



HAL
open science

Quel périmètre pour les activités réglementées de sécurité ?

Christian Vallar

► **To cite this version:**

Christian Vallar. Quel périmètre pour les activités réglementées de sécurité ?. Revue Lexsociété, 2022, 10.61953/lex.3147 . hal-03650539

HAL Id: hal-03650539

<https://hal.science/hal-03650539v1>

Submitted on 25 Apr 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



Quel périmètre pour les activités réglementées de sécurité ?

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

CHRISTIAN VALLAR

Doyen honoraire, Professeur agrégé de droit public

Directeur du CERDACFF

Université Côte d'Azur

Avocat au Barreau de Nice

Résumé : La loi du 12 juillet 1983 a consacré l'existence d'un secteur de la sécurité privée en développement, mais a limité son périmètre à certaines activités, relevant du livre 6 du Code de la sécurité intérieure. La question s'est posée de l'extension de ce périmètre à d'autres activités, telles le conseil en intelligence économique ou la sécurité incendie. Une première tentative a échoué pour des raisons de constitutionnalité, une seconde a réussi, et l'Etat dans la loi du 25 mai 2021 évoque timidement l'étude de cette extension qui paradoxalement n'intéresse plus vraiment les secteurs concernés...

Mots clés : sécurité privée ; périmètre des activités réglementées ; constitutionnalité ; évolution législative

1. En application de l'article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure, « *l'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, (...) au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens* », mais il n'est pas seul.

2. il est également prévu qu'il associe d'autres acteurs à la politique de sécurité parmi lesquels les collectivités territoriales et les représentants des professions de sécurité.

3. C'est la notion de continuum de sécurité Le continuum de sécurité se veut être la base de la sécurité globale en incluant une collaboration pleine et entière entre les forces de sécurité publique et les acteurs privés. Le rôle des entreprises, maillons forts de la sécurité, est clairement énoncé, et leurs responsabilités sont appelées à grandir.

4. Au concept de continuum, la mission parlementaire Fauvergue Thourot privilégie celui de « *sécurité globale* », qui correspond mieux d'après elle à l'idée d'une participation de tous à la construction et à la mise en œuvre d'un dispositif où chacun est mobilisé en vue de l'objectif commun ¹.

5. La Cour des comptes pour sa part considère que les sociétés privées de sécurité sont « *un acteur du dispositif de sécurité globale* »².

6. Cependant la loi fondatrice du 12 juillet 1983 n'a que partiellement intégré la sécurité privée au dispositif de sécurité assuré par l'Etat. De ce fait se pose de façon récurrente la question de l'accroissement de son périmètre.

¹ Rapport des députés ALICE THOUROT et JEAN-MICHEL FAUVERGUE, *D'un continuum de sécurité vers la sécurité globale*, 11 septembre 2018

² Cour des comptes, *rapport annuel*, 2018, p. 175

I/ La loi fondatrice du 12 juillet 1983 et l'intégration partielle de la sécurité privée au dispositif de sécurité assuré par l'Etat

7. La reconnaissance de l'activité réglementée ab initio est limitativement délimitée, et son extension a échoué.

A/ La délimitation réduite du périmètre de la reconnaissance d'activité réglementée

8. Initialement le vocabulaire utilisé ne porte que sur les sociétés de gardiennage et de surveillance. Le rapport « Peyrefitte » de 1977 se satisfait du constat que « *les entreprises de surveillance et de gardiennage se sont multipliées* »³.

