



HAL
open science

L'aggravation des sanctions disciplinaires

Derek Elzein, Guillaume Tourres

► **To cite this version:**

Derek Elzein, Guillaume Tourres. L'aggravation des sanctions disciplinaires. Revue Lexsociété, 2022, 10.61953/lex.2984 . hal-03621219

HAL Id: hal-03621219

<https://hal.science/hal-03621219v1>

Submitted on 28 Mar 2022

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



L'aggravation des sanctions disciplinaires

in D. Elzein (dir.), G. Tourres, Sécurité privée et sécurité globale. Les apports de la loi du 25 mai 2021, et après ?, Lexsociété, 2022

DEREK ELZEIN

*Maître de conférences - Avocat au barreau de Paris
Centre Maurice Hauriou (EA 1515)
Université Paris Cité*

GUILLAUME TOURRES

*Doctorant chargé d'enseignement – Agent de recherches privées
Institut des sciences juridique et philosophique de La Sorbonne (UMR 8103)
Université Paris I Panthéon-Sorbonne*

Résumé : Si le fait que les agents privés de sécurité puissent faire l'objet de sanctions disciplinaires n'est pas nouveau, l'aggravation toute récente de celles-ci soulève en revanche plusieurs questions. Le législateur a dû concilier des droits et libertés constitutionnellement garantis et parfois contradictoires. D'un côté, le droit à la sécurité. De l'autre, la liberté de travailler et d'entreprendre. Ces sanctions disciplinaires aggravées portent essentiellement sur les modalités d'interdiction temporaire d'exercice et de pénalités financières, ainsi que sur leurs modalités respectives de publicité.

Mots-clés : sanction ; discipline ; gravité ; sécurité ; agent ; interdiction ; exercice ; pénalité ; pécuniaire ; publication

« *Si l'État est fort, il nous écrase. S'il est faible, nous périssons*¹. »

Cet adage illustre assez bien la difficulté à laquelle a dû faire face le législateur avec la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 *pour une sécurité globale préservant les libertés*, dite *loi sécurité globale*. Il n'est en effet pas aisé de devoir munir l'administration d'un pouvoir de sanction renforcé pour préserver l'équilibre entre les droits et libertés fondamentaux.

D'une part, il est parfaitement exact que « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* »². Ce principe général de la sécurité intérieure ne laisse d'ailleurs pas de faire l'objet de réflexions parmi les juristes.

D'autre part, le large champ d'application du droit de la sécurité intérieure témoigne d'une grande diversité d'acteurs au service de la sécurité de l'État, prêts à répondre présents pour assurer l'effectivité de la règle de droit, fut-elle ressentie comme « écrasante » le cas échéant. C'est le cas pour les administrations de l'État (ex : police, gendarmerie, douanes, justice, armées), les acteurs territoriaux (ex : maire, police municipale), les entreprises privées de sécurité (ex : surveillance et gardiennage, transport de fonds, protection physique des personnes, protection des navires, recherches privées) ainsi que pour les opérateurs *d'importance vitale* (ex : RATP, SNCF).

Ce propos s'intéressera ici essentiellement aux professionnels de la sécurité privée, qui font partie à part entière des professionnels de la sécurité intérieure. Il est possible d'observer que cette dernière a d'ailleurs été plus ou moins adroitement assimilée au concept de « *sécurité globale* », dans le rapport de la mission parlementaire remis par Mme Thourot et M. Fauvergue, qui indique qu'elle correspondrait mieux « *à l'idée d'une participation de tous à la*

¹ Paul Valéry

² Article L111-1 du code de la sécurité intérieure

construction et à la mise en œuvre d'un dispositif où chacun est mobilisé en vue de l'objectif commun »³.

S'interroger sur l'aggravation des sanctions disciplinaires impose tout d'abord de définir celles-ci, au sens administratif du terme. Les professionnels de la sécurité privée ressortent sur ce point de la compétence du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), en tant qu'autorité administrative indépendante de contrôle et de régulation. La sanction disciplinaire est ainsi définie comme une « véritable « punition » infligée par l'administration, dont la diversité va croissant »⁴. Il est d'ailleurs possible d'indiquer que, « sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil constitutionnel, la tendance serait à rapprocher leur régime de celui des sanctions pénales, afin de mieux garantir les droits des personnes sanctionnées »⁵.

S'interroger sur l'aggravation de ces sanctions disciplinaires impose ensuite de définir cette aggravation, ce caractère de gravité considéré comme plus important⁶. L'aggravation peut ainsi être définie comme : « l'augmentation » de la sanction « infligée à un individu, relativement au maximum prévu par le texte réprimant » la violation de la règle de droit. Concrètement, pour aggraver une sanction, le législateur peut créer une loi, ou en modifier une déjà existante. Dans ce second cas, il peut ajouter au dispositif législatif existant une part de règle plus sévère, ou en retirer une part de règle plus douce.

