

**INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION
N° 010-041-01**

**INSPECTION GENERALE DE LA
POLICE NATIONALE
N°DGNP/IGPN/10/884/D**

**INSPECTION GENERALE DE LA
GENDARMERIE NATIONALE
N°30772/GEN/IGGN/CAB**

**RAPPORT
SUR
LE CONTRÔLE DES ENTREPRISES DE SECURITE PRIVEE**

**MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

**INSPECTION GENERALE DE
L'ADMINISTRATION
N°010-041-01**

**INSPECTION GENERALE DE LA
POLICE NATIONALE
N°DGPN/IGPN/10/884/D**

**INSPECTION GENERALE DE LA
GENDARMERIE NATIONALE
N°30772/GEN/IGGN/CAB °**

**RAPPORT
SUR
LE CONTRÔLE DES ENTREPRISES DE SECURITE PRIVEE**

Etabli par :

**MM. Yvan BLOT et Olivier DIEDERICHS
Inspecteurs généraux de l'administration**

**Mme Hélène MARTINI
Inspecteur général de la police nationale**

**Général Pierre GARCIN
Colonel Dominique HAN
Inspection générale de la gendarmerie nationale**

RESUME

En 2008, la confédération européenne des services de sécurité (COESS) et l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité (INHES) ont publié un Livre Blanc sur « La Participation de la Sécurité Privée à la sécurité générale en Europe ». Dans sa préface à cet ouvrage, le Président de la République française écrit : « *les sociétés de sécurité privées jouent un rôle croissant à côté des Etats, afin de remplir les missions de protection, tout en créant de nouvelles richesses en termes d'emplois et de métiers.* » Cette phrase contient trois caractéristiques majeures du secteur : sa complémentarité avec l'Etat, la spécificité de sa mission de protection, sa soumission aux règles générales de l'économie de marché.

En 1995, la loi sur l'orientation et la programmation relative à la sécurité a posé le principe d'une complémentarité entre les forces de sécurité publique et les entreprises de sécurité privée qui sont les maillons d'une même chaîne de coproduction de sécurité au service de la nation. Avec plus de 150 000 salariés dont 120 000 dans les fonctions de gardiennage, les effectifs de la sécurité privée sont supérieurs à ceux de la police nationale ou de la gendarmerie nationale. La sécurité privée représente environ 5000 entreprises et environ 17 milliards d'euros de chiffres d'affaires (évaluation en 2007).

Le secteur de la sécurité privé est très hétérogène et comporte des activités de main d'œuvre, gardiennage notamment, à faible taux de rentabilité et des activités à haute technologie et valeur ajoutée (vidéo surveillance et alarme, conseil en sécurité, intelligence économique). Ce sont les premières qui ont des problèmes de qualité de l'offre et de l'image et où le contrôle de l'Etat rencontre des difficultés.

Les professionnels et les syndicats sont éclatés en plusieurs organisations mais expriment les mêmes souhaits de voir la profession s'améliorer en qualité sous un contrôle plus efficace de l'Etat. La profession est réglementée par de nombreux textes (voir annexe 4) autour d'un socle juridique constitué par la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité. Une procédure d'agrément des agents et dirigeants a été mise en place dans les préfetures et a pour but de vérifier l'aptitude et la moralité des candidats à la profession. Le décret du 6 septembre 2005 a fixé les conditions d'aptitude professionnelle. L'article 6 de la loi de 1983 a prévu la délivrance d'une carte professionnelle par les préfetures. L'article 13 de la même loi prévoit que la police et la gendarmerie peuvent effectuer des contrôles sur place pour voir si la réglementation est bien appliquée. Mais le plan de charge des services fait que ces contrôles sont fort rares. L'expérience des pays étrangers visités par la mission (Allemagne, Belgique, Espagne, Suède) montre que les contrôles ne sont effectués que s'ils sont accomplis par des personnels dédiés spécifiquement à ces tâches. Il convient en outre de souligner que l'inspection du travail n'a pas de compétences juridiques pour vérifier l'application des règles fixées par la loi de 1983.

