



HAL
open science

Les flux de personnes, un enjeu de sécurité globale

Xavier Latour

► **To cite this version:**

Xavier Latour. Les flux de personnes, un enjeu de sécurité globale. Revue Lexsociété, 2024, Revue LexSociété. hal-04567767v1

HAL Id: hal-04567767

<https://hal.science/hal-04567767v1>

Submitted on 3 May 2024 (v1), last revised 7 May 2024 (v2)

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



Les flux de personnes, un enjeu de sécurité globale

XAVIER LATOUR

*Professeur de droit public, Université Côte d'Azur - CERDACFF
Président de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense*

La nécessité de canaliser les mouvements de personnes représente un défi sécuritaire auquel se greffent des enjeux matériels et juridiques essentiels.

Les organisateurs de ce colloque ont sans doute songé à des situations qui illustrent l'importance des flux d'individus.

Des travaux du baron Haussmann qui élargit les voies de la capitale pour améliorer aussi le maintien de l'ordre¹, à la mobilisation de moyens variés pour gérer le public des prochains Jeux olympiques, la problématique est à peu près toujours la même, tandis que les réponses diffèrent.

L'objectif est de réguler la circulation et la présence de personnes plus ou moins nombreuses. Les participants doivent être en sécurité et en règle. Aucun trouble ne doit en découler.

L'appréhension de ces mouvements implique de se placer à trois niveaux, en prenant en considération, les lieux, le temps, et les acteurs.

La gestion des flux varie beaucoup selon les lieux, de leur nature et de leur statut. Un flux de personnes n'est pas sans rapport avec la mécanique des fluides. Il s'agit dès lors d'en comprendre les ressorts, les contraintes, voire les dérèglements. L'organisation matérielle d'un lieu entre nécessairement dans l'équation. Les professionnels connaissent bien la portée du nombre d'entrée et de sorties, de la concentration autorisée d'individus, ou encore de l'environnement (type de voisinage, présence ou pas de moyens de transport...). Ces éléments exigent une compréhension fine afin de déterminer la gestion maîtrisée de flux ou la façon de réagir en cas de dysfonctionnement (évacuation, expulsion, canalisation).

Un lieu renvoie aussi à un statut juridique dont dépendent des régimes différents. Le droit applicable varie selon qu'il est question du domaine public, ou d'un espace privé (ouvert ou non au public). L'entrée peut être réglementée ou libre. Les espaces peuvent même être imbriqués les uns dans les autres.

Le temps s'analyse de deux manières.

¹ X. LATOUR, « Espace urbain et délinquance, la vision du juriste », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014* (O. Gohin et B. Pauvert éd.), PUAM 2015, p. 343-357.

Le temps long permet une mise en perspective de la relation générale entre un flux et un lieu dans une dimension historique et sociale. Un mouvement de personnes n'est pas nécessairement régulé. Le flux devient parfois envahissement. Le chaos succède à l'ordre. Le phénomène n'est pas nouveau. Dans l'histoire, les contestataires envahissent des lieux symboliques, ceux du pouvoir en particulier. De nos jours, que dit l'envahissement ou le débordement de l'état de la société ? Il semble poursuivre des objectifs variés. *A priori*, les motivations englobent la contestation du pouvoir politique ou économique ce qui, dans ce dernier cas, comprend la critique de la propriété privée. Il paraît parfois exprimer un refus des usages d'une société policée (teknival sauvage par exemple). Il est aussi une forme de délinquance facilitée par la puissance de la masse.

Le temps court concerne, pour sa part, davantage les aspects opérationnels. Il est celui de l'anticipation et de la réaction. Dans quels délais détecter les difficultés et les traiter ? Pour les professionnels de la sécurité, le temps peut être un atout grâce à l'anticipation, ou si la maîtrise d'un flux est rapidement rétablie. Il est au contraire un handicap lorsque le retour à l'ordre tarde trop.

Les acteurs complètent l'ensemble.

La gestion des flux représente un enjeu de la coproduction de sécurité. Elle mobilise toutes les composantes de la sécurité, des forces publiques (police et gendarmerie nationales, polices municipales) aux intervenants privés.

Dans les cas les plus compliqués, la participation des forces armées n'est pas exclue. Cette diversité implique des capacités de coordination et de direction afin d'éviter la transformation de la complémentarité en confusion. Elle soulève, par ailleurs, la question de la compatibilité des pratiques professionnelles comme celle des moyens.