L'aggravation des sanctions disciplinaires pour les professionnels de la sécurité privée constitue donc une augmentation des punitions administratives infligées, pour les leur rendre plus pénibles, plus lourdes à assumer, en répression d'un manquement rattaché à la discipline. L'aggravation de la sanction

³ *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, Rapport de la mission parlementaire, A. THOUROT, J.-M. FAUVERGUE, septembre 2018

⁴ *Lexique des termes juridiques 2021-2022*, THIERRY DEBARD, SERGE GUINCHARD, Dalloz, août 2021, 29^{ème} édition

⁵ *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, GERARD CORNU, PUF, 14^{ème} édition, 05/01/2022

⁶ *op. cit.*

correspondant logiquement au caractère de gravité du manquement commis. Ici, le législateur a probablement considéré que l'aggravation des sanctions disciplinaires avait vocation à mieux assurer l'équilibre entre les droits et libertés fondamentaux.

La participation en ce sens du ministre de l'Intérieur, lorsqu'il affirmait, lors des débats au Sénat, qu'il était nécessaire de « *faire en sorte que la professionnalisation des agents de sécurité privée, la responsabilité découlant des pouvoirs qu'ils ont et la traçabilité de leur action [...] ne soient pas perçues à la légère* » n'y est sans doute pas étrangère⁷. Il est en tout cas assez probable que cette aggravation des sanctions disciplinaires trouve également sa source dans un vœu d'observation plus stricte de la déontologie des professionnels de la sécurité privée. Celle-ci prévoit toute une série de sanctions en cas de manquements : avertissement, blâme, interdiction temporaire d'exercice, sanctions pécuniaires, emprisonnement.

S'interroger sur l'aggravation de ces sanctions disciplinaires impose enfin de s'interroger sur la délimitation opérée en la matière par la *loi sécurité globale*. À cet égard, celle-ci a concentré ses efforts au sein de deux dispositions, les articles 21 et 22, qui ont ensuite été codifiés au sein du code de la sécurité intérieure et sont devenus les articles L634-4 et L634-4-1. La présente étude a donc nécessité de comparer l'état du droit antérieur puis postérieur à la réforme, afin de bien mesurer en quoi ces sanctions disciplinaires s'en sont trouvées aggravées.

La question à laquelle il faudra répondre sera : **en quoi consiste l'aggravation des sanctions disciplinaires issue de la *loi sécurité globale* ?**

Il faudra tout d'abord traiter de l'aggravation dite *ex materiae* (issue de la modification d'une norme législative préexistante) des sanctions disciplinaires par l'élargissement de leur champ d'application (I), puis de l'aggravation dite *ex nihilo* (issue de la création d'une norme législative qui n'existait pas) de ces sanctions par un régime de publication des sanctions (II).

⁷ G. DARMANIN, *in* compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 17 mars 2021

I. L'aggravation *ex materiae* des sanctions disciplinaires par l'élargissement de leur champ d'application

L'étude de l'aggravation des sanctions disciplinaires s'intéressera ici à l'interdiction temporaire d'exercice (A), puis aux pénalités financières (B).

A. L'allongement de la durée maximale d'interdiction temporaire d'exercer une activité privée de sécurité

L'alinéa 2 de l'article L634-4 du code de la sécurité intérieure dispose :

« Les sanctions disciplinaires applicables aux personnes physiques et morales exerçant les activités définies aux titres Ier, II et II bis sont, compte tenu de la gravité des faits reprochés : l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice de l'activité privée de sécurité ou de l'activité mentionnée à l'article L. 625-1 à titre temporaire pour une durée qui ne peut excéder [~~cinq~~] sept ans. »

I. L'aggravation de la sanction disciplinaire se concentre ici sur la durée maximale d'interdiction temporaire d'exercer une activité privée de sécurité qui, de cinq ans, est désormais passée à sept ans. Il s'agit donc bien d'une aggravation par allongement de la durée pendant laquelle le professionnel sanctionné ne peut plus exercer.

Il n'est pas inutile de rappeler que cette sanction reste applicable d'une part, à tous les professionnels de la sécurité privée, quelle que soit leur activité : surveillance et gardiennage, transport de fonds, protection physique de personnes, protection des navires, recherches privées. Cette sanction reste applicable d'autre part, aux prestataires privés de formation. C'est à dire, lorsqu'ils sont exploitants individuels ou personnes morales de droit privé établis sur le territoire français n'ayant pas conclu un contrat d'association avec

l'État, délivrant une formation permettant de justifier de l'aptitude professionnelle et du renouvellement des cartes professionnelles correspondantes pour l'ensemble des activités précitées.

