

La sécurité privée et la prévention du terrorisme

par Xavier LATOUR

*Professeur de droit public à l'Université de Nice – Côte d'Azur, CERDACFF
(EA7267)*

Faculté de droit et de science politique

Depuis la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, la sécurité privée concourt à la sécurité générale.

Dès lors, si la prévention du terrorisme n'est pas l'un de ses objectifs prioritaires, elle n'en est pas moins un objectif intégré à son fonctionnement.

Les attentats de 2015 et 2016 ont relancé un débat ancien sur la place d'une offre privée de sécurité face à des menaces variées et, parfois, de haute intensité. La déclaration du collège du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) publiée le 19 novembre 2015 va dans le sens d'une modification des missions. En septembre 2016, la principale organisation patronale du secteur a, quant à elle, formulé dix intéressantes propositions, pour certaines évoquées également par le ministère de l'Intérieur¹.

Acteurs à part entière de la sécurité intérieure sur le fondement du Livre VI du Code de la sécurité intérieure (CSI), les services internes et les sociétés prestataires de services ne se limitent plus, depuis longtemps, à la seule prévention des malveillances inhérentes à la délinquance quotidienne. Il en est de même pour les services parapublics, la Surveillance générale de la SNCF (SUGE) et le Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) de la RATP².

1. Ministère de l'Intérieur Cap 2030, *L'autorité de l'État au service des Français*, septembre 2016. USP, *La Nation et la sécurité privée, un pacte de confiance renouvelé*, 2016.

2. Voir X. Latour, « Les activités privées (et parapublics) de sécurité » in *Traité de droit de la police et de la sécurité*, LGDJ, 2014, p. 395.



Les opérateurs privés agissent au titre de la surveillance humaine ou électronique, et de la protection physique des personnes (article L 611-1 CSI), dans des domaines beaucoup plus larges. Leur spectre d'activités a d'ailleurs eu tendance à s'étendre sous l'effet de précédentes vagues d'attentats. La prévention, et uniquement elle, des actions visant à semer la terreur (articles 421-1 et suivants code pénal) constitue ainsi une part non négligeable des missions effectuées. Si toutes ne sont pas exclusivement tournées dans cette direction, nombreuses sont, en effet, celles qui poursuivent une pluralité d'objectifs, y compris celui de la prévention du terrorisme.

Plus personne n'ignore que les aéroports français ne pourraient pas fonctionner sans la présence d'agents privés, substitués à la force publique. De même, de nombreuses entreprises confient spontanément ou de manière obligatoire leur sécurité au privé, y compris lorsqu'il s'agit du risque terroriste.

De la sorte, la sécurité privée est engagée dans un ensemble d'interactions, résultats d'une évolution inachevée :

– d'abord, elle œuvre au service des intérêts de ses clients (prestataires) ou de son entreprise (service interne). À cet égard, les intérêts particuliers sont privilégiés. Cependant, ils sont, en règle générale, inséparables de la satisfaction de l'intérêt général. Une entreprise ou un aéroport protège ses salariés et ses clients, autant qu'une partie de la population transformée en cible en raison de sa présence dans un État en général et dans un lieu symbolique en particulier.

– ensuite, la sécurité privée mobilise des personnels soumis au droit privé dans un cadre essentiellement privé. Pourtant, la demande publique de prestations privées de sécurité est loin d'être négligeable, surtout, en période de tensions graves et de moyens publics au maximum de leur mobilisation ;

– enfin, les opérateurs privés de sécurité, s'ils ne constituent pas une force³ malgré leur insertion dans le CSI, ne sont pas dissociés de l'action des forces publiques de sécurité intérieure. À différents degrés, les uns et les autres sont tenus d'interagir afin d'obtenir des résultats. L'interaction ne passe pas uniquement par l'encadrement de la sécurité privée au titre d'une activité économique étroitement réglementée par la puissance publique, parfois en relation avec les professionnels du secteur, comme en témoigne le fonctionnement du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). La nécessité d'une coordination s'inscrit dans un esprit de partenariat, plus que de coproduction. En effet, tout en agissant de conserve, les acteurs publics et les acteurs privés ne sont pas placés sur un même plan. L'État demeure prééminent et les opérateurs privés des intervenants essentiels, mais subordonnés, là où la coproduction suppose une égalité. Sur le terrain même, les relations ne sont plus seulement caractérisées par une logique de contrôle du public sur le privé⁴. Des missions conjointes se profilent peut-être.

3. X. Latour, « La sécurité privée ou l'émergence d'une force ? », in *Sécurité intérieure les nouveaux défis* (F. Debove et O. Renaudie éd.), Vuibert, 2013, pp. 187-198.

4. X. Latour, « La sécurité privée ou l'État autrement », in *Sécurité privée, enjeu public* (sous la dir. de P. Brajeux, E. Delbecque, M. Mathieu), Armand Colin, 2013, pp. 215-230.





