

## Colloque sur les missions de sécurité (Paris V – 29.01.20)

### RAPPORT DE SYNTHÈSE

Olivier GOHIN

*Professeur à la Faculté de droit de Paris II - Université Panthéon-Assas  
Président de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense*

Prendre la parole dans la salle des actes de la Faculté de droit de l'Université qui a porté, de façon remarquable, le nom de René Descartes, choisi par un professeur de médecine pour honorer un si grand philosophe, mais aussi mathématicien et physicien et encore docteur en droit de l'Université de Poitiers, c'est, pour un professeur de droit qui a eu l'honneur et la chance d'y servir pendant dix ans, une grande satisfaction. Il y a été, notamment, le collègue de l'estimé professeur Bernard Chantebout, président d'honneur de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense, ce droit dont il fut l'un des pionniers, à la tête du Centre de recherches Droit et Défense qu'il avait fondé, à Paris V, en 1982. Ce centre a disparu, corps et biens, après une vingtaine d'années de bons et loyaux services, pour laisser la place, utilement, sans doute, à une énigmatique et prosaïque salle E 100, plus utilement, à coup sûr, à la prometteuse et dynamique AFDSD. Car, c'est logiquement dans cette même salle des actes que notre Association a été fondée, trente ans plus tard, en 2012, sur une proposition faite à mes collègues, après la la soutenance d'une thèse portant sur la sécurité civile, dirigée par le professeur Jacques Buisson.

Mais, rendons à César ce qui est à César. Le présent colloque sur les missions de la sécurité privée est porté, par un tandem inoxydable, celui formé par Christophe Aubertin et Xavier Latour :

- colloque appuyé, d'abord, sur cette originale et porteuse licence professionnelle « *Sécurité des biens et des personnes* » qu'ils ont créée et développée à l'Université Paris Descartes, et non de Paris ; pour éteindre le contentieux en cours, restez raisonnables ;
- colloque activé, ensuite, par le CEDAG de Malakoff, avec Christophe Aubertin et le CERDACFF de Nice, avec Christian Vallar : sur le programme de cette journée leurs deux noms sont mentionnés par trois fois, pas moins, au titre de l'ouverture, d'une présidence et d'une communication ;
- colloque soutenu, enfin, par la Fédération française de la sécurité privée que préside Claude Tarlet, l'un des ouvriers dans le slalom géant de notre journée d'études, avec ce dynamisme communicatif que chacun lui connaît, mais aussi par l'AFDSD que je compte présider quelques temps encore. Patience...

Que de chemin parcouru, en moins d'une génération, depuis la loi Defferre du 12 juillet 1983 – Christophe Aubertin l'a dite « *fondatrice* » - réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds, pour s'en tenir à la loi que rend nécessaire la garantie des nombreuses libertés publiques – on dit, à présent, fondamentales – en tant qu'elles sont nécessairement impactées par ces activités de sécurité privée, Sylvie Jouniot vient de le souligner. De cette sécurité privée, Florian Poulet qui, a regret, n'a pas pu être présent ce jour, a eu l'occasion de dire, avec une grande pertinence, qu'elle « *revêt une double dimension : d'une part, une dimension organique – la sécurité privée renvoie aux acteurs privés*

*de la sécurité qui peuvent participer à une mission de sécurité tant privée que publique - ; d'autre part, une dimension fonctionnelle – la sécurité privée renvoie aux missions privées de sécurité auxquelles peuvent participer des acteurs tant privés que publics »<sup>1</sup>. C'était dans cette même salle des actes, le 31 janvier 2018, à l'occasion d'un colloque qui s'interrogeait sur les moyens de la sécurité privée alors que le présent colloque, deux ans plus tard, à deux jours près, vient d'affirmer ses missions, et ce en deux temps : quelles activités confier à la sécurité privée et dans quel cadre d'action les inscrire ? et en deux mouvements - sait-on encore construire des plans autres que binaires dans nos Facultés de droit ? – pour un total de pas moins de quatorze communications - ce qui, de façon regrettable, aura réduit, d'autant, les débats - sans compter votre rapporteur : « j'y suis, j'y reste » disait, à Malakoff, Patrice, déjà comte de Mac Mahon, pas encore duc de Magenta, pas encore maréchal de France, pas encore président légitimiste de la République française.*

Un colloque sur les missions en 2020, après un colloque sur les moyens en 2018 : les missions après les moyens, comme c'est bizarre ! Dans les armées, c'est la mission, d'abord, et « *l'intendance suivra* » pour reprendre une formule prêtée à un autre général qui fut lui aussi président de la République, mais républicain, quant à lui, ce qui est sans doute préférable dans cette fonction, encore que l'on prête à la Ve République des relents de monarchisme. Mais ; confiant dans le concept hétéroclite de sécurité nationale, on n'ira pas jusqu'à soutenir, pour autant, que la sécurité, c'est le contraire de la défense.