Cette sanction est d'ailleurs assortie de « *l'interdiction de siéger au collège et dans les commissions du Conseil national des activités privées de sécurité* », la durée de cette dernière s'alignant alors sur la durée d'interdiction temporaire d'exercer⁸. Soit au maximum de sept ans. Il y aurait donc ici superposition de deux sanctions différentes sur une même durée.

Ainsi en pratique, une interdiction temporaire d'exercer une activité privée de sécurité pendant une durée maximale de sept ans peut être infligée pour tout manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité.

2. Une distinction entre manquements susceptibles de recevoir l'application de cette sanction disciplinaire aurait néanmoins pu être envisagée par le législateur, en définissant précisément comment procéder à l'appréciation du critère de gravité en fonction du manquement⁹. Pour ce faire, une échelle des gravités entre les différents manquements aux obligations des professionnels de la sécurité aurait pu (dû ?) être établie.

À titre principal, les obligations déontologiques portent ainsi sur : le respect des lois, règlements et des normes constitutionnelles ; la dignité et la sobriété ; l'attitude professionnelle ; le maintien des compétences ; l'obligation de respect, de loyauté, l'interdiction de concurrence déloyale, l'interdiction de dénigrement entre professionnels de la sécurité privée ; l'obligation de confidentialité ; le principe d'interdiction de toute violence ; le principe d'interdiction d'armement ; l'interdiction de se prévaloir de l'autorité publique ; des relations loyales et transparentes avec les autorités et administrations publiques, ainsi que le respect

⁸ Art. R. 634-4 du code de la sécurité intérieure

⁹ Article R631-4 et suivants du code de la sécurité intérieure

des contrôle par les administrations, les autorités et les organismes habilités [N.D.R : en premier lieu le CNAPS très logiquement].

Ce n'est pourtant pas la solution qui a été retenue en l'espèce, l'appréciation de l'existence et de la gravité du manquement étant apportée par le CNAPS lui-même, de façon purement casuistique. L'ensemble des manquements aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité constitue donc un simple « éventail » dans lequel cette autorité administrative indépendante peut librement « piocher » en fonction des circonstances de l'espèce dont elle est saisie. Puis, toujours librement, de fixer le quantum de telle ou telle interdiction temporaire d'exercer.

Il sera donc intéressant d'observer si une unité et une constance des sanctions est appliquée pour chaque manquement (ex : 3 mois pour un manquement au maintien des compétences, 1 an pour un manquement à la sobriété, 3 ans pour un manquement à l'interdiction de se prévaloir de l'autorité publique, 7 ans pour un manquement à l'interdiction de toute violence, etc.). Cela semble aussi nécessaire qu'incontournable, afin de permettre une égalité de traitement entre professionnels - voire entre justiciables et victimes - mais également d'assurer une certaine unification de la sanction sur l'ensemble du territoire puisqu'il n'existe qu'un seul CNAPS pour la République. Il apparaît indubitable que le juge administratif ne manquera pas d'être saisi et de se prononcer dans le cas contraire.

Après s'être penché sur l'allongement de la durée maximale d'interdiction temporaire d'exercer une activité privée de sécurité, il faut désormais s'attacher à traiter de l'élargissement des pénalités financières prononcées à l'encontre des salariés exerçant ces mêmes activités.

B. L'élargissement des pénalités financières prononçables à l'encontre des salariés exerçant des activités privées de sécurité

L'alinéa 2 de l'article L634-4 du code de la sécurité intérieure dispose :

« En outre, les *personnes* morales et les personnes *physiques* [~~non salariées~~] peuvent se voir infliger des *pénalités financières*. Le montant des pénalités financières est *fonction de la gravité des manquements* commis et, le cas échéant, en relation avec les *avantages tirés* du manquement, sans pouvoir excéder *150 000 €* pour les personnes morales et les personnes physiques non salariées et *7 500 €* pour les personnes physiques salariées. Ces pénalités sont prononcées dans le respect des droits de la défense. »

3. L'aggravation de la sanction disciplinaire porte désormais sur toutes les personnes, morales comme physiques, salariées comme non salariées, qui sont susceptibles de se voir infliger une pénalité financière. Autrement dit, l'action répressive du CNAPS est renforcée à l'encontre des salariés, et non plus seulement à l'encontre des seules personnes morales et chefs d'entreprise, qui manqueraient à leurs obligations.