Plus la menace est élevée, plus il est légitime de s'interroger sur la manière d'assurer la sécurité, surtout quand, comme l'affirme le ministre de la Défense, la menace s'est « militarisée »⁵. Poussés dans leurs retranchements, la société et l'État se remettent en question. Les paradigmes anciens sont bousculés et des certitudes sont ébranlées. Des propositions novatrices émergent pour améliorer le rôle de la sécurité privée en matière de prévention du terrorisme. La représentation nationale n'est pas sur une ligne différente en considérant comme acquise la montée en puissance de la sécurité privée⁶.

À l'unanimité, des représentants de l'État, des professions et des personnalités qualifiées ont avancé des arguments allant dans le sens d'un renforcement des moyens et d'un élargissement des missions.

Sur la base du droit en vigueur et en tirant les enseignements des précédentes évolutions, l'État réagit, plus ou moins, plus ou moins tardivement. La période récente ne déroge pas à la règle. Le recours à la sécurité privée en matière de prévention du terrorisme n'a fait l'objet d'aucune anticipation. Il faut que l'épée ait frappé pour que l'État s'intéresse à l'une des pièces constitutives de son bouclier. La loi n° 2017-258 du 28 février 2017 sur la sécurité publique en témoigne, en créant une activité de surveillance armée (article L. 611-1-1bis CSI).

Dans des contextes troublés par des attaques, le droit a évolué pour favoriser l'intervention de la sécurité privée. Pourtant, les débats qui ont suivi les événements de 2015 démontrent qu'il existe des failles et des hésitations. Comment faire mieux et différemment sans bouleverser des principes fondamentaux liés à une compétence régaliennne ? Quelles seraient les évolutions souhaitables et celles qui seraient possibles ?

Il apparaît ainsi que la sécurité privée est autant un acteur bridé (I), qu'un acteur discuté (II) de la prévention du terrorisme.

I. La sécurité privée, un acteur bridé de la prévention du terrorisme

Lors de la rédaction de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, la prévention du terrorisme ne constitue pas une préoccupation majeure de la puissance publique et des opérateurs privés. Sous la pression des événements, les choses ont cependant évolué.

Progressivement, les missions de la sécurité ont été élargies pour intégrer la prévention du terrorisme (A), malgré des moyens limités (B).

5. Le Figaro, 15 mars 2016.

6. G. Fenech et S. Pietrasanta « Les moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 », AN, n° 3922, 5 juillet 2016, p. 254.





A. L'élargissement progressif des missions

Les années 1980⁷ sont caractérisées par un terrorisme pluriel, national (extrême gauche, mouvements nationalistes) et déjà international (palestinien et kurde). Des mouvements divers agissent en s'attaquant aux personnes et aux biens, et sont parfois manipulés par des services de renseignement étatiques. Les années 1990 voient, quant à elle, se développer un terrorisme d'exportation de la guerre civile algérienne avant que les années 2000 soient marquées par un terrorisme lié à l'islam radical. Dans tous ces cas, les cibles sont symboliques (aéroports, grands magasins, transports urbains, restaurants...).

Les variations et l'accroissement de la menace ont conduit les personnes privées et les pouvoirs publics à s'organiser⁸.

Afin de pallier des moyens publics insuffisants, des personnalités ont recours à des agents privés de protection. L'assassinat en 1986 du président de Renault, Georges Besse, a marqué les esprits. Des chefs d'entreprise, des intellectuels, des hommes politiques... se dotent de moyens de protection dans le cadre d'un service interne de sécurité ou font appel à des prestataires.

Bien que souvent méconnue, la protection physique des personnes française s'inscrit pourtant de longue date dans ce mouvement de prévention du terrorisme. Activité privée de sécurité à part entière conformément à l'article L 611-1 CSI, elle met régulièrement les personnels en relation avec les forces publiques en raison d'une nécessaire coordination.

Surtout, les moyens privés sont mobilisés pour des activités de surveillance et de gardiennage.

Plus les terroristes frappent, plus la demande de sécurité privée augmente. Or, ce marché se développe avec l'assentiment des pouvoirs publics qui n'hésitent pas à adapter la législation en conséquence.

Ainsi, la vidéoprotection n'est pas uniquement un moyen de lutte contre la délinquance quotidienne et autres risques.

Son évolution est marquée par le contexte terroriste. Son encadrement a commencé avec la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995. Dès cette époque l'installation de caméras concerne la voie publique et les lieux ouverts au public. La prévention du terrorisme n'est pas la finalité première. Elle n'est d'ailleurs pas évoquée en 1995. Pourtant, elle pouvait être concernée au titre de la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression.

Le début des années 2000 marque un tournant. La loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme modifie la rédaction de

7. G. Chalian et A. Blin, *Histoire du terrorisme*, Fayard, 2015.

8. C. Paulin, « La sécurité privée à l'aune du terrorisme », *Note de la FRS*, n° 07/2015, avril 2015.



l'article 10-II de la loi de 1995 (article L 223-1 CSI), en incluant le terrorisme parmi les motifs légaux d'installation d'un dispositif de vidéoprotection. En outre, les personnes privées sont autorisées à filmer les abords de leurs biens, ce qui facilite une meilleure couverture. Ces dispositions n'ont pas été jugées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-532 du 19 janvier 2006.

