



La loi Sécurité globale et la sécurité privée : premiers enseignements

in C. AUBERTIN, S. JOUNIOT ET X. LATOUR (dir.), *Sécurité privée et sécurité globale : les apports de la loi du 25 mai 2021, et après ?*, Université de Paris/Université Côte d'Azur, 2022

XAVIER LATOUR

Professeur de droit public

*Centre de Recherches en droit administratif, constitutionnel financier et fiscal
(CERDACFF)*

*Secrétaire général de l'Association française de droit
de la sécurité et de la défense - Université Côte d'Azur*

Résumé : Au gré des lois successives le cadre juridique des activités privées de sécurité s'enrichit de nouvelles dispositions. Elles témoignent de la volonté de l'Etat d'en faire un partenaire essentiel des forces de sécurité publique, dans une logique partenariale. La loi Sécurité globale du 25 mai 2021 constitue une nouvelle étape aux conséquences d'inégale importance.

Mots-clés : activités privées de sécurité ; Conseil national des activités privées de sécurité ; missions ; contrôle

1. La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés était attendue¹. Malgré la multiplication des prises de position en tout genre pour améliorer le droit applicable aux activités privées de sécurité, l'environnement normatif n'avait pas été modifié de manière transversale depuis de nombreuses années. Seules des modifications ponctuelles avaient été apportées, même si plusieurs présentaient un intérêt évident (encadrement de la formation, sécurité privée armée notamment).
2. Pendant son élaboration, les discussions à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement ont permis d'ouvrir plusieurs pistes de réflexion. Elles permettent aussi de mieux comprendre les choix du législateur. Ce dernier n'a pas retenu toutes les idées formulées, en particulier, par les députés Thourot et Fauvergue ou dans le Livre blanc de la sécurité intérieure (novembre 2020)².
3. En outre, la procédure accélérée, combinée à l'absence d'étude d'impact et d'avis du Conseil d'État, a pu laisser une impression de précipitation pour un texte aussi important.
4. La loi Sécurité globale n'a pas bouleversé le cadre applicable à la sécurité privée. Les innovations significatives sont limitées. En d'autres termes, la sécurité privée est confortée dans son environnement global, mais rien de plus, rien de moins. Les modifications portent essentiellement sur des points techniques, ce qui a d'ailleurs facilité leur validation par le Conseil constitutionnel³. La loi ne donne pas de nouveau souffle au continuum de sécurité, malgré un titre ambitieux, voire prétentieux.

¹ F. POULET, « Sécurité globale – 'Penser global, agir local' en matière de sécurité aussi ? », *JCP G* 2021, 634 ; X. LATOUR « La loi relative à la sécurité globale et la sécurité privée : une portée limitée », *JCP A* 2021, 2217.

² A. THOUROT et J.-M. FAUVERGUE, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, septembre 2018.

³ DC 20 mai 2021, n° 2021-817.

5. Le moment n'était pas opportun. Les esprits n'étaient pas encore prêts.
6. En pleine crise sanitaire, avec un ordre du jour parlementaire surchargé, l'exécutif et le législatif avaient intérêt à aller vite, tout en concrétisant l'attention portée à l'une des principales préoccupations des Français. La volonté politique de mettre le régalien en avant passait obligatoirement par le vote d'une loi, une de plus. Pour un État fragilisé par les errements de sa politique de gestion de crise, pour un pouvoir en quête de rebond, la sécurité représentait un thème mobilisateur. Elle offrait l'occasion de grandes affirmations, de pétitions de principe, d'un affichage. Dans ce contexte, la sécurité privée n'était qu'une pièce de l'ensemble, sans doute pas la principale. Il était inutile de perdre du temps ou prendre des risques en introduisant dans le texte des éléments trop novateurs relatifs à un secteur non prioritaire.
7. L'attention était davantage focalisée sur les forces nationales et locales de sécurité intérieure. Les véritables enjeux portaient sur l'expérimentation au bénéfice des polices municipales, sur la protection des personnels, ou encore sur les moyens technologiques comme le drone. Nul ne paraissait très enclin à ouvrir réellement le débat sur des questions complexes relatives aux activités privées de sécurité. Le législateur a même pris la précaution de renvoyer à l'exécutif le traitement de sujets bien épineux par la voie des ordonnances. Le champ des activités réglementées ou pas, et l'encadrement de la formation entrent dans cette catégorie. Quant à une approche novatrice des missions et une réforme en profondeur du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), le Parlement a tranché en ne tranchant pas⁴. Le CNAPS perdurera, tout en étant réformé.
8. Pour le reste, dans un ensemble hétérogène, la loi traite essentiellement de deux sujets. L'un porte sur un aspect limité des missions, l'autre sur les contrôles exercés. Certes classique, la répartition est surtout logique. Mais la cohérence intellectuelle n'est pas un gage de réussite concrète.