Non, comme la défense, la sécurité privée s'inscrit, elle aussi, en dropit positif, dans la stratégie de sécurité nationale, fondée sur l'article L. 1111-1 du code de la défense dont la sécurité intérieure – et son code - est l'élément principal et dominant, quoique les militaires des armées en pensent ou en disent quand, du reste, ils ne sont pas eux-mêmes en situation de droit commun, sur le territoire national, en cas de participation à la défense et à la sécurité civiles<sup>2</sup>, comme dans l'opération Sentinelle. Et, le code de la sécurité intérieure consacre bien aux « *Activités privées de sécurité* » son livre VI, commenté chez LexisNexis par Xavier LATOUR qui a déjà fait beaucoup pour et dans la réussite de ce colloque. Avant cette journée, votre rapporteur a eu la possibilité de vérifier, par traitement de texte, le nombre de fois où le terme de « *missions* » apparaît dans ce livre VI du code : huit fois<sup>3</sup> contre zéro pour celui de « *moyens* ».

Pour autant, Claude Tarlet nous a bien dit que toute la matière de la sécurité privée n'est pas réglementée par ce livre VI en vue de sa transformation – à vous entendre, de sa progression – pour développer ses missions, en relation avec les exigences de l'économie dans la convergence nécessaire entre intelligence, technologie et ressources.

Or, s'agissant de ses missions, sur le fondement de la loi Pasqua du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, la sécurité privée s'inscrit bien dans le champ de la sécurité publique : en effet, selon une formulation simplifiée de l'alinéa 3 de l'article L. 111-1 qui ouvre le code de la sécurité intérieure, l'Etat « *associe à la politique de sécurité les représentants des professions confronté(e)s aux manifestations de la délinquance*

---

<sup>1</sup> Florian Poulet, « La limitation par le droit public des moyens employés par la sécurité privée », in Christophe Aubertinet Xavier Latour (dir.), *Quels moyens pour la sécurité privée ?*, coll. Droit de la sécurité et de la défense, Paris, Mare & Martin, 2018, p. 70.

<sup>2</sup> C. déf., art. L. 1321-1 à -3 et R. 1321-1 à -25.

<sup>3</sup> Sont mentionnées les missions des activités de surveillance et de gardiennage (CSI, art. L. 613-1 à -3 et R. 613-5), celles des services desécurité des bailleurs d'immeuble (*ibid.*, art. L. 614-11) et celles du CNAPS (*ibid.*, art. L. 632-1 et R. 632-1)

*ou oeuvrant dans le domaine de la prévention* », celles qui contribuent ainsi à la protection des personnes et de leurs biens pendant que se produit l'infraction pénale ou, mieux, avant qu'elle ne se produise pour qu'elle ne se produise pas.

Dire cela, c'est dire deux choses :

- que la sécurité privée n'est qu'organique : elle est, dans la sécurité nationale, la sécurité intérieure mise en œuvre par des acteurs privés, sous le contrôle de la puissance publique ;
- que la sécurité privée n'a pas des missions, mais une seule : la réalisation d'une mission d'intérêt général.

Or, le droit administratif français a une parfaite connaissance et une totale maîtrise, depuis plus d'un siècle, à travers la notion de service public. Nous renvoyons, à ce sujet, au Latour-Vallar : « *une activité d'intérêt général, exercée directement par une personne publique ou, indirectement, sous son contrôle et suivant un régime plus ou moins dérogatoire au droit commun* »<sup>4</sup>. Tout est dit après bien d'autres, tout de même, dont Romieu et Hauriou. Après le professeur René Chapus aussi : un ancien assistant de ce grand maître du droit administratif peut en témoigner, ici.

Oui, au sens matériel, le service public dont, bien entendu, la police administrative (en ce sens, CE, 10 février 1905, *Tomaso Grecco*<sup>5</sup>), c'est, d'abord, une mission d'intérêt général et la sécurité privée prend sa part de cette mission : non pas des missions, c'est l'intitulé de ce colloque, mais bien d'une seule mission globale de service public qui suffit à conférer à la sécurité privée, non pas seulement cette légalité qui lui est acquise depuis 1983, mais aussi cette légitimité qui n'est plus sérieusement discutée. C'est que ce colloque n'aura pas seulement été de droit public dont le droit pénal ; il aura été aussi de science politique. La sécurité privée en France n'est plus seulement permise ; elle est, à présent admise. Elle n'est plus seulement légale ; elle est, à présent, légitime<sup>6</sup>

Une fois opéré le ménage nécessaire des entreprises et au sein des entreprises - il demeure régulièrement fait dans le temps et par la norme - la coproduction utile de sécurité est en place, de façon durable et efficace, sur un marché vaste et porteur, avec les prérogatives et les sujétions qui s'attachent obligatoirement à toute gestion privée du service public, ici celui de la sécurité. Ces prérogatives et sujétions avaient déjà été exposées, ici, en 2018, à l'occasion du colloque précité sur les moyens de la sécurité privée, dans la communication à l'intitulé

<sup>4</sup> Xavier Latour et Christian Vallar, *Droit administratif général*, coll. Grand Amphi – Droit, Paris, Bréal, 2019, p. 203.

<sup>5</sup> Rec. 139, concl. Romieu ; D. 1906. 181, concl. ; GCA, vol.1, n° 29, concl. S. 1905.3.113 ; note Hauriou ; GAJA n° 14).