En plus de faire de la lutte contre le terrorisme une finalité explicite de la vidéoprotection, le législateur a assoupli, dans certaines circonstances, les conditions d'autorisation. Sur le fondement de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011, l'article 223-8 CSI permet qu'en cas d'urgence liée à un risque terroriste, la demande d'autorisation soit dispensée de l'avis de la commission départementale de vidéoprotection (article L 223-4 CSI). La menace terroriste justifie, par ailleurs, que le préfet de département puisse prescrire (article L 223-5 CSI), en cas d'urgence, l'installation d'un dispositif dans des lieux ouverts au public. Tout cela implique dans certains cas l'exploitation des systèmes par des agents privés.

Parallèlement, l'État a compris les limites d'un dispositif de sûreté aéroportuaire s'appuyant exclusivement sur des moyens publics⁹. À la suite d'actes terroristes, et en application des orientations imposées par le droit de l'Union européenne¹⁰, l'approfondissement des contrôles opérés sur les passagers, les bagages et toutes les personnes œuvrant sur une plateforme aéroportuaire, mobilisent massivement des agents privés dont l'augmentation est parallèle à un désengagement des forces publiques. Alors que sous l'empire de la loi n° 73-10 du 4 janvier 1973 relative à la police des aérodromes, les contrôles relevaient des officiers de police judiciaire, les temps ont bien changé. Dès 1989, sur le fondement de la loi n° 89-467 du 10 juillet 1989 tendant à renforcer la sécurité des aérodromes et du transport aérien, des agents privés sont sollicités pour le contrôle des objets (bagages, fret). Rien n'arrêtera l'externalisation. En 1996, le secteur privé devient compétent pour la vérification des personnes (loi n° 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports) grâce « à la mise en œuvre des dispositifs automatiques de contrôle, à l'exclusion des fouilles à corps et de la visite manuelle des bagages à main ». Il faut cependant attendre la loi n° 2001-1062 du 15 décembre 2001 relative à la sécurité quotidienne pour étendre les compétences des agents privés à l'inspection-filtrage des personnes. Tout cela aboutit à l'actuelle version de l'article L 6342-4 du code des transports.

L'association de la sécurité privée à la prévention du terrorisme passe également par des contraintes imposées à certaines entreprises.

9. F. Vallée, *La surveillance de la sûreté de l'aviation civile*, Thèse de droit, Université Lille II, 2015 ; F. Nicoud, « La répartition des compétences entre l'État et les opérateurs privés en matière de sûreté aéroportuaire », *AJDA*, 2006, p. 2107-2111 et « La sûreté des transports et le recours à la sécurité privée », in *Les aspects internationaux de la sécurité privée*, PUAM, 2016, p. 113.

10. X. Latour, *La sécurité et la sûreté des transports aériens*, (sous la direction de), L'Harmattan, coll. Sécurité et Défense, 2005.



Le décret n° 2006-212 du 23 février 2006¹¹ relatif à la sécurité des activités d'importance vitale est le fondement d'un ensemble de règles élaborées pour des entreprises au nom de la sécurité nationale et, principalement, contre des menaces terroristes. La France a identifié une douzaine d'activités publiques et privées à risques¹². Cela passe par la protection physique des sites, ainsi que par la prise en considération des impératifs de cybersécurité¹³.

Depuis, le droit d'origine interne s'est consolidé¹⁴. La loi de programmation militaire (LPM), dans sa version n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 et dans sa version 2015 (loi n° 2015-918 du 28 juillet 2015) a renforcé les dispositions applicables aux AIV. Parallèlement, en 2014, une instruction modernisée a remplacé la précédente version datant de 2008¹⁵. Elle insère clairement la protection des AIV dans l'environnement de la lutte contre le terrorisme, en insistant sur la mise en cohérence des dispositifs avec le plan VIGIPIRATE. Les entreprises tirent les conséquences de l'identification des menaces et ont l'obligation de prendre les mesures utiles (article L 1332-4 à 6 code de la défense). La protection des sites passe, notamment, par la création de services internes de sécurité et le recours à des prestataires d'activités privées de sécurité.

Dans un registre comparable, nombre d'entreprises non vitales sont tenues de recourir aux services de la sécurité privée. Conformément à l'article L 613-3 CSI, les activités événementielles sont particulièrement visées lorsqu'elle rassemble plus de 300 spectateurs. À la suite des attentats du Stade de France, le 13 novembre 2015, cette disposition retient l'intérêt. Si la menace terroriste n'est pas la seule concernée, elle est malgré tout la plus dangereuse.

Dans d'autres cas, les gestionnaires de lieux ouverts au public (magasins, cinémas, bibliothèques...) ou les entreprises se pensant plus exposées que d'autres ont tendance à employer massivement la sécurité privée après la commission d'actions terroristes. La volonté de rassurer le personnel et les clients en est la principale motivation.

Le renforcement de la présence de la sécurité privée aux côtés de la sécurité publique passe et passera encore davantage par un approfondissement de la

11. Complété par l'arrêté du 2 juin 2006 (modifié par l'arrêté du 3 juillet 2008) fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs

12. Activités civiles de l'État ; activités militaires de l'État ; activités judiciaires ; espace et recherche ; santé ; gestion de l'eau ; alimentation ; énergie ; communication, électronique, audiovisuel et information ; transports ; finances ; industrie. On compte environ 250 opérateurs d'importance vitale.

