



HAL
open science

La flexibilité des services internes

Christophe Aubertin

► **To cite this version:**

Christophe Aubertin. La flexibilité des services internes. Revue Lexsociété, 2023, 10.61953/lex.3832 .
hal-04093401

HAL Id: hal-04093401

<https://hal.science/hal-04093401v1>

Submitted on 7 Jun 2023

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



La flexibilité des services internes

in C. AUBERTIN, S. JOUNIOT et X. LATOUR (dir.), L'internalisation des services de sécurité : les nouvelles donnes, Université de Paris Cité/Université Côte d'Azur, 2023

CHRISTOPHE AUBERTIN

Maître de conférences honoraire en droit privé et sciences criminelles

1. Les restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie imposées à la sécurité privée varient selon que le service est internalisé ou externalisé¹. Les prestations de sécurité sont fournies au bénéficiaire dans un cas par un service interne et dans l'autre par un prestataire extérieur². Lorsque le service est interne, ses agents ont pour employeurs les organismes qu'ils sont chargés de protéger. Quand la sécurité est externalisée, les agents sont des employés d'un professionnel indépendant qui s'est chargé par contrat de veiller à la sécurité du bénéficiaire des prestations. Il apparaît ainsi qu'en cas d'internalisation, le fournisseur des prestations et leur bénéficiaire ne font qu'un.

2. Or, aux yeux de la puissance publique, les entreprises à service interne sont moins portées que les entreprises prestataires à rivaliser avec la force publique. Les services internes subissent donc moins de contraintes que les prestataires extérieurs. Dans cet esprit, l'article L. 612-25 du Code de la sécurité intérieure énumère les dispositions qui s'appliquent aux entreprises prestataires sans s'étendre aux services internes. C'est notamment le cas de la règle de l'exclusivité ou de la spécialité qui interdit aux prestataires d'exercer une activité autre que la sécurité privée.

3. La plus grande liberté accordée aux services internes facilite leur adaptation aux besoins des organismes dont ils assurent la protection. L'internalisation permet de fournir des prestations moins standardisées que celles des prestataires extérieurs. En effet, comme les entreprises à service interne échappent à la règle de l'exclusivité, leurs agents de sécurité sont plus polyvalents que ceux des entreprises prestataires. La flexibilité des services internes s'oppose ainsi à la plus grande rigidité des prestataires extérieurs. En contrepartie, l'internalisation est souvent plus coûteuse que l'externalisation, notamment parce que les agents des services internes bénéficient de la

¹ Sur le droit de la sécurité privée, v.not. XAVIER LATOUR ET PIERRE MOREAU, *JCL Collectivités territoriales*, fasc.718, Sécurité privée.

² CHRISTOPHE AUBERTIN, « Service interne et entreprise prestataire : deux notions fondamentales du droit de la sécurité privée », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2014, pp.217 et s.

convention collective de branche correspondant à l'activité principale de leur employeur, de sorte qu'ils échappent aux règles souvent moins favorables de la convention collective nationale des entreprises de prévention et de sécurité.

4. Il n'en demeure pas moins que les entreprises à service interne sont soumises, comme les entreprises prestataires, aux règles fondamentales de la sécurité privée telles que le contrôle par l'autorité publique de la moralité des agents. Il importe donc que leurs particularités ne soient pas marquées au point que leurs prestations deviennent étrangères à la sécurité privée. Aussi les services de sécurité des organismes à but non lucratif, tels que les syndicats professionnels et les partis politiques, ne sont-ils pas assimilables à des services internes. Ils ne relèvent pas de la liberté du commerce et de l'industrie mais d'autres droits fondamentaux tels que les libertés de réunion et d'association³.

5. En revanche, d'autres particularités des services internes ne remettent pas en cause leur appartenance à la sécurité privée, mais révèlent leur flexibilité. Elles reflètent les spécificités des organismes auxquels les services sont rattachés. Les services internes peuvent aussi bien se greffer sur certains services publics que s'adapter à l'organisation juridique particulière de groupes de sociétés. Les principales manifestations de la flexibilité des services internes conduisent ainsi à distinguer selon que leur activité s'exerce dans le secteur public (I) ou au sein d'un groupe de sociétés (II).