Le décor planté, il met en évidence l'intérêt de concevoir la sécurité de manière globale. Si les enjeux juridiques sont nombreux, par exemple, au regard de la garantie des libertés, de la protection de la propriété et de l'exercice des pouvoirs de police, une approche plus générale est aussi envisageable. Elle consiste à saisir, d'une part, comment réguler les flux, avec qui, quoi, en allant jusqu'où ? Elle

impose, également, de préciser comment un flux se dérégule, et comment y faire face.

Ainsi, la compréhension des flux est à la fois une affaire de moyens (I) et une affaire de prérogatives (II).

I. Une affaire de moyens

Comme dans d'autres domaines, les flux de personnes illustrent la combinaison de moyens humains (A) et matériels (B).

A. Moyens humains

À la diversité des types de flux fait écho celle des responsables de leur traitement. En fonction du nombre de personnes à gérer, du rattachement du lieu au droit public ou au droit privé, et de sa nature, les décisionnaires mobilisent des moyens variés.

Selon les situations, les décisions relèvent seulement des gestionnaires du lieu. Les espaces privés fermés au public qui accueillent un nombre limité de personnes entrent dans cette catégorie. À l'opposé, les espaces publics ou certains espaces privés ouverts à de nombreux individus justifient la compétence de plusieurs autorités.

Les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur sont ainsi soumis à des régimes contraignants du Code de la construction et de l'habitation. De même, les articles L 611-1 et 613-3 du Code de la sécurité intérieure (CSI) imposent des obligations contrôlées par la puissance publique. Le Code du sport (article L 332-1) s'inscrit dans une perspective comparable. En la matière, le préfet de département (ou de police) demeure une autorité de référence en raison de son pouvoir de police et en sa qualité de représentant disposant des forces de police et de gendarmerie. La loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux olympiques et paralympiques en est une nouvelle

illustration². De leur côté, les maires, eux-aussi détenteurs de prérogatives de police administrative, peuvent être impliqués, même si l'État a parfois tendance à recentraliser la gestion d'événements particuliers de type rave-parties³.

Sur le terrain, les moyens humains sont multiples, éventuellement en se combinant.

Au quotidien, les agents privés de sécurité travaillent à prévenir des flux incontrôlés de personnes. Il leur incombe de filtrer les mouvements, de les canaliser. Dans d'autres situations, ils interviennent en complément des forces publiques, ce qui concerne principalement les événements récréatifs, sportifs et culturels, avec en point d'orgue les Jeux olympiques. À ce titre, le droit s'adapte pour tenir compte des besoins. Une carte professionnelle spécifique a été créée⁴, tandis que la loi du 19 mai 2023 (article 12) facilite temporairement le recrutement de ressortissants étrangers.

Quant aux forces publiques, police et gendarmerie nationales, toute la gamme est sollicitée, des agents chargés de la sécurité publique aux unités d'intervention en passant par les forces mobiles. Les polices municipales sont aussi appelées à rejoindre le dispositif.

Aux moyens humains s'ajoutent des moyens matériels.

B. Moyens matériels

La question de l'armement mérite d'être posée, à condition d'être vue en gardant en mémoire l'exigence d'une utilisation justifiée et proportionnée. Les forces publiques agissent de longue date dans un cadre juridique relativement stable. Cela ne les empêche pas d'être confrontées à des défis nouveaux. Les envahissements de lieux privés dans la durée, de manière très organisée et parfois violente ont renouvelé la réflexion sur l'usage de la force. Les occupations de Notre-Dame-Des-Landes et Sivens sont exemplaires. À la suite d'interventions

² M.-A. GRANGER, « Surveiller et contrôler : les pouvoirs de police administrative de la loi relative aux Jeux olympiques et paralympiques », *AJDA* 2023, p. 2222.

³ D. BORDIER, « Rave-parties, free-parties, teknivals, cauchemar du maire », *AJDA* 2010, p. 185.

⁴ Décret n° 2022-592 du 20 avril 2022.

des forces de l'ordre pour faire évacuer les lieux ou restreindre les arrivées, l'emploi de certaines grenades a cristallisé les reproches.

De leur côté, les agents privés n'ont pas eu, pendant longtemps, à se poser la question de l'usage de la force. Par principe et à de rares exceptions, ils étaient totalement désarmés. L'introduction, en 2017, dans le CSI (article L 611-1) d'une activité de sécurité renforcée constitue une variable intéressante, malgré une utilisation assez limitée. S'il est très difficile d'envisager l'usage d'une arme en cas d'envahissement d'un lieu, sa potentielle détention oblige à ne pas exclure les enjeux qu'elle induit en termes de recrutement, de formation, d'encadrement des agents, ou encore de responsabilité.