13. J.-M. Bockel, rapport d'information sur la cyberdéfense, Sénat, 2012, n° 681.

14. M. Watin-Augouard, « Le droit s'adapte aux exigences de la cybersécurité », *Rev. gendarmerie nationale* 2013, n° 48, p. 92.

15. Instruction interministérielle relative à la sécurité des activités d'importance vitale, 7 janvier 2014 ; X. Latour, « La consolidation du droit applicable aux activités d'importance vitale », *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2016, n° 34, pp. 130-138.



formation. Aux efforts déjà entrepris au début des années 2000, s'ajoutent ceux spécifiques à la prise en compte du terrorisme. Désormais, un module consacré à la menace terroriste est intégré dans la formation des personnels. Cela concerne aussi bien la formation initiale (arrêté du 2 décembre 2015 relatif à l'agrément prévu par l'article R. 612-24 CSI et concernant l'activité de surveillance humaine ou de gardiennage dans le cadre des manifestations de plus de 1 500 personnes), que la formation continue (arrêté du 27 février 2017).

Pour accomplir ces missions, la sécurité privée dispose de moyens relativement limités.

B. Les moyens limités

Les moyens de la sécurité sont, depuis 1983, en décalage avec l'ampleur de la menace. Qu'ils soient juridiques ou matériels, ils traduisent la volonté de l'État de cantonner la sécurité privée dans un rôle subsidiaire. Sur le fondement de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme, la sécurité doit relever des forces publiques.

Juridiquement, les activités de la sécurité privée sont limitées à la surveillance des lieux dont ils ont la garde.

Malgré des aménagements plus ou moins légaux, la surveillance de la voie publique en elle-même demeure étrangère à la sécurité privée¹⁶ (article L. 613-1 CSI).

Pour le reste, les agents privés inscrivent leur action dans un cadre contraint et sont évidemment tenus de respecter les droits individuels. En effet, le contrôle préventif des personnes et des bagages implique des palpations et des fouilles potentiellement attentatoires à l'intégrité de la personne et à sa vie privée¹⁷. Cela n'est pas propre à la sûreté aéroportuaire. Le contrôle d'accès en général est également concerné, au titre de l'organisation d'événements en tout genre (article L 613-3 CSI), ou des lieux exposés à des « menaces graves pour la sécurité publique » (article L 613-2 CSI) constatées par arrêté préfectoral.

En ce qui concerne les personnes, seuls des agents agréés par les pouvoirs publics et ayant obtenu l'accord de la personne sont autorisés à pratiquer une palpation¹⁸. Les règles ont d'ailleurs été assouplies en supprimant l'obligation d'une expérience professionnelle de deux années pour obtenir l'agrément.

16. X. Latour et P. Moreau, « La sécurité et la voie publique », *BJCL* 9/2012, pp. 566-570.

17. D. Aït Youssef, « Sécurité privée et liberté », Thèse de droit, Université Nice – Sophia Antipolis, 2015.

18. Article L 613-3 CSI pour l'événementiel ; article L 613-2 CSI pour les menaces à la sécurité publique ; article L 6342-2 code des transports pour l'aéroportuaire.



De plus, le contrôle d'une personne est limitée à une palpation. La fouille intégrale est, quant à elle, assimilée à une perquisition, laquelle demeure le monopole d'un officier de police judiciaire.

En ce qui concerne les bagages, le consentement de la personne est aussi exigé pour une fouille.

Face à la menace, les règles de la flagrance et de la légitime défense¹⁹ sont, en tout état de cause, applicables dans le strict respect de la proportionnalité.

Matériellement, la question de l'armement est au centre de toutes les attentions²⁰. Elle était tranchée en faveur d'une interdiction absolue en ce qui concerne les agents de protection physique des personnes conformément à l'article L. 613-12 CSI jusqu'à l'assouplissement apportée par la loi du 28 février 2017.

Pour les autres, si l'article L 613-5 CSI n'exclut pas l'armement, la pratique française est d'une grande sévérité, au point que le principe est bien celui de son interdiction. Le code de déontologie (article R 613-11 CSI) le confirme sans ambiguïté. La législation spéciale applicable à la sécurité privée est combinée à la législation générale sur les armes, elle-même très restrictive (détention et port, notion large de l'arme sur le fondement de l'article 132-75 code pénal).

Cet ensemble rigoureux traduit, notamment, la volonté de préserver le monopole de la violence au profit des forces publiques. Elle met également en évidence une méfiance de l'État à l'égard d'une circulation des armes dans la société.