Des contre-arguments n'ont pas manqué d'être soulevés lors de l'examen de cette partie du dispositif législatif par le Conseil constitutionnel. Les sénateurs requérants, à l'origine d'un contrôle a priori de la *loi sécurité globale*, soutenaient d'une part, que « ces dispositions méconnaîtraient les principes de nécessité et de proportionnalité des peines dès lors que l'application de telles sanctions aboutirait à priver les salariés de ressources nécessaires à leur subsistance pendant plusieurs mois et qu'elles dérogeraient au "principe, consacré en droit du travail, de prohibition des pénalités financières infligées aux salariés qui ont commis une faute disciplinaire" »¹⁰. Ces sénateurs requérants soutenaient d'autre part, que « le cumul possible entre cette sanction disciplinaire et les sanctions pénales prévues pour les mêmes faits par les articles

¹⁰ Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021

L. 617-8 et L. 617-10 du code de la sécurité intérieure » seraient « contraire au principe de nécessité des délits et des peines »¹¹.

Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi les requérants sur ce point en indiquant que le contrôle a priori de la loi ne lui conférait « *pas de pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* », a fortiori puisque « *la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur* »¹². Et qu'il lui incombait pour sa part uniquement « *de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* »¹³. Si le Conseil constitutionnel a refusé de se prononcer pour les raisons évoquées, il n'en demeure pas moins pertinent de s'interroger sur la question de l'opportunité et de la lisibilité d'un cumul de sanctions, fut-il disciplinaire.

4. En second lieu, l'aggravation de la sanction disciplinaire de pénalité financière se concentre sur la définition d'un plafond, toujours fixé à 150 000 € pour les personnes morales et les personnes physiques non salariées, mais cette fois-ci fixé à 7 500 € pour les personnes physiques salariées.

C'est à dire, que le montant des pénalités financières reste comme précédemment défini en fonction de la gravité des manquements commis et, le cas échéant, tient compte des avantages tirés du manquement, sans pouvoir excéder un plafond fixé.

C'est le même raisonnement qu'a appliqué le Conseil constitutionnel, afin d'écarter le grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines. Il a sur ce point conclu que la mesure ne méconnaissait aucune autre exigence constitutionnelle et était donc conforme à

¹¹ op. cit.

¹² op. cit.

¹³ op. cit.

la Constitution. Là encore et de façon comparable, la finalité d'un tel dispositif législatif pose problème.

Après s'être intéressé à l'aggravation des sanctions disciplinaires par l'élargissement de leur champ d'application, issue de la modification d'une norme législative, il faut désormais s'attacher à traiter de l'aggravation des sanctions disciplinaires par un régime de publication des sanctions, issue de la création d'une autre norme législative.

II. L'aggravation *ex nihilo* des sanctions disciplinaires par un régime de publication de ces sanctions

L'étude de l'aggravation des sanctions disciplinaires s'intéressera ici aux modalités distinctes des sanctions publiées (A), puis à leurs modalités communes (B).

A. L'allongement de la durée maximale d'interdiction temporaire d'exercer une activité privée de sécurité

S'agissant de la publication des sanctions pécuniaires, l'article L634-4-1 du code de la sécurité intérieure dispose en son alinéa 1er :

*« Sur décision de la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente, la sanction consistant en une **sanction pécuniaire** prononcée à l'encontre des personnes physiques ou morales exerçant les activités définies aux titres Ier, II et II bis du présent livre peut également, compte tenu de la gravité des faits reprochés, être **publiée** en tout ou partie sur le site internet du Conseil*

national des activités privées de sécurité, sans que la durée de cette publication puisse excéder cinq ans. »

5. L'aggravation de la sanction disciplinaire se concentre ici sur la création d'un dispositif de déclaration publique du comportement fautif d'un professionnel de la sécurité privée, lorsqu'une sanction pécuniaire a été infligée en amont à une personne physique ou à une personne morale. Comme précédemment, le champ de cette sanction concerne tous les professionnels de la sécurité privée, quelle que soit leur activité (surveillance et gardiennage, transport de fonds, protection physique de personnes, protection des navires, recherches privées, prestataires privés de formation). Cette sanction aggravée est ensuite cumulative de la pénalité financière, sur décision de la commission locale d'agrément et de contrôle (CLAC) en agissant pour le compte du CNAPS. Il faut donc comprendre que, plus le manquement est considéré comme grave, plus les sanctions s'aggravent et, parfois, se cumulent, à la discrétion du CNAPS, comme de ses délégataires le cas échéant.

De plus, la publication peut être réalisée, en tout ou partie, toujours en considération de la gravité des faits reprochés, étant entendu que sa durée maximale est de cinq ans. Il faudrait donc comprendre que le critère de gravité s'orienterait presque vers une échelle implicite des gravités dans les manquements réalisés, ou tout du moins vers une forme de gradation. Cela dit, rien n'impose à l'autorité administrative de suivre cette échelle dans la prononciation des sanctions corrélatives. Ainsi, il est possible d'infliger 5 ans de sanction pécuniaire publiée à un professionnel qui n'aurait commis qu'un manquement *relativement* moins grave que celui commis par quelqu'un d'autre, alors que le second se serait vu infliger une sanction pécuniaire publiée bien moindre. Il y a donc ici aussi toujours un risque de disparité problématique dans les sanctions prononcées.