9. Le « rapport Bonnemaïson » de décembre 1982, qui a eu une large audience et a été largement traduit en dispositions législatives ou organisationnelles par les gouvernements socialistes d'alors, comportait ainsi une proposition relative aux sociétés de sécurité privée (la proposition 48 entend « *définir la place des sociétés de gardiennage dans la société* »), et inscrit la régulation de la sécurité privée dans le champ des réformes nécessaires de l'Etat :

10. « *Définition du champ d'intervention des sociétés de gardiennage* », avec autorisation préalable pour les interventions sur le domaine public le cas échéant (transport de fonds)

- « *Définition de l'objet social des sociétés* », pour asseoir le principe d'exclusivité ;

- « *Agrément des sociétés de gardiennage et de surveillance* », par une autorisation administrative. Le rapport ajoutant : « *Il devrait également être*

³ A.PEYREFITTE, Réponses à la violence, Rapport à M. Le Président de la République présenté par le comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, *La documentation française, Paris, 1977*, p. 47

institué un contrôle permanent des agissements des sociétés privées de gardiennage » (p. 89)⁴.

II. Trois propositions de loi ont été déposées devant l'Assemblée nationale au cours de la seconde session ordinaire de 1981-1982 :

— deux d'entre elles ont un objectif limité : réglementer les seules fonctions de directeur ou de gérant des sociétés de surveillance, de sécurité ou de gardiennage (proposition n° 809 de Mme Nicole de Hauteclocque) ou parvenir à la dissolution des milices patronales (proposition n° 816 de M. André Lajoinie) ;

— la troisième proposition (n° 890, M. Georges Sarre et plusieurs de ses collègues) a une portée beaucoup plus large puisqu'elle tend à « *réglementer les activités privées de surveillance et de gardiennage* » dans leur ensemble. Elle inspire fortement le texte élaboré par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, et reproduit elle-même en de nombreuses dispositions la loi n° 80-1058 du 29 décembre 1980 réglementant l'exercice de la profession de directeur et de gérant d'agences privées de recherche, à la rédaction de laquelle le Sénat avait apporté une contribution essentielle.

12. Elle adopte une définition plus extensive incluant « le transport de fonds, qui initialement devait être exercé de manière exclusive à toute autre activité privée de sécurité, s'est vu rattaché, au fil des débats, aux principes génériques des activités privées de sécurité »⁵.

13. Lors de la discussion de la future loi de 1983, Le Sénat veut une définition plus extensive et globale en l'appelant « loi réglementant les activités privées de sécurité », et non pas « loi réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes », le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles du Sénat, Marc Bécam,

⁴ Commission des maires sur la sécurité, Face à la délinquance, Prévention, répression, solidarité, décembre 1982

⁵ C.PAULIN, Il y a plus de trente ans était votée la loi du 12 juillet 1983, *Sécurité et stratégie*, 2013/4(15), p. 10

soulignant que cette « *dénomination réservait l'avenir en ne limitant pas aux seules activités de sécurité privée actuellement exercées le champ d'application de la loi* »⁶.

14. Le périmètre a été maintenu comme étant celui du gardiennage, à l'exclusion d'autres activités de prévention (incendie, dégâts des eaux, hygiène, etc.), afin d'éviter une trop grande restriction à la liberté d'entreprise. G. Deferre, ministre de l'Intérieur, répond ainsi au sénateur Guy Petit : « *Monsieur Guy Petit, quand vous dites : « La prévention peut très bien avoir pour objet d'empêcher les insectes, quels qu'ils soient, de pénétrer dans un immeuble ou de sévir dans une région ou pour empêcher un dégât des eaux », cela signifie-t-il que vous voulez voir étendre à toutes les sociétés qui s'occupent de prévention de cette nature le statut que vous voterez quand ce texte aura été adopté ? Moi, socialiste, je vous dis non* »⁷. L'esprit de la loi, voulu par le ministre de l'Intérieur, était de restreindre sa portée aux risques de vol et d'agression, d'où le terme « gardiennage », là où l'opposition aurait préféré celui de « prévention », permettant d'inclure d'autres activités⁸.

15. Le Conseil en sûreté, la sécurité incendie, les industries d'installation et maintenance des dispo de sécurité électronique, la fourniture de services à l'étranger restent donc des « oubliés » de la sécu privée (Guillaume Farde). C'est à priori dommageable car la réglementation favorise la déontologie et la reconnaissance, la légitimité de l'activité, qui sont des arguments commerciaux. Une tentative d'extension du périmètre échoue d'emblée.