Dès lors et jusqu'en 2017, seules quelques exceptions ont été admises. Les transporteurs de fonds sont les premiers concernés. De manière plus originale, un assouplissement du droit a bénéficié aussi à certains agents de sécurité des bailleurs sociaux et aux agents embarqués à bord des navires. Ces derniers contribuent à la prévention de la piraterie maritime ce qui les place dans une situation particulière. Le cas des agents des bailleurs sociaux est plus intéressant, puisqu'il démontre la possibilité d'armer des personnels lorsque leur sécurité est exposée à des menaces sérieuses. Le cas des services de sécurité parapublics de la SNCF et de la RATP constitue le dernier aménagement notable. Dans le cas des personnels intervenant sur le territoire national, le droit impose des conditions strictes relatives à l'autorisation et au port afin qu'il ne soit pas caché. Le port de l'arme est ainsi lié à sa visibilité et à une tenue professionnelle.

Par voie de conséquence, il a pu exister une disproportion entre les missions prises en charge et les moyens de les accomplir.

19. C. Aubertin, « Vers de nouvelles prérogatives ? Les pouvoirs des agents de sécurité privée » in *Quel avenir pour la sécurité privée*, PUAM, 2012, p. 89.

20. C. Aubertin, « La question de l'armement des agents de sécurité privée », *Cah. de la sécurité* mars 2012, p. 110 ; N. Le Saux, « L'État peut-il tolérer une sécurité privée armée ? Le cas de la Grande-Bretagne », *Cah. de la sécurité* mars 2012, p. 133.



En étant liés par contrat à leurs clients, les prestataires sont soumis à une obligation de moyens. Or, le droit en vigueur les limite à un point tel que la prestation peut s'en ressentir, même si toutes les capacités sont mobilisées. Les attentats de 2015 ont démontré l'efficacité et la faiblesse de la sécurité privée. Efficace, lorsqu'elle permet de repousser les terroristes du Stade de France et aide des spectateurs du Bataclan à fuir ; inefficace, lorsqu'il s'agit de faire face à des individus lourdement armés et prêts à se sacrifier.

Les attaques terroristes obligent l'État et les acteurs de la sécurité à revoir leur approche des menaces. Le droit et les dispositifs doivent suivre l'évolution des modes opératoires. Rapidement après les attentats, le débat quant à la place de la sécurité privée s'est enrichi de nouveaux arguments lesquels, tout en étant novateurs, sont discutés.

II. La sécurité privée, un acteur discuté de la prévention du terrorisme

Parce que la France est exposée à une menace grave et durable, des évolutions s'imposent. Dans sa déclaration du 19 novembre 2015, le collègue du CNAPS a eu le mérite de proposer plusieurs pistes de réflexion qui rejoignent les prises de position de fins connaisseurs du secteur²¹.

La tendance est à une mobilisation accrue de la sécurité privée contre le terrorisme. Cependant, les interrogations sont grandes, car les missions sont incertaines (A), et les moyens envisagés, sensibles (B).

A. Des missions incertaines

Les avancées inscrites dans les précédentes législations relatives à la sécurité ont banalisé l'association de la sécurité privée à la prévention du terrorisme. En outre, les efforts entrepris depuis 1983, et accentués depuis la création du CNAPS, en faveur d'une moralisation et d'une professionnalisation des activités privées de sécurité ont créé un environnement propice à l'extension de leurs missions. À ce titre, l'introduction d'un module « sensibilisation et prévention du terrorisme » dans la formation des agents confirme la capacité du secteur à s'adapter. Les dirigeants pourraient être eux aussi concernés.

La confiance caractérise davantage les relations entre la puissance publique et les acteurs privés. Dès lors, grâce en particulier à des contrôles *a priori* exercés par le CNAPS sur les professionnels, les perspectives d'une association plus étroite de la sécurité privée à certaines missions sont devenues meilleures.

21. Voir, par exemple, Thibault de Montbrial, *Le Figaro*, 23 avril 2015 ; Alain Juillet, *Libération*, 23 novembre 2015.



Le dépassement d'obstacles politiques a ainsi permis une évolution juridique, notamment dans le domaine de la lutte contre la piraterie maritime, puis le terrorisme. Après avoir été longtemps l'apanage des forces armées, la loi n° 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires a autorisé sa délégation au privé, sans aucune opposition du Conseil constitutionnel²².

Le contexte de la lutte contre la piraterie n'est pas très différent de celui de la lutte contre le terrorisme. D'une part, les auteurs sont armés et déterminés. D'autre part, des moyens publics sont mobilisés dans la durée à un point tel que les relèves sont problématiques et que des choix d'emplois doivent être faits.

D'ailleurs, la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a logiquement intégré la prévention du terrorisme dans le champ de compétence des gardes armés.

À condition, que le droit évolue, plusieurs types de missions pourraient être confiées au secteur privé ou se transformer.

Il est fréquemment reproché au dispositif de prévention lié à VIGIPIRATE ou à l'opération « Sentinelle » de protection de sites sensibles (écoles, lieux de culte...), de bloquer d'importants effectifs au profit de gardes le plus souvent statiques. Un bilan coût-avantage ne serait pas favorable à ce type d'organisation. Parallèlement, si des lieux sont protégés d'autres ne le sont pas ou le sont moins. Les différences de traitement des écoles sont, à ce titre, exemplaires.

Tout cela conduit les regards à se tourner vers les opérateurs privés. Il serait, en effet, assez logique de recourir à leurs effectifs, nombreux et de mieux en mieux formés. Mais pour faire quoi ?