Au niveau central, l'administration ne dispose pas pour l'instant de service dédié à la sécurité privée. Toutefois, les problèmes d'encadrement juridique de la profession sont traités, avec une réelle compétence juridique, au bureau des polices administratives de la DMAT dépendant du secrétariat général du ministère de l'intérieur. En outre, la direction des systèmes d'information et de communication du même ministère administre l'application DRACAR, base de données nationale des cartes professionnelles délivrées aux personnels de la sécurité privée.

Le processus d'instruction des agréments et des cartes professionnelles fait l'objet de critiques récurrentes de l'ensemble de la profession pour sa lenteur et pour les différences d'appréciation pouvant conduire au refus d'agrément en fonction des préfectures.

L'étude comparative menée par la mission montre que les agents de sécurité privée français sont relativement peu formés, peu rémunérés et que le nombre d'entreprises, surtout de très petite taille, est anormalement élevé par rapport aux autres pays européens de même niveau de développement. De plus, la réglementation française n'exige ni assurance, ni dépôt de garantie aux entrepreneurs, contrairement à la pratique à l'étranger. La sous-traitance ne s'effectue pas dans des conditions suffisantes de transparence et les donneurs d'ordre français pratiquent, secteur public en tête, le choix du moins disant et non du mieux disant. La mission s'est attachée à élaborer des recommandations pour atténuer ces difficultés.

Pour des raisons tenant aux contraintes pesant sur les finances publiques, elle a écarté l'idée du contrôle intégral par l'Etat, de type belge ou espagnol, qui conduirait à créer une nouvelle administration avec des centaines d'ETP. La solution avancée par certains professionnels de créer un ordre n'est pas parue adaptée à une profession hétérogène et à l'effectif aussi important dont beaucoup de salariés ont une assez faible qualification.

Toutefois, la mission a adopté l'idée de la création d'un organisme professionnel obligatoire comme il en existe dans certaines professions, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Le CNAPS est doté de la personnalité morale.¹ Il devient l'autorité unique, sous réserve des attributions de l'Etat souverain, en matière de régulation et de contrôle de la profession. Il se substitue au rôle joué actuellement par les préfectures en prenant en charge l'instruction, la délivrance et le retrait des différents agréments prévus par la loi du 12 juillet 1983 (y compris les cartes professionnelles). Il est investi des pouvoirs de discipline à l'égard des salariés et des entreprises du secteur ; ces pouvoirs de discipline s'étendent aux personnes physiques (salariés, dirigeants...) et aux personnes morales (entreprises). Il est composé de représentants de l'Etat et de représentants de la profession de façon quasi-paritaire, toutefois la répartition des sièges garantit à l'Etat la majorité en cas de partage des voix. Outre ses attributions en matière de contrôle et de discipline, il constitue le « carrefour stratégique » au sein duquel l'Etat et la profession dialoguent afin de :

- fixer un cadre stratégique pour l'avenir de la profession (fixer les grandes orientations, arrêter la doctrine en matière de formation) ;
- élaborer un « Plan National d'Action » pluriannuel déclinant le cadre stratégique, notamment en matière de formation ;
- rédiger un Code de Déontologie qui sera soumis à l'approbation des pouvoirs publics et qui s'imposera à tous les acteurs professionnels ainsi qu'aux donneurs d'ordre ;
- organiser des campagnes de contrôles en fonction des priorités thématiques et géographiques de la profession et du ministère de l'Intérieur.

1 Il reste à déterminer la nature exacte de cette personnalité morale, par exemple un établissement public administratif.

Ce rôle de « carrefour stratégique » fait de lui le partenaire naturel du futur délégué interministériel à la sécurité privée, dont la mission suggère d'ailleurs qu'il siège avec voix consultative au CNAPS.

Le CNAPS dispose de branches régionales, les « conseils régionaux des activités privées de sécurité » qui constituent l'échelon approprié territorialement pour l'instruction et la délivrance des cartes professionnelles et des agréments. A ce stade, la mission estime qu'il n'est pas utile de doter les conseils régionaux de la personnalité morale pour éviter de compliquer la mise en place du dispositif, sauf s'il s'avérait que cela les empêcherait juridiquement d'exercer leur fonction de contrôle et de discipline.