B / l'échec de l'extension du périmètre

16. La LOPPSI (loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure) a souhaité intégrer les activités d'intelligence économique

⁶ M. BECAM, Sénateur, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, Sénat, « *Examen de la proposition de loi sur les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds en deuxième lecture* », séance du 24 juin 1983, p. 1970.

⁷ Sénat, « *Examen de la proposition de loi sur les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds en première lecture* », séance du 26 mai 1983, p. 1140

⁸ C. PAULIN, op.cit.

dans le périmètre des activités réglementées. Le Conseil constitutionnel a censuré d'emblée cette tentative⁹.

17. L'article 32 de la loi déferée instaure dans la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, un titre III composé des articles 33-12 à 33-16, ayant pour but d'encadrer les « *activités privées d'intelligence économique* », sur le modèle de ce que cette loi prévoit pour les activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes.

18. L'article 33-12 tend à définir le champ d'application du régime applicable aux activités d'intelligence économique, activités « *consistant dans la recherche et le traitement d'informations sur l'environnement économique, social, commercial, industriel ou financier d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales destinées soit à leur permettre de se protéger des risques pouvant menacer leur activité économique, leur patrimoine, leurs actifs immatériels ou leur réputation, soit à favoriser leur activité en influant sur l'évolution des affaires ou les décisions de personnes publiques ou privées* ».

19. Dès lors qu'une personne souhaite assurer la direction d'une entreprise ayant cette activité, l'article 33-13 lui impose l'obtention d'un agrément délivré par le ministre de l'intérieur et « *l'agrément ne peut être délivré s'il résulte d'une enquête administrative, ayant le cas échéant donné lieu à consultation des traitements de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception des fichiers d'identification, que le comportement ou les agissements du demandeur sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes moeurs ou de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État et sont incompatibles avec l'exercice des fonctions susmentionnées* ».

⁹ Cons.constit., 10 mars 2011, n° 2011-625 DC, LOPSSI

20. Dès lors qu'une entreprise souhaitait exercer ce type d'activité, elle doit obtenir, sur le fondement de l'article 33-14, une autorisation délivrée également par le ministre de l'intérieur et pour cela fournir la liste de ses salariés, recueillir l'avis d'une commission consultative nationale chargée d'apprécier la compétence professionnelle et la déontologie de la personne physique ou morale et enfin indiquer le numéro d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés.

21. Enfin, l'article 33-16 réprime les infractions aux règles précitées de peines d'amende et d'emprisonnement ainsi que de peines complémentaires d'interdiction ou de fermeture :

– le fait d'exercer sans être immatriculé ou sans avoir obtenu un agrément ou encore sans y avoir été autorisé était puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ;

– le fait de ne pas transmettre la liste des salariés était puni de six mois d'emprisonnement et de 15 000 euros ;

– en outre, les personnes physiques déclarées coupables encourent, à titre de peine complémentaire, la fermeture des établissements qu'elles dirigent ou gèrent et une interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer toute activité d'intelligence économique.

22. La Haute assemblée censure le dispositif pour non-conformité au principe de légalité des délits et des peines

23. Le Conseil constitutionnel tout d'abord rappelle qu'en vertu du principe de légalité des délits et des peines, lorsque le législateur prévoit de nouvelles infractions en déterminant les peines qui leur sont applicables, *« il lui incombe, d'une part, d'assurer la conciliation entre les exigences de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés au rang desquels figure la liberté d'entreprendre et, d'autre part, de respecter les exigences résultant des articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 au rang desquelles figure le principe de légalité des délits et des peines, qui impose d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques »*.

