprises de sécurité privée

L'agrément de dirigeant permet uniquement de gérer ou diriger une entreprise de sécurité privée ou une agence de recherches privées, l'exercice d'une ou plusieurs activités de sécurité privée doit faire l'objet d'une demande d'agrément spécifique.

Les conditions de qualification professionnelle demandées sont :

- 1/ Ou une certification professionnelle enregistrée au RNCP se rapportant à la profession de dirigeant d'entreprise de sécurité privée. Très peu d'organismes préparent à cette formation (ENSP, AS2P, Formaplus 3B, SI IDF).
- 2/ Ou un diplôme de niveau II (classification RNCP) (Licence ou Master) attestant de la connaissance des règles de gestion administrative, comptable et générale d'une entreprise (liste des matières étudiées à fournir). (Licence professionnelle « sécurité des personnes et des biens » de l'Université Paris V ; formation « middle management » de l'INHESJ).

Des formations de Master II en sécurité sont diffusées par les universités de Nice, de Toulouse; de Paris Ouest-La Défense et de Troyes.

3/ Ou pour les anciens fonctionnaires, une attestation du service gestionnaire récapitulant les états de service et précisant la position administrative à la date de la demande ou un arrêté de nomination aux fonctions concernées au titre des articles R. 612-36 et R. 622-31 du code de la sécurité intérieure, ainsi qu'une attestation de non cumul d'activité pour les personnes suivantes :

- Les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale ayant la qualité d'officier de police judiciaire
- Les officiers et sous-officiers n'appartenant pas à la gendarmerie nationale et les fonctionnaires civils de catégorie A et B ayant été affectés dans l'un des services ou l'une des formations mentionnés par les arrêtés n° DEFD0761319A et DEFD0761323A du 19 juillet 2007 du ministre de la Défense et ayant servi dans les conditions précisées dans ces arrêtés.

Nota : Ainsi, les conditions d'accès aux fonctions de dirigeants d'entreprises de sécurité privée pour les anciens fonctionnaires des ministères de l'intérieur et de la défense ne prévoient aucun prérequis relatifs aux connaissances de gestion administrative, comptable, légale et financière d'une entreprise contrairement à celles requises pour une autre personne issue du monde civil.

4/ Ou un titre de formation ou une attestation de compétences délivré par un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen se rapportant à la profession de dirigeant d'entreprise de sécurité privée et permettant d'exercer la profession de dirigeant d'une entreprise de sécurité privée sur le territoire d'origine (un détail des durées et des modules de la formation suivie devra être fourni).

5/ Ou pour les personnes ayant exercé une activité privée de sécurité en tant que dirigeant d'entreprise de sécurité privée dans un ou plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, où cette activité n'est pas réglementée, l'obligation de présenter toute pièce établissant son exercice dans cet ou ces états, au cours des dix dernières années, pendant une année au moins à temps plein ou à temps partiel.

Concernant les entreprises privées de protection des navires, les dirigeants et gérants doivent également détenir un certificat délivré par un organisme de formation agréé par la Direction aux affaires maritimes (agence SURTYMAR, KARGUS SEA INTERCONNECTION, OROPEX, WARD PETER).

Les dirigeants d'entreprises de Recherches Privées doivent détenir un diplôme de dirigeant d'agence, licence professionnelle, délivrée par un organisme agréé (Université Paris II Panthéon-Assas, Université de Nîmes, IFAR, ESARP).

Les conditions d'aptitude professionnelle des salariés d'entreprises de sécurité privée

Nul ne peut être employé ou affecté à une mission de sécurité privée sans être titulaire d'une carte professionnelle (art. 612-20 et L 622-19 du CSI).

- Ou un titre ou certification professionnelle, enregistré au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), se rapportant à l'activité exercée.

L'offre de formations s'est certes enrichie et l'Education Nationale s'est investie dans la sécurité privée, aussi il existe des certifications de niveau V : BEP, CAP et CFPA relatifs à des travaux d'exécution et des certifications de niveau IV : Brevet Professionnel et Baccalauréat

professionnel ou Technologique plus motivant mais ouvrant des débouchés aussi bien dans la fonction publique que dans la sécurité privée, or les possibilités d'évolution, de garantie de l'emploi et de niveau salarial auraient plutôt tendance à pousser les jeunes vers la sécurité publique voire à continuer leurs cursus scolaire.

- Ou un certificat de qualification professionnelle (CQP) élaboré par la branche de l'activité concernée.

Depuis 2013 le CQP d'Agent de Prévention et de Sécurité -APS- s'est vue renforcer ses heures de formation passant de 70 à 140 heures ; et une diversité de formations plus spécialisées se sont greffées autour de ce tronc commun, afin d'obtenir la qualification nécessaire pour demander des agréments spécifiques (transport de fonds, sécurité aéroportuaire,...).

Toutefois, force est de constater qu'il existe un nombre très important d'organismes de formation préparant le CQP d'agent de sécurité mais aussi le CQP d'agent de protection de l'intégrité physique des personnes, et un grand nombre de ceux-ci ne sont pas dans la capacité de diffuser correctement ces formations et pour certains ne devraient pas être autorisés à les diffuser.