S'agissant en second lieu de la publication de l'interdiction temporaire d'exercer, l'article L634-4-1 du code de la sécurité intérieure dispose en son alinéa 2 :

« Sauf si la commission d'agrément et de contrôle territorialement compétente en décide autrement, la sanction consistant en une interdiction temporaire d'exercer est publiée sur le site internet du Conseil national des activités privées de sécurité. La commission peut décider de ne publier qu'une partie de la décision. Elle décide de la durée de publication, qui ne peut excéder celle de l'interdiction temporaire d'exercer. »

6. De façon identique, l'aggravation de la sanction disciplinaire se porte ici sur la création d'un dispositif de déclaration publique du comportement fautif d'un professionnel de la sécurité privée, lorsqu'une interdiction temporaire d'exercer a été infligée en amont. Néanmoins, l'emploi de la préposition « sauf » indique que cette décision de l'autorité administrative revêtirait un caractère d'exception. Cela signifie que la publication serait le principe et la non-publication, l'exception. L'autorité administrative peut également ordonner la publication partielle de la sanction. Il y aurait donc, à défaut d'échelle des gravités, toujours une forme de gradation implicite que l'autorité administrative serait libre de suivre ou non. Ce qui est toujours aussi discutable. Difficile également de prédire si l'administration n'inversera pas dans la pratique principe et exception, comme cela a pu être le cas dans certaines situations comparables.

L'autorité administrative fixe également la durée de la publication, qui ne peut pas excéder celle de l'interdiction temporaire d'exercer. Il est donc permis de penser que la publication se calquera plus ou moins sur l'interdiction temporaire d'exercer. Par conséquent, il serait possible d'arriver au cumul potentiel de trois sanctions différentes pour une même durée : l'interdiction temporaire d'exercer, la publication de celle-ci et l'interdiction de siéger au

collège et dans les commissions du CNAPS. L'effet dissuasif est considérable, même si le procédé peut laisser sceptique à bien des égards.

Ces modalités distinctes de publication des sanctions pécuniaires et des interdictions temporaires d'exercer ayant été traitées, il faut désormais s'intéresser à leurs modalités communes.

B. L'élargissement des pénalités financières prononçables à l'encontre des salariés exerçant des activités privées de sécurité

En premier lieu, l'article L634-4-1 du code de la sécurité intérieure dispose, en ses alinéas 3, 5 et 7 :

« Les sanctions mentionnées aux deux premiers alinéas sont publiées après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification des tiers. (...) »

Les publications mentionnées aux premier, deuxième et quatrième alinéas ne peuvent intervenir qu'à l'expiration du délai de recours administratif préalable obligatoire prévu à l'article L. 633-3 ou, le cas échéant, à l'issue de ce recours. (...) »

Lorsque la décision de sanction rendue publique fait l'objet d'un recours contentieux, le Conseil national des activités privées de sécurité publie sans délai, sur son site internet, cette information ainsi que toute information ultérieure sur l'issue de ce recours. »

7. La publication des sanctions pécuniaires et des interdictions temporaires d'exercer est assortie de conditions cumulatives préalables, visant à protéger les droits des tiers et des professionnels objets d'une sanction disciplinaire.

D'une part, la publication de ces sanctions ne peut intervenir qu'après l'anonymisation des données personnelles identifiantes des tiers. Il est là aussi permis de s'interroger sur la raison pour laquelle ce type de données figureraient

sur l'acte établissant une sanction qui ne leur est pas destinée. Peut-être s'agit-il ici de protéger les victimes de manquement, les témoins qui l'auraient personnellement constaté, ou tout autre personne qui pourrait faire partie de leurs proches afin d'éviter toute tentation de rétorsion par ricochet.

D'autre part, la publication de ces sanctions ne peut intervenir qu'après l'expiration du recours administratif préalable obligatoire (RAPO), ou à l'issue de celui-ci, devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC). Et ce, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux¹⁴. Il s'agit probablement de préserver la fluidification des procédures administratives, recherchée avec la généralisation des RAPO.

Enfin, le CNAPS est tenu lui aussi à une obligation de publication renforcée, à laquelle il doit satisfaire sans délai, sur l'information de l'exercice du recours contentieux ainsi que sur son issue. Il s'agit là, à l'image du principe classique en droit pénal, de respecter la présomption d'innocence, qui consiste à ne pas présenter comme coupable, complice ou co-auteur une personne faisant uniquement l'objet d'un examen en ce sens, avant l'issue de la décision ou du jugement.