Dans un autre domaine, le recours aux technologies prend de l'ampleur. Les temps sont à l'emploi de dispositifs intrusifs, donc considérés comme liberticides. L'emploi de la vidéoprotection couplé à de la reconnaissance faciale demeure prohibé, en dépit d'expérimentations ponctuelles. Seules sont autorisées les caméras combinées à des logiciels d'analyse des images. Après validation par le Conseil constitutionnel⁵, la loi du 19 mai 2023 les autorise à titre expérimental jusqu'au 31 mars 2025.

De plus, malgré les critiques formulées au moment de leur déploiement dans les aéroports, les scanners corporels rejoignent, au moins en théorie, la liste des équipements autorisés pour les rassemblements de plus de 300 personnes. La loi du 19 mai 2023 a aussi modifié en ce sens l'article L 613-3 du CSI.

Les drones devraient, quant à eux, décoller. Malgré une tentative avortée en 2021⁶ et les limites posées par le Conseil constitutionnel⁷ aux polices municipales, les forces étatiques les ont intégrés dans leur paquetage après la loi n° 2022-54 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

⁵ DC 17 mai 2023, n° 2023-850.

⁶ X. LATOUR, « Les technologies et la loi relative à la sécurité globale : un flop ? », *AJDA* 2021, p. 1502

⁷ DC 20 janvier 2022, 2021-834.

Peu importe de disposer des moyens sans avoir la capacité juridique d'agir. La gestion des flux est également, par voie de conséquence, une affaire de prérogatives.

II. Une affaire de prérogatives

La régulation des flux s'inscrit dans une logique de prévention (A) de tout ce qui pourrait dégénérer. Cette hypothèse n'étant pas exclue, des prérogatives de réaction sont aussi à envisager (B).

A. De prévention

Les gestionnaires des lieux ont la charge de déterminer les règles d'accès. Cette première étape est intéressante dès lors qu'elle justifie de possibles contrôles. Elles peuvent conditionner les flux à l'acceptation d'obligations de droit privé. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs eu à se prononcer sur point au regard de la comptabilité avec l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dans la QPC 2017-637 du 16 juin 2017, il contourne l'obstacle de l'article 12 en ne voyant pas dans le fait d'interdire l'accès à un stade l'expression d'un pouvoir de police administrative. Il se place, au contraire, sur le terrain des conditions générales de vente ou du règlement intérieur de sécurité applicable.

Qu'ils soient publics ou privés, les gestionnaires ont régulièrement recours à des agents privés dont les prérogatives demeurent relativement limitées.

Elles prennent la forme de contrôles des bagages, de palpations conformément aux dispositions du CSI (article L 613-3) ou, plus simplement, de la vérification du respect des conditions d'accès. Leur rôle est avant tout dissuasif fondé sur leur présence et l'emploi des moyens matériels dont ils assurent le bon emploi.

La mobilisation des forces publiques permet de monter d'un cran dans la gradation des possibilités. Au-delà de l'impact psychologique sur les personnes,

elles disposent de capacités supplémentaires en recourant à des contrôles d'identité.

Dans le cas de lieux très fréquentés et exposés à un acte de terrorisme, les périmètres de protection (article L 226-2 CSI) sont placés sous la responsabilité d'un officier de police judiciaire, après autorisation du préfet de département (ou du préfet de police). Ce dispositif permet de réglementer plus sévèrement « *l'accès et la circulation des personnes* ».

Comme cela peut ne pas suffire. Une réaction s'impose parfois lorsque le flux se transforme en envahissement.

B. De réaction

La violation des conditions d'accès et de circulation s'accompagne de possibles sanctions pénales. Auparavant, les questionnements juridiques ne manquent pas.

D'une part, les prérogatives détenues par les agents privés sont limitées. Sauf flagrance de délit ou de crime, l'usage de la contrainte leur est interdit. Dès lors, ils sont tributaires d'une coordination efficace avec les forces publiques. La question reste cependant entière d'une éventuelle extension en droit qui viendrait sécuriser des pratiques tolérées.

D'autre part, la police nationale et la gendarmerie sont possiblement confrontées à un dilemme. Le rétablissement de la légalité n'exclut pas une aggravation de l'atteinte à l'ordre public. Ce risque peut alors les conduire à renoncer à intervenir. L'envahissement perdure, quitte à engager la responsabilité de la puissance publique pour carence, tout en donnant le sentiment d'un affaiblissement de l'autorité.

Les flux de personnes illustrent les enjeux d'une équation sécuritaire à plusieurs variables qui rendent leur compréhension délicate. Si le juriste doit se méfier de la tentation de créer des systèmes, son rôle est aussi d'apporter de la clarté dans la complexité. Tel est l'objet du colloque publié.