A compter du 1^{er} juillet 2016 les prestataires de formation aux activités de sécurité privées doivent être titulaires d'une autorisation d'exercer délivrée par le CNAPS (Art. L.625-1, L 625-2 et L 625-3). Le CNAPS est chargé également d'effectuer les contrôles de ces organismes et de prononcer des sanctions voire des retraits d'agrément.

Pour obtenir l'obtention ou le renouvellement de l'autorisation d'exercice, les prestataires de formation doivent dorénavant fournir un certificat de compétence selon la ou les formations enseignées. Ce certificat sera délivré par des organismes certificateurs ayant fait l'objet d'une décision positive de recevabilité émise par la COFRAC (Comité Français d'Accréditation). (A ce jour QUALINOR Certification et SGS).

Ces mesures de contrôles et de certifications devraient vraisemblablement assainir, professionnaliser et rationaliser à terme l'offre de formations.

- Ou une attestation du service gestionnaire récapitulant les états de service et précisant la position administrative à la date de la demande ou un arrêté de nomination aux fonctions concernées au titre des articles R. 612-41 et R. 622-34 du code de la sécurité intérieure, ainsi que l'attestation de non cumul d'activité pour les personnes suivantes :
- Les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale ayant la qualité d'officier de police judiciaire, d'agent de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire adjoint. - Les adjoints de sécurité (ADS) et les gendarmes adjoints volontaires (GAV) qui ont la qualité d'agent de police judiciaire adjoint. Les agents de police municipale justifiant de la qualité d'agent de police judiciaire adjoint. Les officiers et sous-officiers n'appartenant pas à la gendarmerie nationale et les fonctionnaires civils de catégorie A et B ayant été affectés dans l'un des services ou l'une des formations mentionnés par les arrêtés n° DEF0761319A et DEF0761323A du 19 juillet 2007 du ministre de la Défense et ayant servi dans les conditions précisées dans ces arrêtés. (Sans prérequis se rapportant à l'activité).
- Ou un titre de formation ou attestation de compétences délivré par un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen se rapportant à l'activité concernée, et permettant d'exercer cette activité sur le territoire d'origine ainsi que le détail et la durée des modules de la formation suivie. Ces documents doivent le cas échéant, être accompagnés de leur traduction certifiée en langue française.

- Ou pour les personnes ayant exercé une activité privée de sécurité en tant que salarié dans un ou plusieurs États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, où cette activité n'est pas réglementée, fournir toute pièce établissant son exercice dans cet ou ces états, au cours des dix dernières années, pendant une année au moins à temps plein ou à temps partiel.

Concernant les agents de protection des navires, les salariés doivent suivre une formation spécifique dispensée par un organisme de formation agréé par la Direction aux affaires maritimes qui justifie de l'aptitude professionnelle (agence SURTYMAR, KARGUS SEA INTERCONNECTION, OROPEX, WARD PETER).

Les agents de Recherches Privées doivent suivre une formation spécifique dispensée par un organisme agréé (Université Paris II Panthéon-Assas, Université de Nîmes, IFAR, ESARP).

1. Panorama des formations en sécurité privée publié le 25 novembre 2015 par Xavier LATOUR Professeur à la Faculté de Droit de Nice-Sophia Antipolis.
2. Préfet Jean-Paul CELET Directeur du CNAPS, intervention au 4^{ème} assises de la Sécurité privée 2016 :
« Tout passe par la formation et justifie, s'il en était besoin, l'implication grandissante du régulateur, du CNAPS, dans ce domaine ; Nous ne contrôlons pas, nous n'avons pas commencé à contrôler les organismes de formation pour le plaisir : nous poursuivons un objectif commun, celui de consolider, de professionnaliser la formation elle-même. Ce maillon, dans la filière de la sécurité privée était encore faible ; son renforcement, par notre action, par l'action de la branche professionnelle, est donc en cours ».
3. Préfet Jean-Paul CELET Congés du SNES- le 20 octobre 2016 :
« Nous allons nous engager résolument sur la question de la formation. Nous sommes compétents depuis le 1^{er} juillet et nous effectuerons les premiers contrôles des organismes de formation dès ce mois-ci » « Ils seront pédagogiques, mais pas seulement. Si nous voulons être crédibles dans ce champ, il faudra que nous agissions contre un certain nombre d'organismes de formation qui déshonorent leur profession ».
4. Rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée – juillet 2012 – coproduction du ministère de l'Intérieur Gilles Sanson Inspecteur Général de l'Administration ; du ministère de l'Education Nationale óBrigitte Le Brethon – Inspectrice générale de l'E.N et du ministère des Affaires Sociales et de la Santé – Catherine Hesse – Inspectrice générale des affaires sociales.

Une nouvelle législation en Belgique

Cette évaluation s'inscrit notamment dans le prolongement d'auditions menées par le Parlement belge sur le transfert de certaines tâches policières à des sociétés privées de gardiennage⁹⁷ mais également dans le cadre de décisions du pouvoir exécutif fédéral en vue de recentrer les services de police sur leurs tâches dites essentielles. Il s'agit de transférer certaines missions à d'autres institutions publiques et/ou partenaires privés⁹⁸, au regard de certains impératifs qui justifient l'adoption de tels transferts : la pression budgétaire, les besoins de modernisation, l'internationalisation croissante de l'action policière et l'augmentation de la demande de sécurité, qui constitue une priorité pour l'ensemble des citoyens.