Pour ses attributions de contrôle et de discipline, le CNAPS dispose d'un « commissaire du gouvernement » qui jouerait un rôle comparable à celui du parquet auprès de la cour des comptes. Afin de garantir son indépendance et sa neutralité (tant au regard des acteurs professionnels qu'administratifs siégeant au CNAPS), la mission propose que le commissaire du gouvernement soit statutairement un magistrat de l'ordre judiciaire, de préférence parquetier, procureur ou procureur général. Le conseil national se dote également d'un service d'enquêtes nationales qui organise des campagnes de contrôles sur le terrain.

Le rapport détaille la composition du Conseil où l'Etat demeure majoritaire ainsi que le détail de ses attributions. Le CNAPS serait financé par les cotisations des entreprises, l'adhésion au CNAPS étant obligatoire pour toutes celles ayant des activités relevant de la loi de 1983 sur la sécurité privée.

Outre la création du CNAPS, le rapport propose également une deuxième grande réforme : la création d'un délégué interministériel à la sécurité privé doté de services de réglementation et d'audits et placé auprès du ministre de l'intérieur. Un délégué au marché de la sécurité privé placé auprès du même ministre serait chargé de diffuser les bonnes pratiques auprès des donneurs d'ordre afin que soit abandonnée la pratique trop systématique de choisir le « moins disant » pratique qui aboutit à casser les prix et à empêcher le secteur d'améliorer la qualité des services offerts.

Le délégué interministériel aurait pour tâche de coordonner les ministères de l'intérieur, de la justice, du travail, de l'immigration et de l'économie sur les questions concernant les activités de sécurité privée. Il serait l'interlocuteur de l'Etat pour le CNAPS où il siègerait avec une voix consultative.

En ce qui concerne la stratégie, la législation et la réglementation, un service serait créé sous l'autorité du délégué interministériel avec deux missions essentielles.

La première mission consisterait en liaison avec le conseil national des activités privées de sécurité déjà évoqué de collecter les statistiques permettant une meilleure connaissance du secteur et d'élaborer une stratégie économique à moyen terme afin d'améliorer et de restructurer l'offre. Ce bureau pourrait aussi collecter des données concernant les donneurs d'ordre et rédiger des cahiers des charges types en liaison avec le délégué au marché de la sécurité privée.

La seconde mission consisterait, en liaison avec le service d'audit de l'Etat, à faire le point en concertation avec le CNAPS, sur l'état de la réglementation dans un but d'amélioration de celle-ci débouchant à terme sur une codification. Un exemple d'un tel code

est donné par la Suède ou par la Belgique, où tous les textes concernant la sécurité privée sont rédigés par un bureau central et sont rassemblés dans un volume unique. Ce bureau serait aussi chargé d'approuver le code de déontologie préparé par le CNAPS et d'évaluer le rapport annuel d'activités de ce dernier.

Dans un premier temps, il semble que ces fonctions pourraient être assumées par quatre ou cinq ETP de catégorie A. (là encore, on peut se référer au modèle suédois)

Ainsi, les deux délégués disposeraient avec ces deux bureaux et le service d'audit de l'État des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions sans que la charge de ces nouveaux services soit trop lourde pour l'État, une partie du travail de contrôle de la profession, de la déontologie et des bonnes pratiques étant déléguée à l'organisme professionnel (où l'État conserverait la majorité des sièges au conseil national et dans les conseils régionaux).

Enfin, le service d'audit de l'Etat (une dizaine d'ETP) pourrait lancer des enquêtes ciblées sur des problèmes particuliers affectant la profession, notamment ceux concernant le fonctionnement du CNAPS, l'application par les entreprises de la réglementation et le fonctionnement des centres de formation de la profession.

Le double niveau de contrôle, CNAPS et délégué interministériel permettrait à l'Etat d'élaborer et de faire appliquer une véritable stratégie de développement d'un secteur de sécurité privée de qualité en impliquant les professionnels sans obérer les finances de l'Etat.