³ Du reste, les règles de la sécurité privée leur seraient mal adaptées. Il n'y a pas lieu, par exemple, d'interdire au service d'ordre d'un syndicat toute intervention sur la voie publique lors d'une manifestation, même si la surveillance exercée par des agents de sécurité privée sur la voie publique est en principe interdite (CSI, art. L. 613-1).

I. Les services internes dans le secteur public

6. De nombreux services de sécurité du secteur public, tels que la police, la gendarmerie et l'administration pénitentiaire, ne sont pas soumis au droit de la sécurité privée mais au seul droit administratif. Comme l'énonce la loi, les activités de sécurité privée relèvent du livre VI du Code de la sécurité intérieure dès lors qu'elles « *ne sont pas exercées par un service public administratif* »⁴. Le droit de la sécurité privée a donc vocation à s'appliquer aux activités de sécurité accomplies par les agents de services publics industriels et commerciaux. Mais les services internes des établissements industriels et commerciaux ne sont pas soumis à un régime uniforme, comme le montrent les exemples tirés, d'une part, du CEA et, d'autre part, de la SNCF et de la RATP.

A. Le service interne du CEA

7. Le sigle CEA désigne le « Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ». Créé par l'ordonnance du 18 octobre 1945, cet organisme a pour première mission de mener des recherches favorisant l'utilisation civile ou militaire de l'énergie atomique. Il a étendu son domaine d'activité non seulement aux autres énergies à bas carbone, mais encore à diverses activités de recherche fondamentale portant par exemple sur l'informatique et les nanosciences. Or, les organismes de recherche fondamentale, tels que le CNRS, sont considérés comme des services publics administratifs. Cependant, le Code de la recherche classe expressément le CEA parmi les établissements publics à caractère industriel et commercial⁵. Son activité principale consiste en effet à faciliter la transmission des techniques de la recherche à l'industrie. Le livre VI du Code de la sécurité intérieure a donc vocation à régir le service interne de sécurité du CEA.

⁴ CSI, art. L.611-1.

⁵ C.recherche, art. L.332-1 et s.

8. Néanmoins, les services de sûreté du CEA, appelés « forces locales de sécurité », ont échappé dans un premier temps au droit de la sécurité privée. Elles se composaient d'employés qui n'avaient pas le statut d'agents de sécurité privée, mais celui de gardes particuliers. Ces gardes, commissionnés par le propriétaire des biens qu'ils surveillent, agréés par le préfet du département et assermentés devant le tribunal, sont des agents spéciaux de police judiciaire. La loi leur donne le pouvoir de constater « par procès-verbaux tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde »⁶. Or, le Code de la sécurité intérieure interdit expressément de cumuler les activités préventives d'agent de sécurité privée et les activités répressives de garde particulier⁷.

9. Cependant, les forces locales de sécurité du CEA sont désormais régies par le droit de la sécurité privée. Leurs agents ne sont plus des gardes particuliers, mais des agents de sécurité privée. Ce changement de statut n'entraîne pas une modification majeure de leurs missions. Il ne leur est pas interdit de cumuler les activités de sécurité privée et les activités de secours et de lutte contre l'incendie. En effet, pourvu qu'il soit pratiqué par des agents ayant la double qualité d'agent de sécurité privée et d'agent de sécurité incendie et que l'exercice simultané des deux activités ne soit pas incompatible avec le bon accomplissement des missions, le cumul n'est pas prohibé.

De même, le droit de la sécurité privée ne fait pas obstacle à l'armement des agents du CEA. Depuis la loi du 28 février 2017 créant l'activité de « surveillance armée », les agents de sécurité privée qui sont exposés à des risques exceptionnels pour leur intégrité physique peuvent être autorisés à porter des armes à feu de catégorie B, dont l'acquisition et la détention sont soumises à autorisation. C'est le cas des agents du CEA⁸.

⁶ C.pr.pén., art.29.

⁷ CSI, art. R.611-1, 2°.

⁸ Auparavant, il leur était seulement permis, en tant que gardes particuliers, de porter des armes « nécessaires à la destruction des animaux nuisibles » (C.pr.pén., art. R.15-33-29-1). Ce type d'armement était manifestement peu adapté aux missions des agents du CEA..