L'un des objectifs poursuivis par le Gouvernement avec cette nouvelle loi est de reconnaître le secteur de la sécurité privée comme partenaire et acteur majeur de la sécurité intérieure. A cette fin, la nouvelle législation doit non seulement être adaptée au marché actuel de la sécurité privée mais elle doit également offrir un cadre au développement du marché pour les prochaines années.

La sécurité privée s'est ainsi progressivement intégrée dans l'approche de sécurité intégrale comme un véritable partenaire de l'autorité et des services de police, entre autres, dans le cadre de la gestion d'événements comme l'attestent diverses circulaires ministérielles visant à déterminer son cadre d'intervention :

- Circulaire ministérielle OOP 39 relative à la sécurité privée autour des bâtiments des institutions internationales et des bâtiments diplomatiques⁹⁹
- Circulaire ministérielle OOP 41 concernant l'opérationnalisation du cadre de référence CP 4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public
- Circulaire SPV06 relative à la sécurité des festivals et des grands événements populaires dans le cadre du niveau actuel de menace niveau 3
- (...)

Les lignes de force de cet avant-projet de loi peuvent être résumées comme suit¹⁰⁰ :

L'élargissement des secteurs de la sécurité privée

Outre les secteurs déjà prévus actuellement dans la législation, à savoir :

- Les entreprises de gardiennage
- Les services internes de gardiennage

(97) *Chambre des représentants de Belgique, Auditions sur le transfert de certaines tâches policières à des sociétés privées de gardiennage, Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires générales et de la fonction publique, Chambre, 4ème session 53ème législature, Doc 53 2446/001, 2012-2013.*

(98) *Chambre des représentants de Belgique, Echanges de vues concernant le plan relatif aux tâches essentielles de la police, Chambre, 3ème session 54ème législature, Doc 54 1694/001, 2015-2016.*

(99) *Introduit une exception à l'interdiction d'effectuer des activités de contrôle de personnes sur la voie publique et permet à des entreprises et services internes de gardiennage d'exercer de telles activités sur les portions de voie publique attenantes aux bâtiments d'institutions internationales ou d'ambassades déterminées par le Ministre de l'Intérieur et dont l'accès au public est limité de manière temporaire et pendant la durée de cette limitation*

(100) *Communication SPF Intérieur, lignes de force de l'Avant-projet de la nouvelle loi réglementant la sécurité privée et particulière, site www.vigilis.be*

- Les entreprises de systèmes d'alarme
- Les entreprises de consultance en sécurité
- Les entreprises de sécurité maritime
- Les services de sécurité ¹⁰¹
- Les organismes de formation

Les installateurs des systèmes caméras seront dorénavant également repris dans l'avant-projet comme un nouveau secteur de la sécurité privée, soumis dès lors à une réglementation spécifique.

L'intégration de nouvelles activités du secteur de gardiennage

Outre les activités déjà prévues actuellement dans la législation, à savoir :

1. La surveillance et la protection de biens mobiliers ou immobiliers
2. La protection de personnes
3. La surveillance et/ou la protection du transport de biens (*Transport d'argent ou de biens déterminés par le Roi, qui peuvent faire l'objet d'une menace ; Gestion d'un centre de comptage de l'argent, Approvisionnement de distributeurs automatiques de billets*)
4. La gestion des centraux d'alarme : alarmes délits, incendies et toute situation d'urgence
5. La surveillance et le contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité dans des lieux accessibles ou non au public
6. La réalisation de constatations se rapportant exclusivement à la situation immédiatement perceptible de biens se trouvant sur le domaine public, sur ordre de l'autorité compétente ou du titulaire d'une concession publique
7. L'accompagnement de groupes de personnes en vue d'assurer la sécurité routière
8. L'accompagnement de véhicules exceptionnels en vue de la sécurité routière

L'avant-projet de loi actuellement en examen prévoit deux activités complémentaires :

- la vérification de biens mobiliers ou immobiliers à la recherche d'appareils d'espionnage, d'armes, de stupéfiants, de substances explosives, de substances qui peuvent être utilisées pour la confection de substances explosives ou d'autres objets dangereux
- la gestion de moyens techniques qui sont mis à disposition de tiers en vue d'assurer la sécurité; (notamment au profit des services de police, par exemple la mise à disposition de drones et/ou de systèmes de caméras mobiles)

L'attribution de compétences qui sont assorties de règles spécifiques et/ou de conditions afin de garantir les droits fondamentaux des citoyens

L'avant-projet de loi prévoit 3 sortes de compétences qui sont assorties de règles spécifiques ou de conditions. Ces règles visent notamment à garantir les droits fondamentaux des citoyens.

(101) Service interne qui, pour les besoins d'une société publique de transports en commun, assure la sécurité du transport public.