RECOMMANDATIONS

Avertissement: l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

Recommandation n°1 : Lancer une réflexion pour une intégration à terme des enquêteurs internes et des métiers du conseil et de l'ingénierie de sécurité ainsi que de la sécurité incendie dans le cadre de la loi du 12 juillet 1983..... 60

Recommandation n°2 : Soumettre les services internes de sécurité à l'intégralité des dispositions de la loi de 1983 (celles des articles 2, 5 et 9 dont ils sont jusqu'à présent exclus). 60

Recommandation n°3 : Mettre en place à terme un agrément des tenues et insignes des agents de sécurité privés et une échelle de sanctions pour le non-respect de l'obligation de port (cf. exemple belge). 60

Recommandation n°4 : Modifier l'article 13 du décret du 6 septembre 2005 en rajoutant les hommes du rang sous certaines conditions de durée de service. Article 13 : « *...Il en est de même des officiers, sous-officiers et militaires du rang engagés ou volontaires de plus de quatre ans de service n'appartenant pas à la gendarmerie nationale...* ». 60

Recommandation n°5 : Mettre en place rapidement le CQP dirigeants d'entreprises de sécurité qui n'a toujours pas été homologué par le ministère. 61

Recommandation n°6 : Réformer le dispositif de la loi du 12 juillet 1983 et du décret du 9 février 2009 d'attribution des cartes professionnelles (autorité attributaire : le conseil national des activités privées de sécurité dont la mission préconise la création, intérêt de cumuler un agrément préfectoral et une carte professionnelle)..... 61

Recommandation n°7 : Mettre en place un dispositif permettant aux gestionnaires du fichier central de consulter régulièrement et de façon systématique le casier judiciaire en vue de s'assurer des conditions de l'agrément. 61

Recommandation n°8 : Dans l'attente de la création du CNAPS (voir 2.3.2.), rappeler aux préfetures leur obligation de délivrer une autorisation provisoire à tout demandeur de carte professionnelle. 61

Recommandation n°9 : Créer un dispositif spécifique de contrôle de la profession au-delà des compétences actuelles des services de l'État..... 61

- Recommandation n°10 : Intégrer l'absence d'agrément préfectoral (ou de carte professionnelle) ou d'autorisation provisoire d'exercer pour les dirigeants et les employés des sociétés de sécurité privée dans la définition du travail dissimulé de l'article L8221-3 du code du travail. 61
- Recommandation n°11 : Lors de la définition des cahiers des charges, contraindre les entreprises, pour elles et pour les sous-traitants auxquels elles ont recours, à fournir aux donneurs d'ordres la liste des personnels employés assortie des numéros de carte professionnelle. Cette disposition rendue possible par l'existence d'un fichier central contribuerait à améliorer la transparence et la moralisation du marché..... 61
- Recommandation n°12 : Engager rapidement la profession et les pouvoirs publics à concevoir une normalisation minimale des conditions d'exercice de la profession, voire une labélisation, qui s'impose à la fois aux entreprises et aux donneurs d'ordres..... 61
- Recommandation n°13 : Prévoir la capacité d'interdire la sous-traitance, ou à tout le moins au-dessus d'un certain seuil financier, pour l'exécution de certains marchés publics. 61
- Recommandation n°14 : Regrouper l'ensemble des textes au sein d'un code de la sécurité privée. Cette mission pourrait être confiée au futur délégué interministériel. 62
- Recommandation n°15 : Réformer l'intégralité de la chaîne de contrôle de la sécurité privée (voir 2.3. et 2.5.) 62
- Recommandation n°16 : Rendre obligatoire une assurance professionnelle et la contribution à un fond de garantie. 62
- Recommandation n°17 : Mettre en place des normes d'encadrement établies par le futur organisme professionnel (Conseil national des activités privées de sécurité)..... 62
- Recommandation n°18 : Confier une réflexion sur la problématique des certifications au futur délégué interministériel de la sécurité privée. 62
- Recommandation n°19 : Recommander que les contrats concernant la sécurité des entreprises soient validés, du point de vue technique, par les responsables des services de sécurité, avant la signature par la direction des achats..... 64
- Recommandation n°20 : Rappeler les règles du suivi des marchés publics par le futur délégué au marché de la sécurité privée..... 64
- Recommandation n°21 : Créer un « conseil national des activités privées de sécurité » (CNAPS), inspiré du conseil national des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques prévu dans la loi 2000-642 du 10 juillet 2000, intégrée au code du commerce, portant réglementation des ventes volontaires, et dont le modèle se rapproche le plus des problématiques propres au secteur économique des activités privées de sécurité. 66
- Recommandation n°22 : Doter le CNAPS de la personnalité morale. Il devient l'autorité unique, sous réserve des attributions de l'État souverain, en matière de régulation et de contrôle de la profession. Il se substitue au rôle joué actuellement par les préfetures en prenant en charge l'instruction, la délivrance et le retrait des différents agréments prévus par la