En second lieu, l'article L634-4-1 du code de la sécurité intérieure dispose, en ses alinéas 4 et 6 :

« La décision de la commission d'agrément et de contrôle peut également prévoir, dans les mêmes conditions, la publication de la sanction mentionnée aux mêmes deux premiers alinéas aux frais de la personne sanctionnée, sur les supports qu'elle désigne. (...) En cas d'inexécution par la personne sanctionnée de la mesure de publicité dans le délai qui lui a été imparti, le Conseil national des activités privées de sécurité peut la mettre en demeure de procéder à cette

¹⁴ Article L633-3 du code de la sécurité intérieure

publication. Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte journalière pouvant aller jusqu'à 300 €. »

8. La publication des sanctions pécuniaires et des interdictions temporaires d'exercer est assortie d'une modalité de republication facturée au professionnel ayant commis un manquement. Ainsi, il peut y avoir une première publication du manquement et de la sanction corrélative sur le site internet du CNAPS. Puis, plusieurs republications sur différents supports, désignés par le CNAPS. C'est à dire, sur tous types de supports, y compris ceux susceptibles d'appartenir à l'entreprise prestataire, au client, au professionnel sanctionné, au tiers éventuel bénéficiaire de la prestation le cas échéant, etc. Ces supports peuvent être aussi bien physiques que numériques (sites internet, blogs, réseaux socioprofessionnels, etc.), ce qui étend potentiellement très largement le nombre de personnes amenées à pouvoir prendre connaissance de l'information selon laquelle le professionnel a commis un manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques. De plus, la non-limitation expresse du nombre de republications facturées ouvre ici la possibilité de republications facturées « en cascade », potentiellement fatales d'un point de vue économique. C'est-à-dire, que celles-ci pourraient aller jusqu'à dépasser les capacités financières de l'entreprise, de la société ou du professionnel sanctionné. Cela, en rendant le passif exigible supérieur à l'actif disponible, donc en provoquant une cessation des paiements. L'alerte n'est pas vaine et si cette mesure de sanction n'a pas pour objet de pousser les personnes morales ou physiques vers l'endettement, voire vers une cessation des paiements, le risque d'effet « dommage collatéral » doit légitimement conduire à s'interroger.

Enfin, le CNAPS peut prononcer une mise en demeure, assortie, le cas échéant, d'une astreinte journalière pouvant aller jusqu'à 300 € afin de sanctionner - à nouveau - le professionnel qui n'aurait pas exécuté son obligation de publication comme de republication de cette mesure, dans le délai qui lui était imparti. Comme précédemment, il y aurait donc ici superposition potentielle de trois (voire quatre) sanctions différentes : la sanction pécuniaire et/ou

l'interdiction d'exercer, la publication de cette sanction et l'astreinte journalière. L'effet dissuasif est encore plus considérable.

À titre d'ouverture, plusieurs observations peuvent être utilement formulées.

Tout d'abord, et de façon désormais répétitive, il demeure profondément regrettable que la *loi sécurité globale* n'appréhende pas certaines activités et donc certains professionnels dans le champ des sanctions disciplinaires. C'est tout particulièrement le cas des professionnels de la sécurité incendie et de l'intelligence économique, qui font encore partie des grands absents des réformes du droit de la sécurité intérieure.

L'article 35 de *la loi sécurité globale* évoque bien : « *La conception, l'installation et la maintenance des dispositifs de sécurité électronique ; 2 La fourniture de services de conseil dans les domaines de la sécurité et de la sûreté ; 3 La fourniture de services de sécurité à l'étranger ; 4 La sécurité incendie* ». Mais il ne s'agit que d'une demande de remise de rapport du Gouvernement au Parlement, afin d'examiner « *l'opportunité de réglementer, au titre du livre VI du code de la sécurité intérieure, certaines activités en vue de contrôler la moralité et l'aptitude professionnelle des personnes qui les exercent* ». Il s'agit donc d'un acte manqué puisque le législateur n'a pas tranché à ce sujet et n'a donc toujours pas résolu ce point d'achoppement.

La sécurité incendie reste donc aussi « exclue » du champ de la sécurité privée, causant une assimilation et des confusions fréquentes de l'une à l'autre. Et ce, alors que le cumul des deux activités est possible mais conditionné à un critère de connexité d'une activité nécessaire à la bonne exécution de la mission de

sécurité¹⁵. Plus précisément désormais, « *Une société de sécurité privée peut exercer des missions de sécurité incendie à titre connexe de son activité principale à partir du moment où elle respecte les règles qui régissent cette activité. De même, une société de sécurité incendie peut exercer des activités de sécurité privée sous la même réserve de respect des dispositions qui les régissent. Par ailleurs, une entité juridique dotée d'un service interne de sécurité peut également exercer ces deux missions sous réserve du respect des dispositions spécifiques qui les régissent* »¹⁶.