24. Puis, il juge qu'au vu de la définition très imprécise des objectifs et de la notion d'« *activité d'intelligence économique* », une entreprise ne pouvait véritablement savoir si elle entrait ou non dans le champ « *de l'activité privée d'intelligence économique* » et si elle s'exposait aux peines définies par l'article 33-16. Il n'était pas possible de déclarer conforme à la Constitution une interdiction d'exercer une activité sans agrément ou autorisation, alors que la loi ne permettait pas même de connaître précisément la définition de cette activité. Une définition précise de celle-ci était seule de nature à assurer le respect du principe de légalité des sanctions pénales créées pour réprimer leur exercice illégal.

25. Le Conseil constitutionnel considère donc l'article 32 de la loi déferée, dont les dispositions constituaient un ensemble inséparable, contraire à la Constitution.

26. Néanmoins l'extension du périmètre est revenue à l'ordre du jour.

II/ Vers un périmètre accru ?

27. Indéniablement l'Etat s'est engagé en faveur de l'élargissement du périmètre, mais est-ce pour autant que celui-ci se concrétisera...

A/ Une démarche de l'Etat en faveur de l'élargissement

28. Les entreprises de services de sécurité et de défense entrent dans le périmètre, que les députés Fauvergue et Thourot souhaitent agrandir.

1°/ L'entrée dans le périmètre des ESSD de lutte contre la piraterie maritime

29. Un rapport des députés Ménard et Viollet sur les sociétés militaires privées rendu en 2012 considère « que la loi de 1983 ainsi que les dispositions complémentaires régissant la sécurité privée offrent un cadre intellectuel sur lequel il est possible de s'appuyer pour organiser l'activité des ESSD proposant des prestations extérieures. La loi de 1983 a naturellement donné lieu à des débats importants, touchant notamment aux limites du régalién. En outre, les dispositions du droit français encadrant certaines activités de sécurité privée ont ouvert la possibilité d'un port d'arme pour certaines professions sensibles (on pense notamment au convoyage de fonds). Ces dispositions ont instauré un environnement législatif et réglementaire vivant »¹⁰.

30. Les entreprises de lutte contre la piraterie maritime entrent ainsi dans le périmètre avec la loi n° 014-742, 1er juill. 2014, relative aux activités privées de protection des navires.

Consensuellement le périmètre s'ouvre :

« le législateur a répondu à la demande des armateurs de mieux protéger les navires de commerce croisant dans des eaux exposées à la piraterie maritime. Aux termes de l'article L. 611-1, 4° du Code de la sécurité intérieure : "À la demande et pour le compte d'un armateur, à protéger, contre des menaces d'actes définis aux articles 224-6 à 224-8 du Code pénal ou d'actes de terrorisme définis au titre II du livre IV du même code, des navires battant pavillon français, en application de l'article L. 5441-1 du Code des transports". L'État tirait aussi les conséquences des difficultés des armées françaises de répondre aux besoins des professionnels du transport maritime. Depuis, en raison de la menace terroriste, le champ d'intervention a été étendu aux eaux territoriales et aux eaux intérieures (L. n° 2016-816, 20 juin 2016, sur l'économie bleue : JO 21 juin 2016, texte n° 1. – L. n° 2017-258, 28 févr. 2017, relative à la sécurité publique : JO 1er mars 2017, texte n° 3. – C. transp., art. L. 5442-1, en cas de risque exceptionnel d'atteinte à la vie des personnes et après autorisation du

¹⁰ C.Ménard, J.C. Viollet, *Rapport d'information sur les sociétés militaires privées*, AN, 14 février 2012, p. 34

préfet maritime, y compris accordée pour un trajet ou une ligne définie, ce qui inclut les navires de croisières (D. n° 2017-944, 10 mai 2017 : JO 11 mai 2017, texte n° 19) »¹¹.