loi du 12 juillet 1983 (y compris les cartes professionnelles). Il est investi des pouvoirs de discipline à l'égard des salariés et des entreprises du secteur ; ces pouvoirs de discipline s'étendent aux personnes physiques (salariés, dirigeants...) et aux personnes morales (entreprises). 69

Recommandation n°23 : Prévoir des branches régionales du CNAPS, les « conseils régionaux des activités privées de sécurité » qui constituent l'échelon approprié territorialement pour l'instruction et la délivrance des cartes professionnelles et des agréments. 69

Recommandation n°24 : Proposer que le conseil national et le conseil régional pour l'Ile-de-France forment une entité unique, c'est-à-dire que le conseil national puisse siéger en formation de conseil régional pour la région capitale. 70

Recommandation n°25 : Représenter les professionnels au sein du CNAPS sur le fondement de la segmentation économique du secteur en accordant un poids particulier aux représentants des entreprises de gardiennage qui constituent le bloc le plus important, mais en corrigeant le déséquilibre numérique entre ce secteur et le reste de la profession. 70

Recommandation n°26 : Prévoir la désignation des membres du CNAPS par les ministres représentant l'Intérieur, la Justice (cf. le rôle du commissaire du gouvernement), le Travail (afin d'impliquer cette administration dans la problématique des contrôles, cf. 1.3.2.3.) et les Finances (afin d'impliquer cette administration dans la problématique des donneurs d'ordre publics). 71

Recommandation n°27 : Permettre au délégué général à la sécurité privée de siéger avec voix consultative au CNAPS. De même, le commissaire du gouvernement, en charge des procédures contentieuses (actions disciplinaires à l'encontre de personnes physiques ou morales), aurait également un siège avec voix consultative au CNAPS. 71

Recommandation n°28 : Répartir les représentants des professions selon le tableau de la page 72. 71

Recommandation n°29 : Répartir les sièges entre les représentants de l'Etat. 72

Recommandation n°30 : Prévoir que le commissaire du gouvernement et ses délégués font office de « parquet » pour le CNAPS et les conseils régionaux : 74

Recommandation n°31 : Financer le fonctionnement du CNAPS (moyens matériels, services administratifs, employés) par les contributions des entreprises soumises au régime de la loi du 12 juillet 1983, au prorata de leur chiffre d'affaires et de leur masse salariale, selon des modalités qu'il convient de négocier avec la profession. 75

Recommandation n°32 : Attribuer une subvention d'Etat au titre du ministère de l'Intérieur et mettre à disposition les officiers de police judiciaire (magistrats, policiers ou gendarmes) appelés à devenir les délégués du commissaire du gouvernement. Cette mise à disposition pourrait toutefois s'effectuer contre remboursement aux responsables de programme des rémunérations et charges sociales. 75