- Compétences génériques : compétences applicables lors de l'exercice d'activités de gardiennage, qu'elles que soient les circonstances dans lesquelles elles sont exercées. Par exemple :
 - Contrôle d'accès de personnes et, à l'entrée des lieux non accessibles au public, de véhicules.
 - Contrôle d'identité pour tous (nouveau) les lieux non accessibles au public.
 - Gardiennage du périmètre de sécurité lors de situations d'urgence (nouveau).
 - Gardiennage sur la voie publique dans des cas limités.
- Compétences et/ou obligations liées aux activités : compétences dont un agent de gardiennage dispose uniquement s'il exerce une activité de gardiennage déterminée. Par exemple :
 - Inspection de magasin (l'interpellation de clients suspectés de vols)
 - Accompagnement dans la circulation (à ce moment, l'agent de gardiennage a également les compétences d'un signaleur)
 - Transport protégé (utilisation de systèmes de neutralisation)

Milieu des sorties (les activités à l'entrée et à la sortie se déroulent dans le champ de vision des caméras, sauf dans les lieux de danse occasionnels)

- Compétences situationnelles : compétences dont dispose un agent de gardiennage uniquement dans des lieux ou des situations spécifiques. Par exemple :
 - Le contrôle systématique de et dans les véhicules en quittant les sites où du matériel nucléaire est stocké (nouveau).
 - La recherche de personnes non autorisées sur les sites nucléaires ou dans certaines infrastructures portuaires (nouveau).

Le renforcement et la reconnaissance de l'importance du screening (contrôle des antécédents) et de la formation

Etant donné les compétences supplémentaires que le secteur de la sécurité privée reçoit et le besoin de garanties sur le plan de la qualité et de la fiabilité, l'avant-projet accorde une attention particulière au screening (contrôle des antécédents) des entreprises concernées et de leur personnel, ainsi qu'à leur formation.

Concernant le screening, le profil auquel il faut satisfaire est plus strict et toute condamnation à une peine correctionnelle (à l'exclusion d'une condamnation pour des faits de roulage) constitue à présent un obstacle pour accéder au secteur. Une possibilité de suspension préventive est également prévue.

Concernant les formations, de nouveaux profils de fonction et les compétences requises seront notamment déterminés. Les formations seront agréées après contrôle et avis d'une inspection externe ou d'un organisme de certification.

Quelques défis de la coproduction de sécurité

La liste non exhaustive ci-après de défis potentiels et enjeux en termes de collaboration sécurité publique / sécurité privée pourrait être utilement prise en compte dans le cadre de la détermination des modalités de collaboration.

- L'augmentation croissante de la demande de sécurité et la nécessité de recentrer les missions des services de police et de gendarmerie vers les missions régaliennes permettant de rentabiliser au mieux la formation et l'expérience acquise ;
- La possibilité de capitaliser sur la capacité du secteur privé à investir et à innover au plan des technologies sans les contraintes liées au recours à des marchés publics ;
- Le recours à la sécurité privée peut dans certains cas permettre à l'Etat de faire face à des pics opérationnels nécessitant une augmentation temporaire des capacités mobilisables (recours à la sécurité privée par le biais d'une relation contractuelle) sans devoir recruter des fonctionnaires statutaires. Il existe toutefois d'autres initiatives qui permettent de rencontrer le même objectif capacitaire temporaire (réserve, garde nationale)
- Le recours à la sécurité privé constitue-t-il une capacité supplétive ou supplémentaire à celles engagées par les services régaliens ? Dans le second cas de figure, qu'en est-il de la prise en charge des coûts supplémentaires pour certains services de l'Etat contraints recourir dorénavant à la sécurité privée pour assurer, par exemple, la sécurisation de certains bâtiments publics.
- La sécurité est un droit fondamental et doit rester accessible à tous. Elle ne peut être réservée aux plus nantis et/ou à ceux qui peuvent avoir recours aux services d'une société de sécurité privée.
- Le monopole (relatif) du recours à la contrainte dans le chef des services public et la tendance à externaliser / confier les missions de nature plus préventive au secteur privé avec le risque parallèle de confiner les services de police dans un rôle purement réactif et répressif au détriment de la qualité de la relation avec le citoyen.
- La détermination du rôle de l'Etat et l'exercice des missions dites régaliennes. Dans le cadre d'une approche intégrée et intégrale de la sécurité avec une multitude d'acteurs privés et/ou publics qui y contribuent notamment dans une approche fondée sur des partenariats.
- Le maintien de la possibilité pour des associations, des organisateurs,...d'événements récréatifs, ludiques, associatifs, sportifs,... sans but lucratif de gérer des événements sans que le coût de la sécurité privée ne constitue un obstacle insurmontable qui pourrait mettre en péril la tenue même de ceux-ci.
- La notion de qualité de service rendu : égalité des citoyens devant les charges publiques et l'offre de sécurité (risques d'inégalité ville-campagne, riche-pauvre,...)
- Le respect des droits du citoyen sous le contrôle du juge
- Les limites aux partages de compétences sur des domaines d'expertise de plus en plus techniques : ego individuels et structures / unicité de doctrine / unicité de commandement / interopérabilité et coordination inter services / compétition malsaine public - privé sur veille techno et doctrine / judiciarisation
- Les risques de perte de contrôle de l'Etat sur les activités externalisées. La nécessité pour l'Autorité de conserver la régie de certaines tâches transférées
- Les modalités et les limites d'échange de (certaines) informations pour partager avec les services de police des renseignements mais également pour permettre aux sociétés

de sécurité privée d'opérer de manière plus efficiente leurs personnels en fonction des informations partagées.