<sup>6</sup> Sur la base d'une critique bien excessive, car fort dépassée de la sécurité privée, les députés du groupe majoritaire Larem Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue ne craignent pas d'exposer les motifs de leur proposition de loi n° 2573 du 14 janvier 2020 en ces termes : « *L'univers de la sécurité privée est, pour sa part, confronté à de fortes critiques. Éclaté, il présente de grandes fragilités qui contribuent à l'affaiblir. En outre, les prestations assurées par les agents privés de sécurité montrent de grandes hétérogénéités. Au contraire des polices municipales, les sociétés privées de sécurité ne présentent pas toutes des garanties de fiabilité et de professionnalisme pourtant indispensables pour aller plus loin dans le sens d'une coopération avec les services de sécurité de l'État* » ou encore : « *Il importe d'abord d'établir avec l'ensemble du secteur une relation de confiance qui, aujourd'hui, n'existe pas suffisamment, puis de définir de meilleures conditions d'articulation et de régulation. Plus professionnel, mais également mieux reconnu et mieux régulé, le secteur de la sécurité privée sera dès lors partie intégrante du dispositif de sécurité globale que le présent texte souhaite promouvoir* ».

provoquant, mais suggestif de Christian Vallar sur les prérogatives de la sécurité privée puis, en contrepoint, dans la communication précitée de Florian Poulet sur la limitation par le droit public des moyens employés par la sécurité privée<sup>7</sup>.

Or, il est inévitable que, dans une logique de service public permettant de surmonter la contradictions apparentes de théorie ou de jurisprudence, mission et moyens se recourent puisque l'identification du service public, c'est précisément une mission, à travers des moyens. Le fil rouge de cette journée d'étude, c'est donc l'expansion de la mission de service public de sécurité assumée à travers les missions particulières que les nombreuses entreprises de sécurité privée prennent en charge avec leurs moyens, tous les jours, en France.

Faisons à nouveau ce chemin, mais ensemble, de la périphérie au centre, de Malakoff à Assas : il y a ce que l'on ne peut pas faire et il y a ce que l'on fait. Ce que l'on ne peut pas faire, ce sont, d'abord les limites de la sécurité privée (I) au-delà desquelles, comme au temps du ticket de métro à l'unité, l'autorisation n'est plus valable. Ce que l'on fait, ce sont les remarquables novations à la sécurité privée qui se dédoublent entre celles qui, ensuite, lui sont propres (II) et celles qui, enfin, sont partagées (III).

## **I. Les limites de la sécurité privée**

Innovons, à notre tour : commencer cette synthèse par la fin de ce colloque, c'est exposer la problématique des confins qui vient d'être développée, au titre des missions, que l'on soit au-delà du légal : les limites sont dépassées (A) ou que l'on soit à ses marges : les limites sont approchées (B).

### *A. Les limites dépassées*

Sylvie Jouniot vient de se placer dans l'hypothèse où la sécurité privée entre dans l'illégalité par confusion avec la sécurité publique ou par atteinte aux droits des particuliers. C'est que, dans une société juridiquement organisée, sortir du champ du droit des gestionnaires du service public par excès dans l'exercice de ses droits et/ou par insuffisance dans la réalisation de ses obligations, c'est permettre une intervention de la puissance publique, qui passe alors du contrôle à la répression, selon les infractions prévues et réprimées par la loi pénale dans les hypothèses définies et les termes précis que notre collègue a bien exposés.

### *B. Les limites approchées*

Puis, sans aller jusqu'à son dépassement, la limitation des actions de sécurité privée a été abordée par Pierre Moreau, avocat au barreau de Paris. Cette limitation repose, selon lui, sur l'exclusivité ou la spécialité. Ces principes, issus de la loi précitée de 1983, sont distincts, mais liés car l'exclusivité permet la spécialité alors que, par une filiale qu'elle crée, une entreprise de sécurité privée peut échapper à l'exclusivité par et pour la spécialité. C'est, pourtant, de l'exclusivité, simple ou renforcée, qu'il a surtout traitée, et non de la spécialité ou encore de l'incompatibilité, comme d'un principe à la fois contingent et contraignant pour les entreprises concernées :

---

<sup>7</sup> Christian Vallar, « Les prérogatives de la sécurité privée », in Christophe Aubertin et Xavier Latour (dir.), *op. cit.*, p. 33-39 et Florian Poulet, contribution préc., *ibid.*, p. 69-81.

- contingent car il n'est pas propre à la sécurité privée où il est une conséquence de l'agrément par la puissance publique ;

- contraignant bien que subsistent des incertudes sur son étendue, celles rencontrées sur le cumul entre sécurité privée et sécurité incendie et sur l'inclusion de la télésurveillance dans le champ de la sécurité privée.

La question qui doit être posée – et elle est d'importance sous l'angle de l'économie des entreprises de sécurité privée que Claude Tarlet a conseillé de retenir, en ouverture – est de savoir si ce principe d'exclusivité est ou non un frein à l'expansion des quelque 20 000 entreprises de sécurité privée qui, malgré la multiplication des missions à prendre en charge, ne sont pas assez importantes pour la filialisation. Pierre Moreau a donc plaidé, en défense, pour assouplir le principe d'exclusivité sur la base d'un droit à éclaircir, selon une solution encore incertaine, en droit positif : pour une société de sécurité privée, le principe d'exclusivité n'exclut pas la sous-traitance assurée, le cas échéant, par une autre société de sécurité privée.

## II. Les novations propres de la sécurité privée

Les novations propres de la sécurité privée sont, à la fois, celles réalisées (A) et celles en perspective (B).