- Recommandation n°33 : Afin de limiter la pression financière qui en résulterait pour les entreprises, adopter, comme en Belgique, un éventail d'amendes pour le non-respect de certaines des obligations légales, le produit de ces amendes alimentant également le budget de fonctionnement du CNAPS..... 75
- Recommandation n°34 : Prévoir que les entreprises et les agents ont une obligation légale d'information du CNAPS : ils font connaître au conseil, dans un délai maximum de trente jours, les modifications de fait ou de droit susceptibles d'affecter leur capacité d'exercer une activité. Il en est de même des titulaires d'une carte professionnelle. La non-communication de ces informations constitue l'un des motifs susceptibles d'être sanctionnés par une amende. 76
- Recommandation n°35 : Créer un poste de délégué interministériel à la sécurité privée auprès du ministre de l'Intérieur. 77
- Recommandation n°36 : Créer un poste de délégué rattaché au ministre de l'Intérieur qui se consacre à une mission de pédagogie et de négociations avec les donneurs d'ordre afin de faire prévaloir de bonnes pratiques. 78
- Recommandation n°37 : Créer un service sous l'autorité du délégué interministériel pour la stratégie, la législation et la réglementation et les audits. 79
- Recommandation n°38 : Le contrôle des sociétés privées de sécurité étant partagé entre le CNAPS et l'Etat, prévoir que ce dernier aura plus particulièrement en charge le contrôle du fonctionnement du nouveau système mis en place et celui de la formation. 80
- Recommandation n°39 : Elaborer une charte des audits de manière à définir clairement les droits et devoirs des auditeurs et des services audités..... 80
- Recommandation n°40 : Envisager que la forme des interventions de l'État puisse, dans une première phase, se limiter à la réalisation d'audits, dont les conclusions s'appuieront sur le référentiel de compétences constitué par les fiches métier. 81

SOMMAIRE

RESUME.....	3
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	14
1. LE CONSTAT DRESSE PAR LA MISSION.....	16
1.1. L'évolution du marché et le périmètre du secteur.....	16
1.1.1. Définition de la sécurité privée et ses rapports avec la sécurité publique.....	16
1.1.2. Ampleur du secteur des activités de la sécurité privée.....	17
1.1.3. Les principaux problèmes touchent principalement le secteur du gardiennage.....	19
1.1.4. La question du périmètre.....	22
1.2. L'état de la réglementation.....	22
1.2.1. Les fondements juridiques.....	23
1.2.1.1. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.....	23
1.2.1.2. La loi du 12 juillet 1983, réglementant les activités privées de sécurité... ..	23
1.2.1.3. La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.....	25
1.2.2. Le cas particulier de certaines branches professionnelles.....	26
1.2.2.1. La sécurité dans les aéroports.....	26
1.2.2.2. Le transport de fonds.....	26
1.2.3. Le dispositif juridique permettant le contrôle de la profession.....	27
1.2.3.1. L'agrément des agents et dirigeants.....	27
1.2.3.2. L'aptitude professionnelle.....	28
1.2.3.3. La carte professionnelle.....	29
1.2.3.4. L'autorisation provisoire d'exercer.....	30
1.2.3.5. Le contrôle a posteriori du dispositif.....	31
1.2.3.6. Les sanctions.....	32
1.3. Les acteurs administratifs et professionnels.....	33
1.3.1. Les acteurs administratifs se situent essentiellement dans la sphère d'influence du ministère de l'Intérieur mais la fonction de contrôle souffre de handicaps multiples.....	33
1.3.1.1. L'administration centrale du ministère de l'Intérieur : un rôle surtout juridique malgré une prise de conscience récente des enjeux en matière d'activités privées de sécurité.....	33
1.3.1.2. Les préfetures et les forces de l'ordre ne peuvent assurer leur fonction de contrôle efficacement.....	36
1.3.1.3. Les autres administrations n'interviennent presque pas dans les questions de sécurité privée.....	40
1.3.2. Les acteurs professionnels : un ensemble relativement hétérogène qui amorce un mouvement de rapprochement.....	42
1.3.2.1. Trois grandes fédérations professionnelles représentant les métiers de la surveillance humaine.....	42
1.3.2.2. Les fédérations représentant des métiers spécifiques.....	45
1.3.2.3. Les acteurs hors champ au regard de la loi du 12 juillet 1983.....	47
1.3.2.4. Les acteurs de la formation dans le domaine de la sécurité privée.....	49