- La continuité du service public en cas de transfert de tâches (non-exécution des tâches, grève,....)
- La résilience sociétale : dans l'esprit de la loi de modernisation de la sécurité civile et du retext attentats : imaginer le partenariat au plus bas échelon, celui du citoyen
- La sécurité privée constitue une activité économique qui oblige les entreprises du secteur à dégager des bénéfices. Il existe donc un risque de concentration au bénéfice du secteur privé des activités les plus rentables en laissant les plus coûteuses à la collectivité, le tout au détriment de la sécurité collective.
- La législation sur les marchés publics privilégie le mieux disant. Le choix ne devrait cependant pas uniquement être dicté par le prix mais par un ensemble de critères notamment qualitatifs pour une meilleure dépense et une meilleure sécurité publiques.

Liste des lois et règlements relatifs à la sécurité privée

- 1) **Loi 83-629 du 12 juillet 1983** réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage, transports de fonds (et protection des personnes) ;
- 2) **Décret 79-618 du 26 septembre 1986** relatif à l'autorisation administrative et au recrutement des personnels de ces activités ;
- 3) **Décret 86-1058 du 10 octobre 1986** relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes de ces sociétés et de leurs employés ;
- 4) **Décret 91-1206 du 26 novembre 1991** relatif aux activités de surveillance à distance ;
- 5) **Loi 95-73 du 21.01.1995** d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) ;
- 6) **Décret du 17.10.1996** relatif à la vidéosurveillance en application de l'article 10 de la lops ;
- 7) **Décret 97-46 du 15.01.1997** relatif aux obligations de surveillance et de gardiennage incombant à certains propriétaires, exploitants ou affectataires de locaux professionnels ou commerciaux ;
- 8) **Décret 97-47 du 15.01.1997** relatif aux obligations de surveillance incombant à certains propriétaires ou exploitants de garages ou de parcs de stationnement ;
- 9) **Décret 97-646 du 31.05.1997** relatif à la mise en place de services d'ordre par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif ;
- 10) **Décret du 28 avril 2000** créant une commission départementale de la sécurité des transports de fonds ;
- 11) **Loi 2000-494 du 6 juin 2000**, créant la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) ;
- 12) **Décret 2000-1234 du 18.12. 2000** déterminant les aménagements des locaux desservis par les personnes physiques ou morales exerçant l'activité de transports de fonds ;
- 13) **Loi 2001-1062** dite sur la « sécurité quotidienne » du 15 novembre 2001 ;
- 14) **Loi 2003-239 du 18 mars 2003** pour la sécurité intérieure ;
- 15) **Décret 2005-1122 du 6 septembre 2005** réglant les aptitudes professionnelles des dirigeants et salariés de la sécurité privée ;
- 16) **Loi 2006-64 du 23 janvier 2006** relative à la lutte contre le terrorisme ;
- 17) **LOPPSI 2 2011-267 du 14 mars 2011** d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure;
- 18) **Décret 2014-278 du 28 juin 2014** instituant un délégué aux coopérations de sécurité placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur en lieu et place du DISP ;
- 19) **Décret 2014-279 du 28 juin 2014 créant le poste de DMIS** (Délégué ministériel aux industries de sécurité)
- 20) **Décret n°2015-648 du 10 juin 2015** relatif à l'accès au traitement des antécédents judiciaires (TAJ) et au fichier des personnes recherchées (FPR) ;

- 21) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015** portant réforme pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (notamment art 66) ;
- 22) 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 ;
- 23) 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 ;
- 24) 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 ;
- 25) Loi n° 2017-258 du 28 février 2017** relative à la sécurité publique JORF n° 0051 du 1 mars 2017 (prévoit l'armement des APS du 1° L 611-1 (CAT D), des A3P et création des 1°bis L 611-1 agents de surveillance armés, modalités à déterminer en décret en CE et crée une incrimination pénale pour le non-respect de d'une interdiction temporaire d'exercer du CNAPS) ;
- 26) Projet de Décret CE** d'application de la loi sécurité publique pour l'armement de la sécurité privée ;

En cours 2017

- Programme de formation des A3P ;
- Projet de Décret CE d'application de la loi sécurité publique pour l'armement de la sécurité privée ;
- Projet Arrêté MININT créant un code de déontologie pour le CNAPS ;
- PPL Ciotti

Focales sur les textes les plus récents :

A) 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

SUGE ET GPSR :

- 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 assurent, pour le compte du représentant de l'Etat dans le département, le contrôle des agents des services internes de sécurité mentionnés à l'article L. 2251-1 code du transport
- Dispense d'uniforme possible.
- Compétences spéciales pour délit de vente à la sauvette

B) 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

Les modifications apportées au livre VI du code de la sécurité intérieure, qui concernent les entreprises, dirigeants et agents de sécurité privée, et qui sont d'application immédiate, sont, pour l'essentiel, les suivantes :

- la justification de l'aptitude professionnelle par une expérience professionnelle (y compris pour les agents de recherche privée) est supprimée.
- l'autorisation de stage en entreprise de sécurité privée n'est désormais requise que pour les personnes en formation non soumises à l'autorisation préalable d'entrée en formation (diplômes de l'Education nationale).
- la demande de création d'un service interne de sécurité ne nécessite plus de fournir la liste des employés de ce service interne.
- pour les agents de sécurité privée, les deux signes distinctifs présents sur leur tenue sont remplacés par le port d'un seul signe « apparent et lisible ».