Malgré ses particularités, ce service interne n'est donc plus soustrait au droit de la sécurité privée. En revanche, les services internes de la SNCF et de la RATP sont soumis à des dispositions particulières qui ne se trouvent pas dans le livre VI du Code de la sécurité intérieure.

B. Les services internes de la SNCF et de la RATP

io. Les deux entreprises publiques de transport sont autorisées par la loi à disposer d'un service interne de sécurité⁹. Il s'agit pour la SNCF de la SUGE et pour la RATP du GPSR. Ces acronymes désignent respectivement la « Surveillance générale » et le « Groupe de protection et de sécurité des réseaux ». Le caractère industriel et commercial des services publics de transport se passe de démonstration. Dès lors, l'appartenance à la sécurité privée des services internes de la SNCF et de la RATP semble indiscutable.

ii. L'hésitation est néanmoins permise pour deux raisons. D'abord, les dispositions relatives à ces services internes ne se trouvent pas dans le Code de la sécurité intérieure, mais dans le Code des transports. Ensuite, le CNAPS, c'est-à-dire le Conseil national des activités privées de sécurité, chargé du contrôle de la profession, n'exerce pas son autorité sur les services internes de la SNCF et de la RATP.

Mais ces deux arguments n'emportent pas la conviction. D'une part, comme la répartition des normes entre les différents codes ne dépend pas uniquement de considérations rationnelles, il est risqué d'en tirer des conclusions absolues et définitives. Au demeurant, les dispositions relatives aux services de sécurité des deux principales entreprises publiques de transport faisaient partie à l'origine de la loi fondatrice du 12 juillet 1983 relative à la sécurité privée. C'est pourquoi il subsiste, dans le livre VI du Code de la sécurité intérieure, un chapitre intitulé : « *Services internes de sécurité des*

⁹ C.transp., art. L.2251-1

entreprises de transport »¹⁰. Il ne s'y trouve qu'un seul article qui renvoie au Code des transports¹¹. Néanmoins, le législateur s'est abstenu de couper tous les ponts avec la sécurité privée, d'autant que le Code des transports renvoie lui-même, sur certains points, au livre VI du Code de la sécurité intérieure¹².

D'autre part, si la SUGE et le GPSR sont soustraits à l'autorité du CNAPS, c'est dans le but de préserver l'autonomie de gestion des deux entreprises publiques. On ne saurait donc en déduire que leur activité ne relève pas de la sécurité privée. Du reste, avant l'institution du CNAPS, toutes les entreprises de sécurité privée étaient placées sous le contrôle des préfetures de département, c'est-à-dire sous l'autorité directe de l'État. À cet égard, le maintien des services internes de la SNCF et de la RATP sous l'autorité des services préfectoraux est une survivance du passé.

12. Indépendamment de leur mode de contrôle, les deux services internes présentent une autre spécificité. En raison de l'appartenance des deux transporteurs au secteur public, leurs agents sont investis de pouvoirs dont ne disposent pas les autres agents de sécurité privée. Leurs modes d'action sont assez proches de ceux des agents de la force publique, dont ils ne font pas partie. Aussi sont-ils soumis à un code de déontologie propre, qui ne se confond ni avec celui des membres de la force publique ni avec celui des acteurs de la sécurité privée.

Comme les autres agents de sécurité privée, ils arborent une tenue particulière. Ils portent aussi des armes de catégorie D telles que des matraques et même des armes à feu de poing de catégorie B. Mais sur d'autres points, ils sont proches des agents de la force publique. Ils peuvent ainsi être équipés d'une caméra-piéton¹³. Il leur est parfois permis, à titre exceptionnel, de sortir

¹⁰ Même si l'unique disposition de ce chapitre renvoie au Code des transports, elle n'en rattache pas moins ces services internes à la sécurité privée (art.L.615-1). Le Code des transports en atteste également en renvoyant lui-même sur certains points au droit de la sécurité privée (v. par ex. l'art.L.2251-9 sur l'inspection et la fouille des bagages).

¹¹ CSI, art. L. 615-1.

