



HAL
open science

Rapport de synthèse : Les services internes de sécurité

Xavier Latour

► **To cite this version:**

Xavier Latour. Rapport de synthèse: Les services internes de sécurité. Revue Lexsociété, 2023, 10.61953/lex.3830 . hal-04093415

HAL Id: hal-04093415

<https://hal.science/hal-04093415v1>

Submitted on 5 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



Rapport de synthèse : Les services internes de sécurité

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

2023

XAVIER LATOUR

Professeur de droit public

Université Côte d'Azur

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

Président de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense

Résumé : Apparemment simple à aborder, la notion de services internes de sécurité se révèle en réalité d'une grande complexité. Sans être totalement dissociée du droit commun des activités privées de sécurité, elle s'en écarte sur de plusieurs points.

Mots-clés : activités privées de sécurité ; Code de la sécurité intérieure ; missions ; CNAPS

1. Dans un ensemble d'activités privées de sécurité protéiformes, les services internes méritaient une réflexion spécifique. Souvent éclipsés par la masse des prestataires de service, ils sont pourtant un objet d'étude à part entière, sans doute parce qu'ils sont en partie à part.

2. Les services internes sont particuliers¹, voire hétérogènes. Au sens strict, ils disposent au moins d'un salarié, parfois de beaucoup plus, en charge de la sécurité de l'entreprise qui les emploie et qui agit alors pour elle-même (article L 612-1 Code de la sécurité intérieure – CSI-). Plus largement, certaines entreprises abritent une direction sécurité-sûreté dont la terminologie est d'ailleurs variable². Face aux aléas de la relation contractuelle avec un prestataire de services, le service interne présente le double avantage de la maîtrise et de la stabilité, au moins pour les entreprises qui peuvent se le permettre.

3. La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés a modifié le droit applicable aux services internes et ³, par conséquent, relancé le débat sur le rôle et la place du responsable ou du directeur sécurité-sûreté.

Les députés Thourot et Fauvergue avaient peu traité des services internes dans leur rapport sur la sécurité globale ⁴. Le Livre blanc de la sécurité intérieure (novembre 2020) était, quant à lui, plus prolixe. Tout en soulignant leur spécificité (p. 155), il défendait l'élargissement des possibilités d'ouverture des services internes (p. 126) et une extension des prérogatives détenues par la SNCF et la RATP. Il abordait aussi les directeurs sécurité-sûreté des entreprises appelés à être mieux intégrés dans le continuum de sécurité (p. 155).

¹ C. AUBERTIN, « Service interne et entreprise prestataire : deux notions fondamentales du droit de la sécurité privée ? », *Cah. de la Sécurité et de la Justice* 2014, 217 ;

² O. HASSID, A. MASRAFF, *La sécurité en entreprise*, éd. Maxima, 2010, 182 p. ; *Livre blanc de la fonction sécurité-sûreté en entreprise*, CDSE, 2022.

³ 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.

⁴ A. THOUROT et J.-M. FAUVERGUE, *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale*, septembre 2018.

4. Tandis que le CSI prend en compte la particularité des services internes, il n'est pas le seul élément à considérer pour comprendre leur régime juridique. Le droit qui leur est applicable est plus large. En ce sens, le professeur Alain Bauer et Monsieur Daniel Warfman (conseil en sécurité-sûreté) ont d'entrée posé une question essentielle relative à leur originalité, et à la difficulté de les identifier.

5. Ce colloque a ainsi permis de donner de la substance à deux idées apparemment simples, mais qui soulèvent des interrogations. D'un côté, les services internes sont singuliers (I) ; de l'autre, ils sont indissociables d'un tout, et appartiennent à un ensemble, celui de la sécurité globale (II).

I. La singularité des services internes

6. Bien que soumis au même Livre que les entreprises de prestation de services, les services s'en distinguent naturellement tant en ce qui concerne leurs activités (A) que leur cadre juridique (B).

A. Les activités

7. Les services internes sont cantonnés aux seules entreprises inscrites au registre du commerce et des sociétés. Pourtant, comme le soulignait le Livre blanc sur la sécurité intérieure, en 2020, ce périmètre semble inadapté. Ne serait-il pas envisageable de les autoriser dans des établissements publics, des associations, des fondations, autant de secteurs qui peuvent par ailleurs recourir à des prestataires ? Ces derniers sont régulièrement revenus dans les réflexions. Plus qu'un partage, l'imbrication des activités est une réalité, mise notamment en évidence par Monsieur Raphaël Fagiani (responsable sécurité-sûreté Société Générale). Une direction de la sécurité sans dimension opérationnelle conserve la charge du pilotage des prestataires par distinction avec la gestion directe des services qui exercent leur autorité sur des agents opérationnels.

8. Autre particularité, aucune évolution notable n'a concerné, ces dernières années, l'intelligence économique alors qu'elle est un enjeu majeur de la vie des

entreprises. L'incapacité du législateur à réglementer cette activité constitue un obstacle apparemment insurmontable.