La substitution totale ou partielle des agents privés à des agents publics pour les gardes statiques est la première piste envisagée, y compris par le ministère de l'Intérieur²³. Une telle option permettrait, peut-être, de faire mieux avec des moyens humains supplémentaires. Les forces publiques seraient plus utiles ailleurs ou pour d'autres missions. Juridiquement, cette option ne pose guère de difficulté. La protection des lieux, publics ou privés, est la vocation première des agents privés.

Une autre piste reprend un débat ancien et bloqué relatif à la présence de la sécurité privée sur la voie publique. Depuis la décision n° 2011-625 du 10 mars 2011, en droit comme en fait, les perspectives d'évolution sont incertaines.

Rares sont ceux qui osent s'attaquer à un véritable tabou. Peu de temps avant les attentats de novembre, une parlementaire interrogeait le ministre de l'Intérieur sur la possibilité d'assouplir le droit relatif à la présence exceptionnelle d'agents

22. N. Le Saux, « L'activité privée de sécurité des navires : une loi dans la tempête ? Réalités juridiques comparées » in *Le droit de de la sécurité et de la défense en 2014* (sous la dir. O. Gohin et B. Pauvert), PUAM, 2015, p. 317 ; P. Grimaud, « Vigiles contre pirates : le régime des entreprises et agents de protection privée des navires », *RFDA* 2015, p. 787.

23. Ministère de l'Intérieur Cap 2030, *L'autorité de l'État au service des Français*, septembre 2016.



privés sur la voie publique pour surveiller les lieux dont ils assurent la garde²⁴. Pour la députée, « il pourrait être envisagé de généraliser, pour les agents de sécurité privée, la possibilité d'exercer leurs missions sur la voie publique, et ce dans les zones touristiques et les zones touristiques internationales, qui comportent des commerces de luxe (horlogerie, bijouterie, maroquinerie) particulièrement sujets aux vols, braquages et actes de vandalisme. La présence extérieure d'agents permettrait ainsi non seulement de prévenir ces actes, mais aussi d'améliorer la sécurité du personnel, extrêmement exposé dans le cadre de son activité, et de manière générale la sécurité des clients de ces magasins ». Si la prévention du terrorisme n'est pas visée par la question, elle serait naturellement concernée.

A minima, dans le prolongement de cette proposition, l'évolution juridique consisterait à remplacer l'autorisation préfectorale préalable par une déclaration préalable.

Les idées ne manquent pas pour soulager les forces de l'ordre. La mixité des patrouilles est une piste évoquée, en particulier dans le cadre d'événements ponctuels organisés sur la voie publique. Les plus avant-gardistes vont jusqu'à envisager la présence d'agents de sécurité privée, en civil, dans les foules. Formés au profilage, leur action complèterait le recours à des moyens technologiques, souvent axés sur la vidéoprotection. En tout état de cause, une telle pratique serait facilitée par les progrès de la coordination.

Pour le moment, une simple circulaire du 5 janvier 2016 (INT/K/16/00290/J), demande aux préfets de recourir à la technique des conventions locales de coopération de sécurité. Elle est tournée en direction de la prévention de délinquance, sans référence au terrorisme.

L'Italie a inspiré cette pratique en ayant développé des protocoles signés entre les provinces (à l'initiative des préfets), les communes, et les entreprises privées de sécurité, sur une base volontaire. Ils sont basés sur un protocole national signé entre le ministre de l'Intérieur et les organisations professionnelles, en février 2010.

Dans un même esprit, la Grande-Bretagne a adopté le dispositif Griffon, appliqué par la police londonienne depuis 2004 et directement tourné vers la prévention du terrorisme. Il se compose de journées de sensibilisation (identification des comportements suspects et des signes précurseurs, de procédures d'échanges d'informations et d'exercices). Plusieurs États l'ont transposé, notamment l'Australie, les États-Unis et le Canada. En France, une expérimentation a été lancée sur le site de la Défense, en 2015, sous le nom de « Vigie », pour développer le partage d'informations.

Localement, il est rarissime que les sociétés privées de sécurité, même en contrat avec des collectivités territoriales, participent aux Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

24. Question n° 90638 de Mme Annie Genevard (JO du 27 octobre 2015) ; réponse du 20 septembre 2016.

Le préfet de département est lui aussi concerné par le besoin de repenser les liens entre les acteurs publics et privés. Un représentant de la sécurité privée pourrait siéger au conseil départemental de prévention de la délinquance, au titre des organismes ou personnalités qualifiées prévus par l'article D 132-6 CSI.

Les obstacles ne manquent pas de part et d'autre pour faire évoluer la coopération. Les uns se méfient d'outils qui les placeraient sous l'influence accrue des pouvoirs publics et troubleraient leurs relations avec les clients. Les autres doutent d'agents privés dont ils ne perçoivent pas toujours l'utilité.

Les réticences des maires et des préfets ne s'expliquent-elles pas aussi par la difficulté tenace de la profession à présenter un visage uni ?

Dans sa déclaration du 19 novembre 2015, le CNAPS évoque succinctement une troisième possibilité. Elle concerne l'utilisation des agents cynophiles de détection d'explosifs.