Par ailleurs, l'agrément de dirigeant d'entreprise de sécurité privée ou d'agence de recherches privées aura désormais une durée de validité de 5 ans, afin de vérifier régulièrement les conditions de moralité. L'application s'effectue de la manière suivante :

- les dirigeants ayant obtenu un agrément avant le 1^{er} janvier 2013 ont jusqu'au 1^{er} octobre 2017 pour en demander le renouvellement.
- les dirigeants ayant obtenu un agrément après le 1^{er} janvier 2013 devront en demander le renouvellement jusqu'à 3 mois avant la date d'échéance.

Le renouvellement de la carte professionnelle tous les 5 ans sera soumis à un stage de maintien et d'actualisation des compétences à partir du 1^{er} juillet 2017. Le contenu et les modalités de ce stage sont en cours d'élaboration entre le ministère de l'Intérieur et les acteurs de la sécurité privée : un arrêté ministériel sera prochainement publié.

Il convient de noter que les commissions régionales ou interrégionales d'agrément et de contrôle deviennent des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC).

Enfin, le décret du 26 avril 2016 prévoit les dispositions relatives au contrôle des organismes de formation aux métiers de la sécurité privée.

Arrêté du 1^{er} juillet 2016 relatif à la certification des organismes de formation aux activités privées de sécurité et aux activités de recherches privées

2017

C) LOI n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique JORF n°0051 du 1 mars 2017

D) Arrêté NOR NTD 1706869A du 20 Avril 2017 établissant une charte définissant les principes déontologiques auxquels sont tenus les membres du collège, des commissions d'agrément et de contrôle et les agents du CNAPS.

Texte n° 3

- armement des APS du 1° L 611-1 (CAT D), des A3P et création des 1° bis L 611-1 agents de surveillance armés, modalités à déterminer en décret en CE.

- créé une incrimination pénale pour le non-respect de d'une interdiction temporaire d'exercer du CNAPS

Article 13 Le chapitre IV du titre III du livre VI du code de la sécurité intérieure est complété par une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3 « Sanctions pénales « Art. L. 634-5.-Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 € d'amende le fait de ne pas respecter une interdiction temporaire d'exercer prononcée en application de l'article L. 634-4.

Deux arrêtés du 27 février 2017 relatifs à la formation continue des agents de sécurité privée et à la formation continue des agents de recherches privées définissent les modalités de ces formations qui deviendront obligatoires avant toute demande de renouvellement d'une carte professionnelle. Les textes précisent le contenu des modules et les objectifs pédagogiques pour chacun d'eux. Un module de 13 heures consacré à la prévention des risques terroristes est inclus dans la formation continue des agents de sécurité privée.

Arrêté du 27 février 2017 relatif à la formation continue des agents privés de sécurité

Arrêté du 27 février 2017 relatif à la formation continue des agents de recherches privées

Liste des personnalités entendues

Les membres du GDS n°7 remercient les personnalités dont les noms suivent pour leur précieux concours :

- ALLONCLE Philippe, Préfet, Délégation ministérielle aux coopérations de sécurité (20-01-17)
- BERTHELET Pierre, Chercheur, Université de Strasbourg (07-01-17)
- BERTIN Franck, Directeur de la zone sûreté de Paris Nord SNCF (24-02-17)
- BONAN Ralph, Directeur, Abscisse Sécurité Groupe (22-02-17)
- BOLOT Pascal, Directeur, Protection et Sécurité de l'Etat SGDSN (30-11-16)
- BRAJEUX Pierre, Président Directeur Général, TORANN France (23-02-17)
- COOLS Marc, Professeur, Université de Gand (Belgique) (10-01-17)
- DUPIN Thierry, Directeur, Surveillance générale de la SNCF (SUGE) (24-02-17)
- FARDE Guillaume, Maître de conférences, Sciences Po (08-01-17)
- GUIMARD Yves, Chargé de mission, Délégation ministérielle aux coopérations de sécurité (20-01-17)
- LALLE Régine, Administratrice des Finances publiques, Direction régionale des finances publiques d'Ile de France (19-01-17)
- MARBOUTIN Christophe, Chargé de mission, Délégation ministérielle aux coopérations de sécurité (20-01-17)
- MATHIEU Michel, Président, Securitas France (21-02-17)
- RIMLINGER Annick, Directrice générale, Club des Directeurs de Sécurité & de Sûreté des Entreprises (26-01-17)
- TRIPET Jean-Pierre, Président, Syndicat National des Entreprises de Sécurité (25-01-17)

Bibliographie

BERLIERE Jean-Marc, LEVY René, *Histoire des polices en France*, Nouveau Monde éditions, 2013, 780 pages, ISBN 978-2-84736-573-3.

BLANCHOU Jean-Louis, *La sécurité privée en Belgique*, Ministère de l'Intérieur, Délégation interministérielle à la sécurité privée, Rapport de mission, BLANCHOU Jean-Louis, 21-22 février 2012.

BURDEAU Georges, *l'Etat*, Le Seuil, 1970.

COOLS Marc, PASHLEY Veerle, Sécurité publique sécurité privée...partenariat ou conflit ?, Sécurité privée en Europe : une analyse des trois Livres blancs, *Cahiers de la sécurité*, La documentation française, mars 2012, Nr 19.

COOLS Marc, PASHLEY Veerle, *Private Security in Europe: towards a European private security model for the future*, European criminal justice and policy. In Governance of Security Research Paper Series 7, 2012, ISBN 9789046605424.