### A. Les novations réalisées

Les novations réalisées, dans les années récentes, sont nombreuses. Si l'on se situe dans le champ normal des activités de sécurité privée, en deça de ces limites éventuellement dépassées, on retrouve alors l'origine même de la législation en la matière, dans la loi Defferre prémentionnée du 12 juillet 1983 : surveillance, gardiennage et de transports de fonds (SGTF), à la suite, sur ce dernier point, du décret du 13 juillet 1979, de même objet. Mais, bien au-delà de ce « *périmètre initial* », c'est tout le vaste secteur des transports qui est entré, en droit positif, dans le champ de la sécurité privée, comme l'a souligné Florence Nicoud : c'est vrai dans la sécurité aéroportuaire même si, dans le domaine aérien, l'externalisation est à préciser ; c'est vrai aussi de la sécurité ferroviaire qui donne lieu à une co-production atypique alors que l'espace des chemins de fer ouvre la perspective d'enjeux nouveaux du droit de la sécurité.

Il en est de même des activités de formation et de certification, avec Natalie Champion, chargée de mission au ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse. Elle a exposé plusieurs réglementations prises en application de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi : ont été cités, notamment, l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2016 modifié relatif à la certification des organismes de formation aux activités privées de sécurité et aux activités de recherches privées ou les arrêtés des 27 février et 27 juin 2017 relatifs à la **formation** des agents privés de sécurité, l'un à leur formation continue, l'autre au cahier des charges applicable à leur formation initiale. Le tout donne, tout de même, une impression de gigantesque complexité, de grande confusion et de considérable lourdeur : le Répertoire national des certifications professionnelles (RCPN) en matière de sécurité privée en est une bonne et malencontreuse illustration. Or, l'État aide-t-il vraiment le développement des métiers de la sécurité privée en ayant monté une telle usine à gaz en matière de formation et de certification, avec tant de contraintes administratives, mais aussi financières ? Beaucoup, dans cette salle des actes, se sont posés implicitement cette question, votre rapporteur, en tout cas.

Cette critique était, d'ailleurs, en filigrane dans le propos de Daniel Warfman qui a bien distingué les connaissances et les compétences, donc la théorie souvent déconnectée du réel et la pratique réglementée à l'excès, avec une incidence variable pour les entreprises de sécurité privée et pour leurs agents, selon les branches concernées et les prestations fournies.

Et, ce ne sont plus seulement les risques à maîtriser que la sécurité privée prend en charge, mais même le haut risque, explicité par Christophe Aubertin, hors exercice de la force par la puissance publique directement. Tel est le cas, initialement, en 1983, du transports de fonds et, depuis lors, de nombreuses activités à haut risque, jusqu'à l'armement des agents privés depuis la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, dans le cadre d'une police administrative doublement et cumulativement exercée : dans le droit de la sécurité, par le Conseil national des activités de sécurité privée (CNAPS) et, dans le droit de l'armement, par l'autorité préfectorale, en principe. Ce régime applicable aux activités armées de sécurité privée est, d'ailleurs, différencié car la voie publique est normalement exclue, sauf dérogation liée à l'activité ou à la personne protégée encore que d'autres lieux puissent être exclus ou d'accès limité, tels que l'espace maritime. Quant aux conditions du recours aux armes, elles sont fixées, comme souligné par Christophe Aubertin, par le droit pénal, au titre de la légitime défense (C. pén., art. 122-5) ou de la permission légale d'appréhension de l'auteur d'une infraction flagrante (CPP, art. 73), sous réserve des exigences bien connues de nécessité et de proportionnalité ainsi que de charge de la preuve : la présomption – on le rappelle - n'est pas retenue par le droit positif.

### *B. Les novations en perspective*

A ces novations réalisées, s'ajoutent les novations en perspective qui sont déjà en cours de réalisation et vont contribuer fortement à l'expansion des sociétés de sécurité privée dans un avenir proche, en deux domaines, notamment, ce colloque n'ayant pas eu, à juste titre, le souci d'un relevé exhaustif de ce qui sera, mais du tracé précis de quelques pistes à parcourir :

- le premier domaine à retenir, c'est celui des prestations intellectuelles de sécurité privée, abordées par Nicolas Le Saux et définies comme des activités immatérielles par nature où la confidentialité est essentielle, car ou donc la confiance entre client et prestataire dans la coproduction de l'activité. Il s'agit, surtout, des activités de conseil en sûreté-sécurité qui ne sont pas incluses dans le livre VI du code de la sécurité intérieure (CSI), du moins pas complètement et explicitement.

Mais, le droit positif devrait évoluer sous l'incidence du rapport de la mission parlementaire remis au gouvernement par les députés Alice Thourot et Jean-Michel Fauvergue en septembre 2018 et intitulé : « *D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale* », relayé par leur proposition de loi n° 2573 du 14 janvier 2020 vers une sécurité globale, dans l'attente du prochain *Livre blanc sur la sécurité intérieure*, actualisation du *Livre blanc sur la sécurité publique* de 2011. Encore faut-il supposer que la définition des prestations intellectuelles, incluses dans le champ de la sécurité privée, soit suffisamment précise pour éviter, en défense des libertés fondamentales, la censure du juge constitutionnel, s'il est saisi ou quand il le serait. Et, cette question de la définition est d'autant plus importante qu'elle a un impact certain sur l'application ou non du droit de l'Union européenne, au titre de la directive « *Services* » du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, sous le contrôle du juge, à commencer par le juge national qui, en tant que juge européen de droit commun, ferait inévitablement prévaloir, si besoin était, cette directive européenne sur la loi française.