L'idée est intéressante bien qu'elle soulève quelques interrogations. Outre celles relatives au cadre contractuel applicable (ce qui renvoie aux missions spécifiques confiées), les conséquences opérationnelles sont à cerner en relation avec les forces publiques. En effet, le terrorisme suicidaire oblige à appréhender les explosifs différemment. Comment un terroriste réagirait-il en s'apercevant qu'un chien a marqué l'arrêt devant lui et dans une foule ? Comment l'agent privé pourrait-il intervenir ? L'agent privé devra-t-il intervenir systématiquement en binôme avec un agent public ?

Une réflexion sur les missions n'est pas détachable d'une réflexion sur les moyens accordés à la sécurité privée. Or, les possibilités envisagées sont particulièrement sensibles.

B. Des moyens sensibles

L'agent de sécurité est-il fiable ? La question est souvent posée malgré les vérifications opérées par le CNAPS lors de la délivrance des cartes professionnelles. Cela ne suffit pas toujours à rassurer. Pourtant et comme l'a rappelé le ministère de l'Intérieur en réponse la question d'un parlementaire²⁵, il est hors de propos de laisser les entreprises prestataires de services accéder elles-mêmes aux fichiers de police.

Il revient alors à l'État d'être irréprochable en matière de contrôle.

Dans le prolongement d'attentats, les exploitants de lieux ouverts au public sont encore plus tentés de faire pratiquer par des agents privés des contrôles de bagages et des palpations. Après les attentats de novembre 2015, plusieurs parlementaires ont proposé d'assouplir le droit en la matière.

25. Question orale sans débat du 14 juin 2016 posée par le député Vincent Ledoux.

À l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les atteintes graves à la sécurité publique, contre le terrorisme et contre la fraude dans les transports publics de voyageurs²⁶, il a été proposé, d'une part, de supprimer la condition de consentement en cas de circonstances graves pour l'ordre public²⁷, tant pour les palpations que pour les fouilles de sacs et, d'autre part, de supprimer l'obligation d'agrément des agents effectuant des palpations²⁸.

La Commission des lois, le 8 décembre 2015, s'est logiquement opposée à la suppression du consentement, mais peut-être pas pour les bonnes raisons. La très brève discussion a porté sur les conséquences du refus qui conduit à interdire à la personne de pénétrer dans le lieu concerné. En revanche, d'autres considérations juridiques n'ont pas été abordées. Cela surprend en raison de l'impact des palpations sur l'intégrité des personnes, et de l'exercice d'une forme de contrainte que l'on pourrait supposer ne pas être susceptible de délégation.

Dès lors, les palpations et les fouilles de bagages demeurent soumises au consentement de la personne intéressée (article L 613-3 CSI). Quant à l'agrément, l'objectif est d'avoir un minimum de garanties relatives à la formation des agents. Cela ne concerne pas uniquement la maîtrise technique du geste. Il s'agit, surtout, de sensibiliser les agents à la portée de la palpation sur les droits et libertés de l'individu (R 613-11 CSI).

À ces premiers éléments s'ajoute un enjeu pratique doublé d'une autre question de droit.

En effet, les terroristes ne se contentent plus de déposer des explosifs, un contrôle pouvant être alors utile. Dorénavant, le doute prévaut à l'égard de méthodes suicidaires, d'autant plus que l'agent privé de sécurité n'a pas de pouvoir de contrainte sur un individu et qu'il doit théoriquement attendre l'intervention d'un agent de police judiciaire. Cependant, des circonstances aussi particulières qu'un risque d'attentat réel ou supposé conduiraient certainement l'agent à s'affranchir du droit.

Peu de temps après les attentats de novembre 2015, des agents privés ont demandé à leur employeur d'être dotés de gilets pare-balles. Contrairement à ce qu'il fait pour les policiers municipaux, l'État n'aide pas le secteur privé à équiper ses personnels. Pourtant, l'investissement n'est pas négligeable pour des entreprises.

Au-delà d'un équipement de protection, c'est la question de l'armement qui préoccupe. Les attaques de 2015 ont démontré que le schéma français fondé sur

26. Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 ; X. Latour, « La sécurité des transports publics sur de bons rails », *JCP A* 2016, 2125.

27. Amendement CL 20 et CL 21 (pour les rassemblements de plus de 300 personnes) du 13 novembre 2015, de M. Ciotti, M. Larrivé, M. Morel-A-L'Huissier, Mme Zimmermann, M. Goujon, M. Decool.

28. Amendement CD 46 du 16 novembre 2015 de M. A. Savary.

une intervention policière, si possible spécialisée, implique un temps de réaction. Dans l'intervalle, les assaillants accomplissent leur sinistre besogne, sauf à être stoppés. Si cela n'a pas fonctionné dans le cas de « Charlie Hebdo » (un policier armé était présent dans la salle de rédaction), c'est un commissaire seul et son conducteur qui ont neutralisé l'un des assaillants du Bataclan. Faut-il, dans ces conditions, faciliter la présence dans la société d'individus armés ? L'État a apporté une réponse partiellement positive. D'une part, il a modifié le schéma tactique d'intervention reposant sur des primo-intervenants²⁹. D'autre part, pendant l'état d'urgence, il a autorisé les forces de sécurité (en dépit des fortes réticences de leur Direction générale) à conserver leur arme en dehors du service, et à condition de porter un brassard en cas d'intervention³⁰. De son côté, la Grande-Bretagne n'a pas hésité à renoncer ponctuellement à son refus de l'armement, dans le contexte terroriste nord-irlandais. Elle autorisait les policiers et les militaires retraités à avoir une arme, avant tout pour se protéger.