B. Le cadre juridique

9. Outre le fait que les services internes ne sont pas soumis à différentes dispositions du Livre 6 du CSI (exclusivité, article L 612-2 ; distinction établissement principal et secondaire, article L 612-9), il apparaît aussi qu'ils relèvent parfois d'un cadre juridique particulier, ce qu'a exposé notre collègue Christophe Aubertin.

Les services de la SNCF (SUGE) et de la RATP (GPSR) illustrent la possibilité d'alternatives au Livre 6. Si le CSI les évoque (article L 615-2), c'est pour renvoyer le régime au Code des transports. De même, ils sont dotés d'un code de déontologie propre ⁵.

10. Dans d'autres hypothèses, les entreprises ne retiennent pas le modèle de l'agent interne de sécurité au sens du CSI, mais celui du garde particulier (articles 29, 29-1 Code de procédure pénale) ⁶. La souplesse et la qualité d'agent chargé d'une mission de police judiciaire offrent, en effet, des possibilités que ne permet pas le CSI quant à la constatation d'infraction.

D'ailleurs, ce régime a vocation à s'étendre. Si les articles 68 et 69 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 ont été censurés par le Conseil constitutionnel c'est uniquement parce qu'ils étaient entachés d'un vice de procédure ⁷. Sur le fond, ils traduisent la volonté du législateur d'élargir le champ de leurs activités (en l'espèce, à la sécurité routière) au-delà de la ruralité historique. Le mouvement est déjà enclenché en fait dès lors que de grandes entreprises (EDF ; jusqu'en 2006, le Commissariat à l'Energie Atomique), des services publics (hôpitaux), ou encore des ensembles d'habitation publics ou privés y recourent dans une

⁵ Décret n° 2016-1495 du 4 novembre 2016 portant Code de déontologie des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens.

⁶ B. PAUVERT et M. RAMBOUR (dir.), *Le garde particulier, entre ruralité et sécurité, un acteur au service des territoires*, Institut universitaire Varenne, 2019, 432 p.

⁷ DC n° 2021-817 DC du 20 mai 2021.

logique d'internalisation. Selon les cas, leurs missions relèvent de la lutte contre les incivilités ou la fraude, dans d'autres contre les menaces. Cependant, cette spécificité, bien qu'appréciée, n'exclut pas un abandon au profit d'agents soumis au Livre 6 CSI. Le CEA a ainsi renoncé aux gardes particuliers en raison du durcissement des règles relatives à leur armement.

Au-delà de leur singularité, les services internes appartiennent à un ensemble, celui de la sécurité globale.

II. L'appartenance à un ensemble

ii. Le caractère privé de l'activité unifie le régime, pour l'essentiel. Dès lors, les services internes ont avec les prestataires de nombreux points communs, tant en ce qui concerne un droit partagé (A), que les incertitudes pour l'avenir (B).

A. Un droit partagé

12. Le législateur est parfois conduit à ramener dans le champ du Livre 6 l'activité de services internes.

Ainsi, l'article 30 de la loi n° 2021-646 Sécurité globale a créé l'article L 614-6 CSI. Dans un esprit comparable à celui des gardes particuliers, il permet l'assermentation d'agents privés de sécurité pour constater des infractions dans les ensembles immobiliers dont ils ont la garde. Le décret n° 2022-777 du 3 mai 2022 en fixe la liste. Des bailleurs sociaux ont déjà recours à cette formule, à Toulouse par exemple.

Le droit commun serait aussi celui de la réquisition exposée par le professeur Christian Vallar et Monsieur Nicolas Le Saux. Dans la perspective de grands événements, si les recrutements ne venaient pas à suffire, ce dispositif concernerait les services internes comme les prestataires.

13. Surtout, la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 a modifié l'article L 612-25 CSI afin d'imposer un agrément aux responsables des services internes de sécurité. Le décret n° 2022-209 du 18 février 2022 (article 4) fixe donc, depuis novembre 2022, une obligation d'agrément qui permet de vérifier leur aptitude professionnelle, comme pour les entreprises de prestations de services. Notre collègue Sylvie Jouniot a d'ailleurs insisté sur les risques pénaux inhérents à la violation du CSI, pour les uns et les autres. Le législateur n'a cependant pas forcé son talent pour définir le champ d'application au regard de la diversité des personnes concernées. Cet aspect est d'autant plus délicat que les dispositifs de formation ne sont pas encore assez développés.

14. Toutefois, l'interprétation de ces nouvelles dispositions est sujette à débats. Faut-il y inclure les directeurs sécurité-sûreté sans salarié en charge de missions opérationnelles ? En d'autres termes, quelle est la portée réelle du texte dans des entreprises qui manquent de repères ? Maître Anne Quantier a formulé différentes pistes de réflexion, y compris en abordant la question sensible des prérogatives des agents des services internes.

15. Pour finir sur ce point, il convient de ne pas faire preuve d'un excès de naïveté ou d'optimisme. Des entreprises n'acceptent pas aisément de se soumettre au droit. Les contrôles exercés et les sanctions encourues ne sont pas toujours dissuasifs. Comme l'a rappelé Monsieur Christophe Besse, directeur des opérations du CNAPS, les efforts sont indispensables pour éviter les dérives.