Au terme de son propos, Nicolas Le Saux nous a vanté, à ce sujet, les bienfaits de la loi belge sur la « *consultance* » en sécurité privée - voilà qui pourrait éviter, en français de Paris, un anglicisme de plus – en raison de son souci de définition précise des prestations intellectuelles. Rappelons ici que, d'une façon générale, la précision du législateur sécurise le droit en éloignant l'interprétation du juge ;

- le second domaine à retenir, c'est le cyber dans le champ de la sécurité privée, traité successivement sous deux angles : d'une part, celui de la cybermalveillance et, d'autre part, celui du cybermonde.

. la cybermalveillance est un risque considérable, quoique méconnu ou sous-estimé, comme Anne Cammilleri l'a souligné, au regard du nombre des entreprises exposées, dans la capacité réelle ou suffisante de réaction. Le constat doit être fait du retard pris par la France, non dans la dénonciation de ce risque, ce qui est acquis depuis 2008, mais dans la réponse à ce risque, malgré quelques initiatives heureuses en ce sens - telles que, depuis 2017, la création du Commandement de la cyberdéfense (COMCYBER) à Rennes - afin de construire la résilience des entreprises face aux cyberattaques, avec l'assistance précieuse et efficace de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), service interministériel à compétence nationale, rattaché au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). A été mentionnée aussi la Délégation en charge de la lutte contre les cybermenaces, quoique, rattachée à l'Intérieur, cette structure ne soit que ministérielle : cela a été regretté, la question du double emploi de ces deux structures publiques devant être aussi, à notre avis, être posée.

Mais, selon Anne Cammilleri, cela ne suffit pas : une politique industrielle européenne s'impose, en dehors des États-Unis, bien entendu, en investissant le marché de l'intelligence artificielle, et ce dans un temps très bref de trois années, ce qui on le dit sans ambages - laisse bien peu de chance à la réalisation d'une ambition guère réaliste ;

. le cybermonde est une notion vaste et imprécise à laquelle Éric Davoine a eu recours pour traiter savamment des relations entre le cyber et, non pas la technologie, question qu'il avait abordée lors du colloque sur les moyens de 2018, mais les réseaux, les agents ou postes de commandement (PC) de sécurité privée étant, en effet, connectés, de façon systématique, à présent, *via* Internet directement ou indirectement, à des réseaux électroniques qui ne sont pas ou pas assez sécurisés. Il a recensé, avec force détails, les risques considérables en quantité et en gravité qui touchent à la confidentialité, mais aussi à l'intégrité et à la disponibilité des systèmes informatiques, confrontés à des menaces exogènes ou endogènes qu'il a identifiées. Passant du négatif au positif, il a exposé, ensuite, les opportunités qui résultent de ce cybermonde pour permettre d'enrichir les tâches des agents de sécurité privée en cas d'incidents qui ne sont plus seulement à constater, mais à évaluer et même à traiter. Mais, cette valeur ajoutée suppose la montée des agents concernés en compétences, par des formations faciles d'accès ou de réalisation et aussi peu coûteuses pour les entreprises de sécurité. On retrouve là les propos tenus par Daniel Warfman, en début de matinée. qui avait déjà abordé cette question dans le colloque sur les moyens de 2018.

Au total, s'agissant de ces novations propres, s'agit-il vraiment, pour discuter l'intitulé de ce colloque, de missions nouvelles pour la sécurité privée ? Ne s'agit-il pas, plutôt, d'activités nouvelles – ou d'actions nouvelles, le terme est dans le programme, en ce qui concerne le partenariat - au service d'une mission ancienne, celle de protection des personnes et des biens que l'on a dit être certainement de service public ? Anne-Sophie Traversac s'est

finalement interrogée, en ce sens, sur la place des entreprises privées de sécurité et de défense, les ESSD, mais en se plaçant, non du côté de la sécurité, mais de celui de la défense, car dans « *les opérations conduites pendant les conflits armés* », pour reprendre les termes du document de Montreux de 2008 : assistance, formation, entraînement, protection, surveillance, ravitaillement, logistique, à l'exemple de l'entreprise Blackwater en Irak. Leur encadrement juridique, au titre d'un droit souple (« *soft law* ») est faible en droit international, les États étant seulement rappelés à leur obligations préventives et répressives, à leur égard. Il est contraignant, en revanche, en droit français, sur la base du code pénal, pour autant qu'il est applicable aux entreprises concernées qui en relèvent, pour les « *infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou leurs agents* » (C. pén., art. 121-2), y compris pour « *tout crime par un Français hors du territoire de la République* » (*ibid.*, art. 113-6). Et, l'on peut aussi mentionner de rares législations spéciales ou spécifiques telles que la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2014 sur les activités privées de protection des navires, fortement encadrées par l'État.