2°/ La proposition du rapport parlementaire Fauvergue Thourot

31. Les deux députés proposent d'étendre le champ du contrôle opéré par le CNAPS qui ne peut intervenir que dans le cadre qui lui est fixé par la réglementation, et donc sur les activités de surveillance humaine ou par des systèmes électroniques (gardiennage, sûreté aéroportuaire, agents cynophiles), le transport de fonds, la protection physique des personnes, la protection des navires ou les agences de recherches privées. Ces secteurs sont tous intégrés dans le livre VI du code de la sécurité intérieure. Ce faisant, les secteurs non cités et non listés sont exclus du titre VI et donc du champ de contrôle sur lequel intervient le CNAPS. La mission considère que plusieurs des domaines jusqu'ici exclus devraient être intégrés dans le périmètre d'action du CNAPS, et donc intégrés dans le livre VI du CSI. Elle relève que le CNAPS comme les professionnels concernés y sont favorables. Son objectif est multiple. Il peut s'agir de s'assurer de la moralité et du professionnalisme de personnels et de sociétés qui bénéficient de larges informations à caractère sensible sur la sécurisation de sites privés ou publics. Il peut aussi s'agir de délivrer une garantie de moralité à des sociétés françaises qui sont soumises à une concurrence internationale et qui ont besoin d'un label pour rester compétitives. Ainsi, la mission propose d'étendre le champ du livre VI et donc le périmètre du contrôle du CNAPS aux activités de conception, d'installation et de maintenance de dispositifs de sécurité électroniques ; aux sociétés de conseil en sécurité / sûreté ; aux sociétés de service de défense ¹².

¹¹ X. Latour, *Fasc. 718 : sécurité privée, Jurisclasseur collectivités territoriales, LexisNexis, 2017*

¹² Op.cit., p. 117 s.

B/ L'extension à venir du périmètre ?

32. La loi n° 221-646 du 25 mai 2021 ouvre la possibilité d'une extension du périmètre dans son article 35 : « *Dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport examinant 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, en particulier :*
1° *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° (nouveau) *La sécurité incendie. »*

32. Cet article a failli disparaître pendant la discussion parlementaire. La commission des lois de l'assemblée nationale le supprime au motif que « *D'une part, la commission est, par principe, réservée sur les commandes de rapports au Gouvernement : ils ne sont pas toujours remis, ou avec retard, et leur contenu est parfois en-deçà des attentes.*

D'autre part, les deux chambres du Parlement disposent de moyens de contrôle propres leur permettant d'évaluer l'opportunité d'une modification législative. Le Parlement et ses membres n'ont donc pas besoin de solliciter la remise d'un rapport pour juger de l'opportunité de modifier la loi.

Symétriquement, il n'est nullement besoin au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement s'il souhaite voir modifié le code de la sécurité intérieure. L'étude d'impact et l'exposé général du projet de loi qu'il pourrait être amené à inscrire à l'ordre du jour auraient précisément pour but de justifier l'opportunité de sa démarche »¹³.

¹³ Rapport de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, n° 3452, 5 novembre 2020, 5 novembre 2020, A. THOUROT et J. M. FAUVERGUE

33. La Commission des lois du Sénat n° 410, 3 mars 2021 abandonne aussi cet article mais adopte un amendement intégrant la sécurité incendie dans le livre 6 du CSI¹⁴.

34. Au final la commission mixte paritaire rétablit l'article¹⁵...

35. Mais les organisations professionnelles représentatives des secteurs ayant éventuellement vocation à intégrer le périmètre du livre 6, longtemps favorables à cette extension, font désormais preuve de réticence. Obstacles juridiques, remise en cause du régulateur, portée de la réglementation française à l'étranger, livre 6 du CSI trop orienté sur la surveillance humaine¹⁶... La lancinante question du périmètre se posera semble-t-il encore longtemps.

¹⁴ Rapport de la *Commission des lois du Sénat, rapport n° 409 (2020-2021), 3 mars 2021*, M.-P. DAUBRESSE et L. HERVE

¹⁵ *Rapport commission mixte paritaire, AN n° 4030, S n° 494, 29 mars 2021*, p.28

¹⁶ Des réserves apparaissent sur la nécessité d'étendre le périmètre de la réglementation des activités de sécurité privée, *Dépêche n° 666583, AEF info, 2 février 2022*