Malgré les évolutions normatives, plusieurs incertitudes persistent.

B. Les incertitudes

16. Sans excès de critique ou de pessimisme, les travaux ont soulevé la question importante de la réalité de la sécurité globale. Le Club des directeurs de sécurité des entreprises (CDSE) a publié, en 2022, un Livre blanc consacré à la *Fonction sécurité-sûreté en entreprise*. Il défend, à nouveau, la création d'un « *cercle de confiance* », au-delà de la relation de base entre le donneur d'ordres et son prestataire. Ce cercle serait toujours inexistant ou, à tout le moins, insuffisant. Le CDSE reprend cette idée, exposée dès 2011. Il s'agit d'associer les directeurs et

les représentants de l'État dans un cadre permettant de partager des informations de manière confidentielle afin d'améliorer la prise en charge de défis communs (risques et menaces). En la matière, plusieurs formes de coopération existent sans donner pleinement satisfaction.

17. Elles sont facilitées par la vie professionnelle de nombreux directeurs qui ont eu une première carrière dans le public. Parallèlement, l'État a su créer des creusets (Institut des Hautes Études du Ministère de l'Intérieur et Institut des Hautes Études de la Défense Nationale). Dans un autre registre, le Comité de Filière de l'industrie de Sécurité (COFIS) a posé les bases d'une relation de confiance dans un domaine précis.

18. Sous un angle plus juridique, les dispositions applicables aux opérateurs d'importance vitale imposent des obligations, tout en contribuant à un dialogue encadré entre l'entreprise et la puissance publique. Pourtant, la réalité de ce dialogue dépend beaucoup, non pas du droit, mais de l'implication des interlocuteurs.

19. Avec le « cercle de confiance », l'objectif est d'aller plus loin en matière de partage d'informations avec le ministère de l'Intérieur, celui des Affaires étrangères ou encore celui des Armées. Dans l'esprit de ses promoteurs, le cercle serait constitué grâce à la participation volontaire de référents des entreprises bénéficiaires d'une habilitation « confidentiel défense » délivrée selon une procédure de criblage. L'intérêt serait de passer d'une relation unilatérale (de l'entreprise vers l'État) à la réciprocité. Les référents des entreprises seraient d'une certaine façon les pendants des référents des forces étatiques qui connaissent déjà très bien le monde économique.

20. Toutefois, une première incertitude a trait à l'identification des professionnels concernés. Il renvoie d'ailleurs à la question des agréments des responsables des services internes.

Par ailleurs, toutes les entreprises auraient-elles vocation à participer ? Un seuil minimum de salariés devrait probablement être combiné à des critères plus fonctionnels, lorsque des agents sont employés directement. Au-delà des

opérateurs d'importance vitale bien identifiés, quelles seraient les entreprises pertinentes ?

21. La composition du cercle de confiance nécessiterait des choix cornéliens. Outre les entreprises, la question intéresse les services de l'État. En plus de la police et de la gendarmerie, lesquels seraient impliqués ? L'État a déjà réfléchi au sujet en créant les groupes interministériels de recherches dans une logique interministérielle. Faudrait-il alors s'en inspirer ?

22. En tout état de cause, l'État doit éviter d'ajouter une structure aux nombreuses autres dont le fonctionnement varie selon les thèmes. Toutes sont d'autant plus chronophages qu'elles mobilisent souvent les mêmes personnes.

23. Du côté des professionnels privés, les prestataires pourraient eux aussi demander à participer. Cette piste avait d'ailleurs été esquissée. Une organisation patronale avait plaidé en faveur d'un comité national. Sur ce point, il est aussi tout aussi compliqué de choisir les interlocuteurs potentiels.

24. Un autre thème de réflexion porte sur l'échelon de dialogue.

Entre le local et le national, plusieurs niveaux existent. Localement et en matière de sécurité, l'administration déconcentrée de l'État est principalement structurée autour du préfet de département. Pourtant, la tendance est aussi à travailler à l'échelon interdépartemental, voire interrégional (la zone de défense et de sécurité par exemple). Entre ce qui serait potentiellement trop petit et ce qui serait possiblement trop grand, l'incertitude est permise.

25. Sur le fond, l'habilitation des directeurs ne réglerait pas la question sensible de la nature des informations à partager. Les services de l'État devraient être solidement coordonnés pour que tous aient la même vision de ce qui serait ou non communicable. Qu'elles soient générales ou individuelles, les informations ne présentent pas un degré identique d'utilité ou de risque.

26. En définitive, il n'est pas étonnant que l'État n'ait pas encore tenté de dessiner ce cercle de confiance. Les écueils sont nombreux. Politique, car quel serait le signal envoyé ? Comment serait-il perçu par les services étatiques qui

devraient partager ? Le continuum devra probablement emprunter d'autres voies, mais lesquelles ? Économique, car l'avenir est sans doute davantage à l'externalisation qu'à l'internalisation. Juridique, car nos travaux ont confirmé les limites du droit positif. En arrivant nous pensions avoir une idée du sujet, en partant l'humilité nous oblige à admettre notre embarras à l'égard de services internes bien difficiles à saisir.