### III. Les novations partagées de la sécurité privée

Un bonheur – comme chacun sait - ne vient jamais seul. Le bonheur des sociétés de sécurité privée en expansion, moins hétérogènes que le législateur ne le croit, bien plus fiables qu'il le prétend, est un bonheur qu'elles partagent par un partenariat inscrit dans les coopérations (au pluriel) de sécurité (au singulier), coordonnées par la Délégation ministérielle à cet objet dont le représentant, le colonel de gendarmerie Denis Nauret, est intervenu en introduction et dans la suite du colloque qui s'achève. « *Les lignes bougent* » a-t-il dit. Mais, ont-elles tant bougé et, d'ailleurs, ont-elles tant à bouger pour un partenariat élargi (A) et régulé (B).

#### A. Un partenariat élargi

Le temps du droit est un temps long, y compris en droit public. La construction partenariale est ancienne pour le juriste qui se fait archéologue. La sécurité, en effet, c'est le renvoi si fréquent à la paix troublée et à la crise maîtrisée qui réserve la défense aux hypothèses devenues rares et même interdites par le droit international ou occultées par le droit interne, celles de la guerre étrangère ou de l'insurrection armée. Depuis 2007, et notamment depuis le *Livre blanc sur la sécurité intérieure* de 2013, on est bien dans cette logique de *continuum* qui n'est plus seulement, comme en 2007, entre sécurité et défense, mais bien, à présent, entre sécurité publique et sécurité privée, orienté vers la sécurité « *globale* » à venir : que d'adjectifs pour qualifier une même sécurité visant à faire face efficacement à une menace multiforme qui va de la lutte contre le terrorisme, y compris à l'extérieur du territoire national, à la protection des grands événements sportifs mondiaux. Denis Nauret, et d'autres avec lui, ont cité ceux que la France va bientôt connaître, si heureusement : la Coupe du monde de rugby en 2023, principalement, les Jeux Olympiques de 2024, accessoirement. A moins que ce ne soit l'inverse...

En tout cas, sont ou seront alors impliquées les forces de sécurité publique, cela va de soi, c'est-à-dire, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, quelque 150 000 policiers et 100 000 gendarmes, compte non tenu des agents publics d'autres administrations de l'État, notamment la Douane ou la Pénitentiaire. Mais seront également impliqués des policiers municipaux et des agents de sécurité : l'exposé des motifs précité de la proposition de loi Thourot-Fauvergue du 14 janvier 2020 nous dit 21 500 policiers municipaux et 165 000 agents de sécurité sur le terrain. On a entendu d'autres chiffres au cours de la journée : 150 000, 160 000, 180 000, ce qui est un peu préoccupant ; mais, retenons finalement cet effectif moyen de 165 000 qui dit,

tout de même, que, dans les forces civiles de sécurité, il y a, sur le territoire national, plus d'agents de sécurité privée que de sécurité publique. Tout un chacun a-t-il seulement l'idée d'un tel effectif, y compris dans un lieu comme l'Université qui, sans déchoir, pourrait avoir, après tout, la préoccupation de l'emploi de ses étudiants, c'est-à-dire d'un si vaste besoin de préparation initiale et de formation continue, notamment dans ses licences professionnels, comme à Paris V, ou masters professionnels, comme à Nice ou à Paris II ? Mais, c'est beaucoup demander, sans doute, à nos collègues de savoir porter un col bleu sous leur toge rouge.

Cette construction – on a utilisé ce mot ; on aurait pu dire, sans être péjoratif, ce mécano - du partenariat dans la prise en charge assurée ou assumée, selon le vocabulaire chapusien, d'une mission unique de sécurité elle-même unique, inscrite dans une logique de service public, voilà qui, en réalité, n'est guère nouveau. La coopération, c'est initialement un partenariat au sein de la sécurité publique parce que la sécurité publique est, d'abord, municipale, et non pas ensuite municipalisée, faut-il le rappeler ? C'est que la police administrative est, en principe, de la compétence du maire, agent de la commune et c'est par « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » (CGCT, art. L. 2212-1, al. 1<sup>er</sup>) qui lui sont confiés - comprendre, en résumé, l'ordre public - qu'elle est définie depuis l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884. Mais, l'État s'y est adjoint, soit par l'étatisation de la police municipale dans certaines villes, puis agglomérations, à partir de la création de la préfecture de police, non pas de Paris, mais à Paris, en 1800, soit par la mise en place d'une Police nationale par l'acte dit loi Darlan du 23 avril 1941 qui est, en réalité, une étatisation généralisée dans toutes les communes de 10 000 habitants et plus.

Or, ce partenariat, est aussi devenu un partenariat entre sécurité publique et sécurité privée par l'externalisation de missions de sécurité publique, recensées par Christian Vallar, il aurait pu dire, tout aussi bien, d'actions de sécurité privée. Il s'agit, notamment, de la sécurité aérienne avec les inspections-filtrages-palpations opérées dans les aéroports ou du contrôle de certains espaces à l'occasion de manifestations sportives ou de spectacles musicaux ou d'autres événements de foule à sécuriser, sans qu'il y ait ni transfert du pouvoir de police administrative ni sa délégation complète ou définitive ou incontrôlée même si des assouplissements jurisprudentiels ou législatifs existent. Christian Vallar cite, en ce sens, la jurisprudence sur la transmission d'informations en cas de surveillance privée de locaux ou la législation sur la constatation privée des infractions de stationnement sur la voie publique.