Si la France a longtemps été réservée quant à l'armement en dehors des forces publiques, tous les États n'ont pas raisonné de la même façon.

Sans évoquer le cas des États-Unis dont la perception des armes est influencée par la Constitution, des États européens ont opté pour une approche plus tolérante. La Suisse et l'Espagne illustrent cette conception différente.

La Suisse autorise ainsi les agents privés à être armés, au-delà du cas du transport de fonds³¹. En Espagne, 25 % des agents privés de sécurité sont armés systématiquement pour les escortes et les banques ou, au cas par cas, notamment pour la grande distribution, les agents de protection rapprochée et la protection des entrepôts d'explosifs³². Depuis 1992 et « la loi de sécurité privée », le port d'arme est plus encadré. Cette approche rompt, en effet, avec un droit permissif, puisque tous les agents privés pouvaient être armés, et même porter leur arme en dehors du service.

29. « Fiches sur la conduite à tenir en cas de tuerie de masse », DGPN, 21 décembre 2015.

30. JO du 6 janvier 2016, après l'article 114-4 de l'arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale, il est inséré un article 114-4-1 ainsi rédigé : « Art. 114-4-1. – Lorsque l'état d'urgence est déclaré en application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, que ce soit sur tout ou partie du territoire national, tout fonctionnaire de police qui n'est pas en service peut porter son arme individuelle pendant la durée de l'état d'urgence, y compris en dehors du ressort territorial où il exerce ses fonctions. « Le chef de service peut toutefois restreindre cette possibilité par des décisions individuelles motivées qui doivent être notifiées aux agents concernés. « Le port de l'arme hors service n'est alors pas conditionné au port du gilet pare-balles individuel à port dissimulé. « Ces dispositions sont également applicables au trajet entre le domicile et le lieu de travail. « Ces dispositions ne sont pas applicables aux élèves ».

31. Concordat sur les entreprises de sécurité du 18 octobre 1996 (pour certains cantons francophones).

32. Ministère de l'Intérieur, « La sécurité privée en Espagne », rapport de mission, juillet 2012.

« L'arme des vigiles de sécurité est d'abord perçue par la population comme un outil de prévention et de dissuasion avant d'être un symbole d'autorité »³³. En outre, le fonctionnement de la sécurité privée s'inscrit dans une relation plus étroite avec les autorités publiques.

La France est encore éloignée de cette approche. Bien que la loi du 28 février 2017 autorise l'armement des agents de protection physique, et crée une activité de surveillance armée, l'interdiction de l'armement demeure le principe.

Le droit applicable aux transporteurs de fonds et aux agents embarqués à bord des bâtiments commerciaux a constitué une solide base de travail. Les principes sont bien établis : autorisation administrative dans le cadre de la législation sur le port d'armes, énumération limitative des missions concernées, obligations à la charge des entreprises en ce qui concerne l'achat et le stockage, formation...

Dans l'esprit des professionnels comme dans celui des pouvoirs publics, il est hors de question d'armer l'ensemble des agents privés³⁴. Seuls certains d'entre eux sont concernés. Actuellement, l'activité de protection des navires n'est pas très développée. Des entreprises agréées disposent, par voie de conséquence, de personnels disponibles et entraînés au maniement des armes (souvent d'anciens militaires). Cette piste pourrait être explorée pour faciliter la présence d'agents armés dans des lieux sensibles sur le territoire national. Nul doute qu'une telle évolution se heurte encore à des difficultés. Des limites strictes sont indispensables. Le périmètre des lieux surveillés mérite, notamment, une attention particulière. Il en est de même de la fiabilité des contrôles préalables opérés (utilisation du fichier « S » notamment), et de la délicate question des armes autorisées face à une menace de type militaire.

En définitive, dans un monde troublé des avancées sont nécessaires. La sécurité privée a, de longue date, trouvé sa place, dans le dispositif de prévention du terrorisme. Néanmoins, il semble difficile de se contenter de l'existant. Des innovations s'imposent au profit de l'intérêt général.

La réflexion engagée ne devrait pas se limiter à tirer les conséquences des actions passées. Tous les acteurs doivent se placer dans une posture beaucoup plus proactive afin d'anticiper les parades aux prochains assauts. Gouverner, c'est prévoir. Vivre, c'est aussi accepter qu'il n'y ait pas de solution infaillible.

33. A. Arroyo, « Le modèle espagnol de sécurité privée. Une sécurité privée armée complémentaire et subordonnée », *Cah. de la justice*, mars 2012, p. 123.

34. Voir le Rapport annuel du CNAPS, 2015, p. 17.