L'intelligence économique quant à elle, demeure encore non encadrée en tant qu'activité privée de sécurité, du fait d'une absence de définition législative résultant d'une imprécision censurée par le Conseil constitutionnel¹⁷. Sa nature est ainsi moins celle d'une discipline que d'un champ d'étude, nécessitant notamment l'examen du droit pénal, du droit des affaires et du droit de la propriété intellectuelle. Quant à son exercice, il est généralement confiné entre le conseil pour les affaires et autres conseils de gestion et les recherches privées, activité privée de sécurité (!). Mais à la condition expresse, pour cette dernière, de disposer des carte professionnelle, autorisation d'exercer et agrément correspondants. Une sorte de « qui peut le plus peut le moins ».

Quoi qu'il en soit, si l'objectif d'une meilleure prise de conscience par les professionnels de la sécurité privée des obligations qui pèsent sur eux est parfaitement louable, elle se heurte malgré tout à une difficulté pratique de taille. Le postulat selon lequel tout professionnel de la sécurité privée doit être un acteur efficace dans l'exécution de sa prestation de service... *et en même temps* un spécialiste du droit de la sécurité intérieure, notamment des sanctions qui lui sont applicables. Ce qui implique aussi une bonne connaissance du droit

¹⁵ E. DUPIC, *Droit de la sécurité intérieure*, Gualino, 2014

¹⁶ Circulaire NOR INTK1517236J du 12 août 2015

¹⁷ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ; conf. CHRISTIAN VALLAR, *Sécurité privée et sécurité globale. Les apports de la loi du 25 mai 2021, et après ?*, 26 janvier 2022

administratif. Tout ceci, bien évidemment, sans être juriste : nul n'étant censé ignorer la loi...

Quoi que l'on puisse en penser, cette prophétie de M. Darmanin semble avoir été auto-réalisatrice : ne pas prendre à la légère la professionnalisation, ainsi que la responsabilité et la traçabilité des actes réalisés - ou commis - le cas échéant. Une prudence et une vigilance accrues s'imposent donc désormais à tous les acteurs dans l'exercice d'une profession de sécurité privée.

Certaines conséquences doivent être utilement tirées de cette réforme.

La carte professionnelle du salarié, l'autorisation d'exercer de l'entreprise et l'agrément du dirigeant ne suffisent plus vraiment à garantir la liberté de travailler ou d'entreprendre. Un client, un employeur, voire un associé ou un partenaire commercial, aura toujours tendance à vouloir faire travailler, ou travailler avec, ceux qui sont considérés comme « les meilleurs » professionnels. Or cette qualification semble peu compatible avec l'application d'une sanction pour manquement rattaché à la discipline. L'aggravation des sanctions disciplinaires voit donc ajouter un quatrième « sésame » immatériel à ceux précités, à savoir : le fait de n'avoir commis aucun manquement constaté et sanctionné aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques, et de préférence en n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de publicité corrélative.

Outre l'effet dissuasif, cette réforme aura probablement aussi celui d'une « purge sociale » progressive de la profession, pour ses éléments les moins disciplinés. Elle aura probablement pour effet collatéral d'inciter des acteurs à envisager des alternatives professionnelles, du fait de l'interdiction d'exercer en particulier. Soit le professionnel sanctionné poursuit son exercice dans la plus parfaite illégalité, en encourageant alors une nouvelle aggravation des sanctions disciplinaires qui se prolongent dans le champ pénal puisque « *le fait de ne pas respecter une interdiction temporaire d'exercer prononcée en application de l'article L. 634-4* » « *est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 €*

d'amende »¹⁸. Soit le professionnel sanctionné cesse d'exercer son activité temporairement, sans en changer, en bénéficiant le cas échéant de revenus allocatifs (ex : allocation chômage, allocation familiale, allocation de solidarité spécifique, etc.). Soit il cesse d'exercer son activité définitivement et décide d'en changer, ne pouvant faire autrement.

Il est aussi important de préciser qu'« *aucune règle ni aucun principe ne font [...] obstacle à ce que soient confiées à une même autorité des fonctions administratives et un pouvoir de sanction, dès lors que ce pouvoir de sanction est aménagé de façon que soient assurés le respect des droits de la défense, le caractère contradictoire de la procédure et l'impartialité des décisions* »¹⁹. Le CNAPS et la CLAC pourront donc faire usage de ce pouvoir de sanction disciplinaire sans difficulté.