COOLS Marc, OLSCHOK Harald, PASHLEY Veerle et VANDORMAEL Dany, Les services de sécurité privée en Europe : faits et chiffres, *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, INHESJ, 2015, Nr34, ISSN 1774-1475X .

DEBOVE Frédéric, RENAUDIE Olivier (Dir), *La sécurité privée en France ou l'émergence d'une force ?*, in *Sécurité intérieure : les nouveaux défis*, Magnard-Vuibert, 2013.

DELUMEAU Jean, *Le sentiment de sécurité dans l'histoire*, *Cahier de la sécurité intérieure*, Documentation française, 1990.

FARDE Guillaume, *Externaliser la sécurité et la défense en France*, 2016, 364 pages, ISBN 9782705692957.

GALLOIS Dominique, *Face aux menaces, le marché de la sécurité se transforme*, Le Monde 18/11/15, page 26.

HASSID Olivier, MARCEL Julien, *Réglementation de la sécurité privée en Europe*, *Sécurité et stratégie*, Club des Directeurs de Sécurité des Entreprises, Nr 1, 2009.

HESSE Catherine, LE BRETHON Brigitte, SANSON Gilles, *Rapport sur la formation aux métiers de la sécurité privée*, coproduction du ministère de l'Intérieur; du ministère de l'Education Nationale et du ministère des Affaires Sociales et de la Santé, 2012.

KALIFA Dominique, *Histoire des détectives privés en France (1832-1942)*, Nouveau Monde éditions, 2007, 400 pages, ISBN 9782847361773.

LATOUR Xavier, *Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction*, *Cahiers de la Sécurité*, n° 19, La Documentation Française, 2012.

LATOUR Xavier, *Panorama des formations en sécurité privée*, 25 novembre 2015, Faculté de Droit de Nice-Sophia Antipolis.

MALOCHET Virginie, POUCHADON Marie-Laure, VERETOUT Antoine, *Les politiques municipales. Institutionnalisation, logiques d'action et inscription dans les systèmes locaux de sécurité*, rapport pour le compte de l'INHES, Bordeaux, IRTS, Aquitaine/LAPSAC - Université de Bordeaux 2, 2008.

MALOCHET Virginie, La sécurité dans les transports publics franciliens, *Note Rapide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU)*, Ile-de-France n° 693, juillet 2015.

MBONGO Pascal, *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, 2014, 669 pages, ISBN 978-2-275-04068-4.

PAULIN Cédric, Vers une Europe de la Sécurité privée, *Sécurité et Stratégie*, Revue des Directeurs sécurité d'entreprises, Nr 13, juin 2013.

SAUGET Stéphanie, Surveiller les gares parisiennes au XIXe siècle : police et modernité, *Revue d'histoire du XIXe siècle*, Nr 29, |2004.

WARFMAN Daniel, OCQUETEAU Frédéric, *La sécurité privée en France*, FUF (collection « Que Sais-Je »), 2011, 128 pages, ISBN 978-2-13-058382-0.

WEBER Max, *Le Savant et le Politique*, 1919.

Confederation of European Security Services, CoESS, *Private Security services in Europe, Facts and Figures 2013*.

Confederation of European Security Services, CoESS, *Private security in Belgium ; an inspiration for Europe?*, Third white paper - Brussels, 10 décembre 2010.

Recommandations et préconisations

Dans le domaine de la régulation des activités privées de sécurité

- Le CNAPS en sa qualité de régulateur des activités privées de sécurité gagnerait à repenser son organisation, son fonctionnement et son financement. Il paraît nécessaire qu'il puisse disposer en son sein d'un organe de contrôle à même d'asseoir son impartialité et sa légitimité auprès des opérateurs de la sécurité privée mais aussi de la puissance publique.
- Le niveau d'expertise du personnel du CNAPS devrait être consolidé et développé par le recours à experts externes, par la formation du personnel et par le transfert de connaissances entre les membres de son personnel, afin d'être encore plus reconnu comme un interlocuteur de qualité, exerçant pleinement ses pouvoirs de conseil, de contrôle et de discipline.
- La désignation au sein du Cabinet du Ministre de l'intérieur d'un conseiller technique à la sécurité privée, en charge des synergies indispensables en termes de réglementation, de bonnes pratiques et d'élaboration des normes du secteur de la sécurité privée constituerait une réelle plus-value.
- Il paraît pertinent que le CNAPS interagisse, travaille et échange davantage de manière continue et renforce ses échanges avec le Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur ainsi qu'avec le Délégué aux coopérations de sécurité.
- La constitution du Collège du CNAPS paraît devoir être révisée afin de renforcer la légitimité de la désignation des représentants issus des activités de sécurité privée dans le cadre d'un système de cooptation ou de nomination par le secteur lui-même. Il serait en outre pertinent de faire appel à des personnalités aux parcours diversifiés et à l'expérience reconnue dans le domaine de la sécurité à même de mieux asseoir l'autorité et l'indépendance du collège.
- La composition de la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) gagnerait à être révisée dans un souci de meilleure représentativité de la profession du secteur de la sécurité privée.
- Il paraît également justifié d'optimiser le règlement intérieur du CNAPS, dans le sens d'un respect plus important du contradictoire, et prioritairement en matière de recours contre le refus de délivrance de titres professionnels, d'autorisations, et d'agréments.
- Afin de faciliter et de professionnaliser encore davantage les contrôles et actions des membres des commissions nationale et locales d'agrément et de contrôle, il conviendrait de renforcer sinon créer une formation au profit de leurs membres alliant connaissance des compétences juridiques et applications pratiques, en s'appuyant notamment sur la profession.
- Afin de rationaliser le dispositif, il apparaîtrait cohérent de confier la tutelle sur le CNAPS au SG du ministère qui pourrait logiquement désigner la Délégation aux Coopérations de Sécurité comme pilote. Dans le même esprit, un « comité de tutelle » présidé par l'autorité de tutelle pourrait être mis en place avec pour mission de définir les grandes orientations à discuter avec le CNAPS en vue de fixer les orientations stratégiques de l'opérateur.
- La création d'un corps d'inspection de l'Etat au sein de la DCS et relevant des IGGN et IGPN, agglomérerait des compétences reconnues et une spécialisation au domaine précité. Elle pourrait être financée par la profession (taxe).
- Pour mener à bien les préconisations, il conviendrait d'adapter contribution financière de la profession aux besoins de l'activité du CNAPS.