Avec d'autres au cours de ce colloque, il est alors conduit à s'interroger sur l'immixtion possible de la sécurité privée dans le champ de la police judiciaire, à l'occasion de l'article 20 de la proposition de loi Thourot-Fauvergue du 14 janvier 2020, en vue d'un nouvel article 29-2 du code de procédure pénale, ainsi rédigé : « *Les agents privés de sécurité assermentés constatent par procès-verbaux les infractions entraînant un préjudice n'excédant pas 200 euros et dont la liste est fixée par un décret en Conseil d'État* » (al. 1<sup>er</sup>). La réponse en droit à cette hypothèse d'immixtion qui n'est pas nouvelle, en France, est à rechercher du côté des garanties qui sont données par la loi et vérifiées du juge compétent, à l'autorité judiciaire de l'efficacité de son contrôle, et au justiciable de la protection de sa liberté, deux problématiques liées, car les deux versants de l'*habeas corpus* « à la française » : « *l'autorité judiciaire* » est « *gardienne de la liberté individuelle* » prescrit la Constitution (art. 66, al. 2).

En contrepoint, contester un tel partenariat public-privé, c'est revenir à la contestation dépassée de la gestion privée du service public, en particulier lorsqu'elle est le fait d'entreprises commerciales à but lucratif. Or, dans le champ du service public administratif où nous sommes

cette gestion privée est admise depuis l'arrêt de principe *Terrier* du 6 février 1903<sup>8</sup> et il y a quelque chose de désespérant à constater la confusion qui perdure entre gestion publique et service public, celle que mes étudiants de deuxième année de licence, à Assas, ont, depuis longtemps, écartée, sur la base de plus d'un siècle de jurisprudence constante et active. C'est que, à la différence de la police judiciaire en relation directe avec la justice pénale, l'exercice de la police administrative n'est pas réservé à l'Etat souverain, au titre d'une compétence régaliennne, et elle ne saurait l'être, d'ailleurs, sans risque pour la démocratie politique, basée sur la liberté individuelle. On retourne, ici, à la limite déjà énoncée par Sylvie Jouniot.

Pour autant la police administrative est constitutionnalisée, au sens matériel et organique du terme, et elle est donc bien un service public constitutionnel. Il est en ainsi, tardivement, en jurisprudence, depuis 1982 : la sauvegarde de l'ordre public - et donc la sécurité intérieure - est constitutionnalisée en tant qu'« objectif de valeur constitutionnelle »<sup>9</sup>, et donc la police administrative au sens matériel. Du reste, comme il est dit, en droit positif, à l'article L. 111-1 qui ouvre le code de la sécurité intérieure (CSI), mais à un niveau normatif insuffisant dans le silence du texte constitutionnel, « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* ». Toutefois, le Conseil constitutionnel a pu trouver tardivement, en 2011, une autre norme de référence, d'effet équivalent et sans contradiction aucune, du côté de la force publique, car c'est toujours de la police administrative qu'il s'agit, mais, ici, au sens organique : en effet, l'article 12 de la Déclaration de 1789 interdit d'autoriser une société de sécurité privée à mettre en oeuvre des dispositifs de surveillance au-delà des abords « *immédiats* » des bâtiments et installations placés sous sa surveillance ainsi que de leur confier le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique et de visionner les images pour le compte de personnes publiques, car cela reviendrait à les investir de « missions de surveillance générale de la voie publique » et donc à leur déléguer « *des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la 'force publique' nécessaire à la garantie des droits* », comprendre à méconnaître, au profit des entreprises de sécurité privée, le monopole reconnu aux autorités de police administrative pour prendre toute mesure de droit ou de fait en vue de protéger et, le cas échéant, de rétablir les droits de l'homme et du citoyen<sup>10</sup>.

### B. Un partenariat régulé

Dès lors, un regard croisé qui n'est pas un regard en croix, pouvait être utilement porté sur les missions de sécurité privée, comprendre sur la mission d'intérêt général qui caractérise le service public de la sécurité tel qu'il est assumé, notamment, par les entreprises privées : celui d'un universitaire, Xavier Latour, à travers l'étude de ses instruments, et celui de professionnels, à l'occasion d'une table ronde animée par Nicolas Le Saux, dirigeant d'une entreprise de sécurité privée, avec le concours de Denis Nauret, de la Délégation aux

---

<sup>8</sup> CE, 6 févr. 1903, *Terrier*, Rec. 94, concl. Romieu ; S. 1903.3.25, concl., note Hauriou ; D. 1904.3.65, concl. ; *GJCA*, vol. 1, n° 25, concl. ; *GAJA* n° 11 ; *adde*, CE, Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire Aide et Protection*, Rec. 417 ; *RDP* 1938. 830, concl. Latournerie ; D. 1939.3.65, concl., note Pépy ; *GCJA* vol 1, n° 90, concl. ; *GAJA* n° 47. Le commentaire aux *Grands arrêts* soutient (p. 302) que, d'un arrêt à l'autre, on passe d'une gestion privée des personnes publiques (*Terrier*) à une gestion publique des personnes privées (*Caisse primaire*). Non, cette explication est trop subtile et perd de vue le service public : dans les deux cas, il s'agit de la gestion privée d'un service public administratif, assumée par une personne physique pour le compte d'une collectivité locale et par contrat (*Terrier*) ou par une personne morale de droit privé pour son propre compte et par statut (*Caisse primaire*).

<sup>9</sup> CC, 27 juil. 1982, *Communication audiovisuelle*, déc. 82-141 DC, Rec. 41.