⁴ X. LATOUR, « Le Conseil national des activités de sécurité privées : un établissement public à réformer ? » *AJDA*, mars 2020, p. 503.

9. Avec quelques mois de recul, la question se pose de savoir si les doutes émis lors de l'adoption du texte se confirment ou si la pratique laisse entrevoir des satisfactions. À ces deux hypothèses s'en ajoute une troisième, les manques se confirment-ils ?

10. D'abord, dans la catégorie des doutes, l'attention portera particulièrement sur la sous-traitance⁵. L'article L 612-5-1 du Code de la sécurité intérieure (CSI) était présenté comme une avancée significative en faveur d'un assainissement du marché et d'une meilleure maîtrise des prix. Pourtant, le dispositif créé n'emportait pas la conviction. Outre, la difficulté de le mettre en œuvre, il semblait souffrir de l'absence de définition claire de la notion de prestataire.

11. La surveillance à partir de la voie publique au titre de la prévention du terrorisme (L 613-1 CSI) avait, également, provoqué des débats. La pratique rassure-t-elle les détracteurs de la mesure ou, au contraire, confirme-t-elle une tendance aux dérives ou à l'inutilité d'une mesure relevant plus de la communication que de l'efficacité opérationnelle ?

12. Ensuite, dans la catégorie des satisfactions, la reconnaissance d'une protection pénale aux agents représentait une étape importante⁶.

13. Surtout, l'utilisation accrue de moyens cynotechniques (L 613-7-1 A CSI), et dans les possibilités de verbalisation dans les grands ensembles d'habitation (L 614-6 CSI) laissaient entrevoir des partenariats opérationnels approfondis. Que deviennent ces dispositions conditionnées par des décrets d'application ?

14. La loi entendait aussi améliorer les contrôles, en particulier ceux applicables aux ressortissants d'États tiers à l'Union européenne et de l'Espace économique européen, candidats à l'entrée dans les professions réglementées. Or cette volonté ne produit-elle pas des effets contreproductifs en termes de

⁵ *Les enjeux contractuels de la sécurité privée* (sous la dir. de C. AUBERTIN et X. LATOUR), Mare et Martin, 2017.

⁶ *Les agents privés de sécurité* (sous la dir. de C. AUBERTIN et X. LATOUR), Mare et Martin, 2019, 158 p.

recrutement ? Dans un même esprit, que devient la connaissance de la langue française pour tous les non-nationaux ?

15. Toujours au titre des vérifications, l'agrément désormais imposé pour diriger un service interne ou un établissement secondaire est-il bien compris par les intéressés ?

16. Du côté du CNAPS, l'assermentation (L 634-3-2 et L 634-3-3 CSI) des agents semble présenter autant d'avantages (valeur probante des constatations) que d'incertitudes (en matière de formation des contrôleurs notamment pour ne pas fragiliser les procédures)⁷. De quel côté la balance penchera-t-elle ? La structuration même du CNAPS interroge. Conçu comme sur le fondement d'un partenariat entre la puissance publique et les professionnels du secteur, il est appelé à évoluer. Le ministère de l'Intérieur n'a jamais caché ses doutes quant à l'intérêt d'un collège mixte. Il s'interroge aussi sur l'avenir des Commissions locales d'agrément et de contrôle. Dès lors une simplification de l'organisation est envisageable.

17. Dans la continuité, des sanctions alourdies sont potentiellement plus dissuasives. Seront-elles réellement prononcées ?

18. Enfin, dans la catégorie des manques, la question des technologies de sécurité est essentielle⁸.

19. Si la détection des drones par des agents privés innove, la loi garde le silence sur tous les autres enjeux. Le recours à des drones par des entreprises privées n'est, par exemple, pas abordé.

20. Autre sujet, le principe même du renvoi à des ordonnances avait surpris, voire déçu. Où en sont les travaux sur le périmètre des activités réglementées ? Celles évoquées (conseil, intelligence économique, sécurité incendie, activités à

⁷ X. LATOUR, « Le Conseil national des activités de sécurité privées : un établissement public à réformer ? » *AJDA*, mars 2020, p. 503.

⁸ *Les moyens de la sécurité privée* (sous la dir. de C. AUBERTIN et X. LATOUR), Mare et Martin, 2018, 134

l'étranger, sécurité électronique) par le législateur doivent-elles et peuvent-elles rejoindre le Livre 6 ? Les limites soulevées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 mars 2011 (2011-625) seront-elles dépassées ?

21. Sous l'angle de la procédure disciplinaire, les modalités de publication des sanctions restent toujours perfectibles.

22. Les réflexions menées dans le cadre de ce colloque n'ont, en tout état de cause, aucun caractère définitif. Elles permettent plus modestement et objectivement de dresser un premier bilan. Les Français sont maintenant habitués à la succession des lois relatives à la sécurité. Une loi pourra donc corriger ou compléter celle de 2021. Encore convient-il d'avoir une vision précise de la situation et des objectifs à atteindre.