Dans le domaine des conditions d'exercice des activités privées de sécurité :

- L'instauration d'un statut protecteur de l'agent de sécurité privée est pleinement justifiée par sa participation active à la sécurité qui est de nature à mettre en péril sa propre sécurité et son intégrité physique, notamment pour les agents de surveillance humaine lors d'interventions. Ce statut protecteur contre toute forme de représailles, et de menaces pourrait être inspiré de l'outrage à agent public.
- Le CNAPS pourrait contribuer au développement et à la délivrance d'une carte professionnelle sur un modèle unifié, comportant notamment, en plus de l'identité de l'agent, ses agréments et la date du terme de sa validité. Cette carte destinée à être portée de manière apparente pendant toute la durée de l'activité, permettrait de légitimer l'action de son porteur, de faciliter les opérations de contrôle, de simplifier le retrait de la carte. Pour les tiers la dénonciation de comportements critiquables serait plus aisée et elle conduirait à une forme d'auto-régulation par l'agent lui-même.

Dans le domaine du recrutement et de la formation des acteurs de la sécurité privée:

- Le délai de carence de cinq ans imposé aux agents des forces de sécurité devrait pouvoir être réduit voire supprimé tant en raison des besoins que de l'efficacité de ces agents issus de la Gendarmerie, de la Police et/ou d'unités spécialisées, et notamment pour permettre la formation d'un encadrement intermédiaire indispensable dans l'effort de moralisation et plus largement de professionnalisation.
- Le CNAPS pourrait organiser un véritable examen unique pour valider les différentes formations des agents relevant de son contrôle.
- La création d'une école nationale de la sécurité privée avec participation des FSI dans l'enseignement et le CA serait de nature à restreindre puis faire disparaître certains errements. Ainsi le recrutement, la formation puis la certification seraient-ils mieux garantis. L'action des FSI (détachements permanents, interventions, formations spécialisées, réalisations de modules et supports...) serait soumise à convention avec prise en charge par la filière des frais (source taxe).

Dans le domaine du champ d'activités de la sécurité privée :

- Une véritable coproduction de sécurité requiert une moralisation des rapports commerciaux par :
 - La définition d'un cahier des charges sur contrat type permettant, par les spécificités de chaque contrat, une normalisation des relations entre les entreprises de sécurité et leurs clients. Il conviendrait ainsi de définir une annexe avec un standard de base adaptable aux spécificités de chaque contrat. Cette annexe indiquerait le coût minimum de revient d'un agent de sécurité suivant sa catégorie professionnelle sur la base de la convention collective en vigueur.
 - Il conviendra de sanctionner tout recours à la sous-traitance occulte (c-à-d sans avertissement et accord préalables du client) par le retrait provisoire ou définitif de l'autorisation d'exercice sans préjudice de sanctions financières dissuasives.

- Une participation des agents de recherches privées aux enquêtes de moralité et de voisinage, à la recherche de personnes disparues et à l'exécution d'enquêtes en matière d'intelligence économique, de contrefaçon, détournements, escroqueries pourrait parfaitement répondre aux besoins en appui des forces de sécurité à la condition qu'il leur soit facilité l'accès à l'information publique.

La création, sous l'égide du CNAPS, d'un « agrément sécurité intérieure » qui pourrait être délivré à une catégorie de professionnels répondant à certains critères et susceptibles d'intervenir ponctuellement sur la voie publique. Cet agrément serait conditionné par la preuve de l'exercice d'une activité régulière en qualité d'agent de prévention et de sécurité. Il serait subordonné à une formation complémentaire, sous le contrôle du CNAPS, en sus de la formation de base. Ces professionnels de la sécurité constitueront une garantie pour la puissance publique, qui pourra faire appel à eux dans le cadre de missions habituellement réservées aux forces régaliennes, sans que l'autorité publique n'ait à s'interroger sur la qualité, la moralité et la formation de ces acteurs nouveaux.

Dans le domaine de la sécurité dans les transports en commun :

Rendre effective la mise en place des contrats départementaux d'objectif de sécurité dans les transports en commun dans chaque département possédant une métropole, avec la mise en place selon le cas d'un service interne de sécurité du transporteur. Y adjoindre une instance de pilotage afin de donner un cadre opérationnel au partenariat police nationale/ gendarmerie nationale / polices municipales / exploitant.