<sup>10</sup> CC, 10 mars 2011, *LOOPI*, déc. n° 2011-625 DC, Rec. 122.

coopérations de sécurité (DCS), mais aussi d'un nouvel intervenant, Serge Haure, chargé de mission à la CFDT pour les forces de sécurité publique et civile.

Xavier Latour a souligné, pour sa part, qu'il existe des institutions de partenariat qui lui semblent inadaptées, tant nationalement que localement :

- nationalement, la DCS n'est pas interministérielle et le CNAPS n'est pas, entre partenaires de la sécurité, l'instance de dialogue nécessaire. Il est même difficile, en droit, que cet établissement public le devienne. Il préconise donc, de façon intéressante, la création d'une Commission nationale consultative de la sécurité globale qui pourrait être présidée par le délégué aux coopérations de sécurité ;

- localement les conseils qui existent : conseils départementaux ou locaux, c'est-à-dire municipaux de prévention de la délinquance, sont des institutions qui fonctionnent bien, sans être, non plus, des instances de dialogue partenarial.

Mais, selon Xavier Latour, il existe aussi des règles de partenariat ancrées dans un droit souple qui se contente d'inciter sur la base de circulaires. Il a dénoncé les insuffisances, selon lui, d'un tel droit trop différencié dans un espace trop personnalisé ou interpersonnalisé. Il a donc ouvert plusieurs pistes en faveur d'un droit prescriptif dans le champ de la sécurité privée même si la contrainte devait être limitée à des lieux sensibles ou à des activités armées.

La table ronde qui a suivi son intervention aura été l'occasion de concrétiser, dans ce champ du partenariat public-privé, les propos tenus et de répondre à telle ou telle des suggestions avancées. C'est ainsi que Nicolas Le Saux a développé un premier exemple relatif à la lutte contre les vols de câbles de cuivre qui a conduit à une synergie entre la société de sécurité privée, son client et la Gendarmerie nationale, en vue du partage des alertes et des informations avec une efficacité remarquable pour intercepter les voleurs et récupérer les câbles volés. Il a développé aussi le second exemple très différent de l'événementiel à Cannes, en 2019, pour observer, à son tour, l'enrichissement remarquable, à cette occasion, des tâches des agents de sécurité privée, mis en situation de pouvoir coopérer avec les forces de sécurité publique.

Cette table ronde a été aussi l'occasion pour Denis Nauret de réagir aux propos de Xavier Latour, en insistant, quant à lui, sur l'importance du droit souple en faveur du partenariat public-privé qui ne doit pas occulter la question à aborder de la responsabilité dans toute hypothèse de coopération de sécurité. Et, Serge Haure a aussi souligné sa préférence pour un droit qui reste souple, insistant sur la difficulté qui il y a à contraindre des communes, promptes à en avant, en ce cas, leur libre administration, constitutionnellement consacrée (Const., art. 72, al. 3). Et, pour sa part, il a plaidé pour que le CNAPS demeure une structure d'accompagnement du partenariat public-privé, en deçà d'un dialogue pur lequel il n'a été ni conçu ni construit. La partenariats doctrine universitaire et pratique professionnelle s'annonce difficile.

Est-il, d'ailleurs, raisonnable, **pour conclure**, d'opposer ainsi ou même seulement de distinguer, en tout cas, universitaires et professionnels alors qu'un universitaire n'est tout de même pas un chômeur à plein temps et qu'il peut avoir l'impression, parfois, de travailler ? L'étude de la sécurité privée le démontre. Il est sorti de sa marginalité et quelques collègues d'avant-garde, souvent jeunes, ont su y contribuer, eux qui sont allés investir en temps utile, mais au risque de leur carrière, un champ d'étude, sinon improbable, du moins inconfortable,

pour la seule raison qu'ils se sont souvenus, un jour, que le droit public, c'est ceci : le droit de la puissance publique qui interdit et qui contrôle, qui oblige et qui permet, qui incite et qui assiste, y compris dans le champ de la sécurité et de l'ordre publics, y compris lorsqu'il y a lieu de combiner, dans une démocratie politique, les libertés fondamentales de principe et la police administrative d'exception.

Comme il faut se réjouir du partenariat entre sécurité publique et sécurité privée, il faut donc se réjouir aussi de ce partenariat entre la recherche sur le droit et la pratique du droit, dans le cadre du droit public, administratif et pénal, principalement, mais pas seulement : des aspects de droit constitutionnel ou de droit européen ont été, ce jour, abordés. La démonstration de ce partenariat de bonne intelligence a été faite ici, une fois encore, en attendant le prochain et sixième colloque annuel de Malakoff sur la sécurité privée, celui de janvier 2021, qui pourrait tant nous dire d'une sécurité intérieure, devenue « globale »<sup>11</sup>, elle aussi, comme la vision que nous avons tous, à présent, de cette mission de service public à gestion partagée, telle que confiée, heureusement, par la puissance publique et sous son contrôle, à des entreprises privées, notamment.

---

<sup>11</sup> Selon son exposé des motifs, la proposition de loi n° 2573 Thourot-Fauvergue préc. du 14 janv. 2020 vise à introduire, en droit positif, plusieurs dispositifs visant à renforcer la régulation du secteur de la sécurité privée et à améliorer son articulation avec les forces de sécurité publique.