S'agissant de l'opportunité du recours aux CLAC, il est possible de s'interroger. D'une part, du fait de leur pouvoir de sanction « déléataire » du CNAPS, qui peut surprendre dès lors qu'il peut conduire à une disparité potentielle d'application des règles et des critères en la matière, qui peut nuire à l'objectivité nécessaire à cet acte. D'autre part, du fait de lourdeurs administratives qui pourrait également confiner à une certaine opacité, ce qui semblerait logique dans l'hypothèse de leur disparition par absorption au sein du ministère de l'Intérieur²⁰.

Si la correction des scories législatives précitées apparaît nécessaire, il reste aussi extrêmement souhaitable de voir l'émergence d'une vraie jurisprudence administrative, donc un recours plus important au juge administratif.

Il n'est pas non plus inutile de rappeler que les sanctions disciplinaires en tant que telles ne sont pas les seules à pouvoir être appliquées. Toutes les autres sanctions du droit commun restent applicables, notamment celles relatives à la

¹⁸ Article L634-5 du code de la sécurité intérieure

¹⁹ CE 12 févr. 2014, Union fédérale des enquêteurs de droit privé, n° 365073

²⁰ P. LANZAFAM, *Sécurité privée et sécurité globale. Les apports de la loi du 25 mai 2021, et après ?*, 26 janvier 2022

violation de secrets protégés par la loi : le secret industriel et commercial, le secret de la défense nationale, mais aussi et surtout le secret professionnel et le secret de la vie privée, qui sont encore en pratique trop souvent largement sous-estimés.

En définitive, outre la nécessité de disposer de tous les outils nécessaires à l'apurement d'un secteur essentiel à la sécurité intérieure et les débordements que cette loi rend possible, l'avenir dira si les choix faits avec la *loi sécurité globale* sont conformes aux attentes de ce secteur. Et ce, a fortiori dans un contexte où l'État-client verra de plus en plus le recours à la sécurité privée s'intensifier, notamment dans le cadre des jeux olympiques 2024.

Sur ce point, les organisations professionnelles membres du collège du CNAPS, qui avaient initialement affirmé leur opposition à l'égard d'un projet d'ordonnance portant création d'un Conseil d'orientation stratégique, doté d'une fonction « de diagnostic et de conseil » considérée comme concurrente, se verraient finalement réintégrés dans cette gouvernance^{21 22 23}.

Serait ainsi « *envisagé la création d'une "commission d'expertise" (et) une "commission de discipline" (...) chargée de prononcer les sanctions les plus lourdes, les autres relevant du directeur de l'établissement public, qui délivrerait également les titres professionnels* ».

La composition de cette "commission de discipline" serait définie comme suit. Un « *membre de la juridiction administrative, désigné par le vice-président du Conseil d'État, qui la présiderait* ». Trois « *représentants de l'État* » – dont le *DGPN et le DGGN* — ». Un « *magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le*

²¹ *Déclaration liminaire des organisations professionnelles membres du collège du CNAPS sur le projet d'ordonnance relative au fonctionnement du CNAPS*, 27 janvier 2022

²² *Le DPSIS précise les annonces de l'exécutif en matière de renforcement des partenariats au ministère de l'Intérieur*, MARIE DESRUMAUX, Dépêche AEF info N 666944, 1^{er} février 2022

²³ *Réforme du Cnaps : le ministère de l'Intérieur revoit sa copie et réintègre les professionnels dans la gouvernance*, MARIE DESRUMAUX, Dépêche AEF info N 667172, 15 février 2022

procureur général près la Cour de cassation ». Deux « personnes issues de la sécurité privée ou de la formation (qui) seraient désignés par le président de la commission à partir d'une liste fixée par arrêté, sur proposition du président du collège et après avis de la commission d'expertise ». Étant entendu que, parmi ces deux derniers, « Un, au moins, devrait être issu de l'activité exercée par la personne visée par la procédure. ».

Ainsi, dans cette « nouvelle version, le directeur ou la « commission de discipline » décideraient de la publication, sur le site du Cnaps, des sanctions pécuniaires, pour une durée maximale de cinq ans. Sauf décision contraire de la « commission de discipline », les interdictions temporaires d'exercer seraient automatiquement publiées, pour la durée maximale de leur application. Il serait également possible d'ordonner la publication de ces sanctions sur d'autres supports, aux frais de la personne sanctionnée. ».

Il faudra donc sur ces ultimes points attendre pour savoir si ces projets de normes réglementaires sont publiées en l'état ou pas, et si elles sont complétées le cas échéant par une ou plusieurs normes législatives. Les unes comme les autres devant faire l'objet respectivement d'un contrôle par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel.