¹² V. par ex. l'art.L.2251-9 C. transp. sur l'inspection et la fouille des bagages.

¹³ C.transp., art.L.2251-4.

de l'espace soumis à l'emprise du transporteur pour accomplir leurs missions sur la voie publique¹⁴. Ils sont en outre investis de prérogatives spéciales de police judiciaire. Ils ont le pouvoir de transiger sur l'action publique née de certaines contraventions à la police des transports ferroviaires en sanctionnant le contrevenant d'une amende appelée « indemnité forfaitaire »¹⁵.

Mais ils ne sont pas autorisés à contrôler l'identité du contrevenant. Ils peuvent néanmoins la recueillir ou la relever. Ils ont surtout le pouvoir d'appréhender le contrevenant qui, sans pouvoir ou vouloir justifier de son identité, ne resterait pas à leur disposition. Cependant, même dans ce cas, ils ne sont investis d'aucun pouvoir exorbitant. En effet, la désobéissance du contrevenant à l'injonction des agents constitue un délit¹⁶. Or, le droit commun accorde à toute personne physique le pouvoir d'appréhender l'auteur apparent d'un délit flagrant¹⁷. En refusant de déroger aux règles ordinaires, la loi a donc préservé le monopole de la contrainte légitime attribué aux agents de la force publique. Elle a aussi maintenu les services internes des deux plus grandes entreprises publiques de transport dans le champ de la sécurité privée.

La flexibilité des services internes ne leur permet pas seulement de se greffer sur des services publics. Elle facilite aussi leur adaptation aux cas où les prestations de sécurité ne sont pas fournies à un bénéficiaire isolé, mais à une pluralité de sociétés.

¹⁴ *Ibid.*, art.R.2251-28

¹⁵ *Ibid.*, art. L 2241-4 renvoyant aux art. 529-7 à 529-11 C.pr.pén.

¹⁶ La loi punit l'infraction de 2 mois d'emprisonnement et 7500 € d'amende (C.transp., art. 2241-2, al.3).

¹⁷ C.pr.pén., art.73.

II. Les services internes dans les groupes de sociétés

13. Plusieurs personnes morales forment un groupe lorsqu'elles coordonnent leurs activités pour les mettre au service d'intérêts communs. Le groupement se compose le plus souvent d'une société-mère et de ses filiales, d'une entreprise dominante et d'entreprises dominées. Or, s'il paraît légitime de créer un service interne pour mutualiser la sécurité au sein du groupe, il est en principe exclu que ses prestations bénéficient à des entreprises étrangères au groupe. Il convient donc de distinguer selon que les prestations de sécurité sont fournies aux membres du groupe (A) ou à une personne qui lui est extérieure (B).

A. Les prestations destinées aux membres du groupe

14. Pour mutualiser la sécurité entre plusieurs personnes, deux méthodes sont utilisables. Suivant la première, le service de sécurité est un département de l'une des personnes appartenant au groupement. Il est alors dépourvu de la personnalité juridique. C'est par exemple le cas de la SUGE, le service de sécurité de la SNCF. Le groupe public se compose de la société nationale SNCF, maison-mère, et de diverses filiales telles que SNCF Réseau et SNCF Voyageurs. Or, si la SUGE fournit des prestations de sécurité à tous les membres du groupe, elle ne constitue pas une société distincte mais l'un des services rattachés à la maison-mère.

Suivant la seconde méthode, le service de sécurité commun cesse d'être un simple département de l'un des membres pour être érigé en personne morale distincte. Il forme alors une filiale spécialisée en matière de sécurité qui exécute ses prestations au profit d'autres personnes. C'est par exemple le cas du « Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance », en abrégé le GPIS. Cette sorte de groupement est prévu par le livre VI du Code de la sécurité intérieure¹⁸. Le législateur donne aux propriétaires ou exploitants d'immeubles

¹⁸ CSI, art. L.614-1 et s.

collectifs à usage d'habitation la faculté de « *constituer une personne morale dont l'objet est l'exercice, pour le compte de ses membres* », d'activités de surveillance et de gardiennage relevant de la sécurité privée. Dans ce cadre, les fondateurs du GPIS ont choisi de créer un service de sécurité commun sous la forme d'un groupement d'intérêt économique qui, s'il est doté de la personnalité morale, n'a pas pour objet, comme une société, de réaliser et partager des bénéfices.

15. Quelle que soit la méthode suivie, la question se pose de savoir si le service de sécurité commun à plusieurs personnes doit être considéré comme un service interne ou un prestataire extérieur. Le Code de la sécurité intérieure garde le silence sur ce point. S'il envisage l'hypothèse où une entreprise comprend plusieurs établissements non dotés de la personnalité juridique, il ne se prononce pas sur celle du groupe de sociétés constituées en personnes morales distinctes¹⁹. Or, à la lumière des exemples précédents, les solutions positives paraissent contradictoires. Bien que le GPIS soit difficile à classer, il est plus proche d'une entreprise prestataire que d'un service interne. En revanche, s'agissant du groupe SNCF, le législateur continue de considérer expressément la SUGE comme un « service interne », bien que la société-mère dont dépend le service de sécurité commun soit une personne distincte des filiales du groupe.

16. En réalité, la contradiction n'est qu'apparente. Dans le cas du GPIS, il n'existe pas de véritable groupe de sociétés, formé de plusieurs entreprises dominées contrôlées par une entreprise dominante. En fait, les bailleurs d'immeubles n'ont pas d'autre intérêt commun que la sécurité des immeubles loués afin de permettre à leurs locataires d'en jouir paisiblement. En dehors de cette activité de sécurité, ils ne poursuivent pas un intérêt commun qu'une

¹⁹ La loi se borne à énoncer que l'autorisation d'exercice doit être sollicitée « pour l'établissement principal et pour chaque établissement secondaire » (CSI, art. L. 612-9, alinéa 1er). Mais les textes n'envisagent que l'hypothèse où les divers établissements dépendent d'une unique personne morale et non celle d'une pluralité de personnes morales (v.not. dans le même code, l'art. R. 612-5, alinéa 2).

direction unifiée leur imposerait. Dans ces conditions, le GPIS fournit des prestations de sécurité à des personnes distinctes agissant chacune dans son intérêt propre. Aussi doit-il être considéré comme une entreprise prestataire. En revanche, la maison-mère SNCF forme avec ses filiales un groupe public unifié. Dès lors que le service interne et les bénéficiaires des prestations font partie d'un seul et même groupe de sociétés, la maison-mère SNCF, à laquelle le service de sécurité est rattaché, doit être regardée comme une entreprise à service interne.

Ainsi, il importe peu que le service de sécurité soit ou non doté d'une personnalité distincte. Le critère décisif est la présence ou l'absence d'un véritable groupe de sociétés. Il est vrai que le groupe de sociétés n'a pas la personnalité juridique. Seules les sociétés qui le composent sont des personnes morales. La société-mère qui fournit les prestations de sécurité et les filiales qui en bénéficient sont donc juridiquement des personnes différentes. Le principe est donc que toute personne morale qui fournit des prestations de sécurité à une autre personne qui la contrôle est considérée comme une entreprise prestataire et non comme une entreprise à service interne, dans la mesure où le fournisseur des prestations ne fait pas qu'un avec le bénéficiaire.

17. Ce principe n'a cependant pas une portée absolue. Il importe de reconnaître, par souci de réalisme, l'existence juridique du groupe de sociétés, comme de nombreux exemples le montrent en droit social, fiscal ou pénal²⁰. Rien n'empêche le droit de la sécurité privée de faire preuve du même réalisme en tenant compte des groupes de sociétés. En effet, d'après le livre VI du Code

²⁰ Ainsi, parmi les institutions représentatives du personnel, le Code du travail institue le comité de groupe auprès de l'entreprise dominante. En outre, la jurisprudence sociale admet que des sociétés juridiquement distinctes ayant la même direction et des intérêts communs peuvent constituer une unité économique et sociale (AUZERO, BAUGARD et DOCKES, *Droit du travail*, Dalloz, 2019, 32^e éd., n° 1141 et s.). En droit fiscal, s'agissant de l'impôt sur les sociétés, le régime du bénéfice consolidé assimile les sociétés d'un même groupe à une seule entité imposable. En droit pénal, le dirigeant social poursuivi pour abus de biens sociaux peut être relaxé quand l'acte de gestion, quoique contraire à l'intérêt de la société, a été accompli dans l'intérêt du groupe dont elle fait partie (LEPAGE, MAISTRE DU CHAMBON, SALOMON, *Droit pénal des affaires*, LexisNexis, 2020, 6^e éd., n° 739).

de la sécurité intérieure, l'entreprise à service interne est celle qui charge certains de ses salariés à exercer une activité de sécurité « *pour son propre compte* »²¹. Au contraire, l'entreprise prestataire agit pour le compte d'un bénéficiaire. Pour mettre en œuvre la distinction, il faut donc rechercher dans quel intérêt sont fournies les prestations. Or, la société-mère qui fournit des prestations de sécurité à ses filiales agit dans l'intérêt commun du groupe et non pour le compte d'un bénéficiaire extérieur. Aussi doit-elle être assimilée à une entreprise à service interne plutôt qu'à une entreprise prestataire. Comme ils appartiennent en effet au même groupe, le fournisseur des prestations et leur bénéficiaire ne font qu'un.

B. Les prestations fournies à des personnes extérieures au groupe

18. Encore faut-il que le service de sécurité commun ne fournisse ses prestations qu'aux membres du groupe. Même si les bénéficiaires des prestations constituent un véritable groupe de sociétés, le service ne saurait être considéré comme interne s'il se comporte en fait comme une entreprise prestataire. Il en serait notamment ainsi s'il confiait à ses agents la mission de garantir la sécurité de personnes extérieures au groupe de sociétés auquel il appartient.

Assurément, une telle pratique est en principe prohibée. D'une part, l'autorisation d'exercice délivrée à une entreprise à service interne n'équivaut pas à celle dont bénéficie une entreprise prestataire. Au demeurant, du seul fait de la fourniture de prestations de sécurité à une personne étrangère au groupe, les dirigeants de l'entreprise à service interne se trouveraient dans une situation irrégulière faute d'avoir obtenu des autorités publiques l'agrément exigé des dirigeants d'entreprises prestataires²².

²¹ CSI, art. L.612-25.

²² CSI, art. L. 612-6 et s.

D'autre part, l'entreprise à service interne qui fournirait des prestations de sécurité à une personne extérieure au groupe se livrerait à une concurrence déloyale au préjudice des entreprises prestataires. Elle aurait l'avantage d'être affranchie de certaines contraintes propres aux prestataires extérieurs, telles que la règle de l'exclusivité. Elle pourrait donc profiter de la plus grande polyvalence de ses agents pour offrir des prestations que la concurrence serait dans l'impossibilité de proposer.

19. Le législateur a néanmoins la faculté de déroger à cette prohibition de principe. Ainsi, le Code des transports autorise la SUGE, malgré son caractère de service interne, à fournir des prestations de sécurité non seulement aux filiales du groupe public mais aussi à d'autres entreprises de transport étrangères au groupe. Si la SUGE se comporte alors comme une entreprise prestataire, le contrat conclu par la SNCF avec un autre transporteur échappe au droit commun de la sécurité privée dès lors que le prix n'est pas librement fixé mais tarifé²³. C'est évidemment pour adapter le service interne à l'ouverture à la concurrence imposée par le droit européen que ce dispositif a été adopté.

20. En s'adaptant aux spécificités des organismes dont ils assurent la protection, les services internes se sont diversifiés. Ils ont usé de la liberté que leur laisse le droit de la sécurité privée. Par leur flexibilité, ils se différencient des prestataires extérieurs, dont l'activité est plus strictement encadrée. Les avantages qu'ils présentent expliquent qu'ils persistent en dépit du développement de l'externalisation. Il ne paraît donc pas souhaitable que le droit français suive l'exemple de certains systèmes étrangers en interdisant les services internes pour imposer le recours à des entreprises prestataires. La suppression générale de l'option entre l'internalisation et l'externalisation porterait à la liberté du commerce et de l'industrie une atteinte qui, sans doute, serait jugée disproportionnée.

²³ C.transp., art. R. 2251-49 et s.