1.3.2.5.	Les organisations syndicales de salariés.....	51
1.4.	La place de la sécurité privée dans le dispositif général de sécurité intérieure et ses contradictions.	53
1.4.1.	La place de la sécurité privée en Europe.....	53
1.4.1.1.	Un marché assaini, des missions clairement identifiées.....	53
1.4.1.2.	La réglementation.....	54
1.4.1.3.	La formation.....	55
1.4.1.4.	Le contrôle.....	56
1.4.2.	Les faiblesses françaises en comparaison avec d'autres pays européens.....	57
1.4.2.1.	Les faiblesses du marché français.....	57
1.4.2.2	Les faiblesses de la tutelle de l'État français.....	58
2.	LES PROPOSITIONS : VERS UNE REGULATION CONTRÔLÉE ASSOCIANT L'ÉTAT ET LA PROFESSION.....	60
2.1.	Recommandations juridiques particulières.....	60
2.1.1.	Adaptations du périmètre de la profession.....	60
2.1.2.	Adaptations au dispositif de contrôle de la profession.....	60
2. 2.	L'organisation du marché et les donneurs d'ordre.....	62
2.2.1.	Les dispositions relatives aux entreprises.....	62
2.2.2	La responsabilisation des donneurs d'ordre.....	63
2.2.2.1.	La sous-traitance.....	63
2.2.2.2.	Les services internes de sûreté ou de sécurité.....	63
2.2.2.3.	Le cas particulier des donneurs d'ordre publics.....	64
2.3.	L'État doit organiser un partenariat avec la profession : la création du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), instance de régulation et de contrôle.....	66
2.3.1.	Le CNAPS, solution préférable à la création d'un ordre professionnel ou de services administratifs étoffés au sein du ministère de l'Intérieur ou sous la forme d'une autorité administrative indépendante.....	66
2.3.1.1.	L'ordre professionnel aurait été une solution inadaptée d'un point de vue technique et au regard de l'état actuel de la profession.....	67
2.3.1.2.	Une administration d'Etat, au sein du ministère de l'Intérieur ou sous la forme d'une autorité administrative indépendante, aurait été une solution coûteuse et trop coercitive ne rendant pas justice aux aspirations de la profession.....	68
2.3.2.	Le CNAPS, autorité unique en matière de régulation et de contrôle de la profession.....	69
2.3.2.1.	Généralités.....	69
2.3.2.2.	Organisation.....	70
2.3.2.3.	Attributions.....	73
2.3.2.4.	Le commissaire du gouvernement.....	74
2.3.2.5.	Fonctionnement.....	75
2.4.	Les services de l'État.....	77
2.4.1.	Le délégué interministériel à la sécurité privée.....	77
2.4.2	Le délégué au marché de la sécurité privée.....	78
2.4.3.	Les services relevant du délégué interministériel à la sécurité privée.....	79

2.5. Les audits de l'État.....	80
2.5.1 Les audits de fonctionnement du système.....	80
2.5.2. Les audits de formation.....	81
CONCLUSION.....	83
ANNEXES.....	86
Liste des annexes.....	87
Annexe 1 : lettre de mission.....	88
Annexe 2 : personnes rencontrées.....	90
Annexe 3 : DMAT (organigramme).....	95
Annexe 4 : textes juridiques.....	96
Annexe 5 : projet de loi et décret.....	99
Annexe 6 : Allemagne.....	112
Annexe 7 : Belgique.....	115
Annexe 8 : Espagne.....	120
Annexe 9 : Suède.....	124

INTRODUCTION

Les entreprises de sécurité privée représentent aujourd'hui des effectifs supérieurs à ceux de la police nationale ou de la gendarmerie nationale. En raison de l'insécurité qui frappe notre société et en raison des contraintes qui pèsent sur les moyens financiers de l'Etat, leurs missions sont appelées à se développer. Ceci est fort bien indiqué dans le rapport de décembre 2008 de la délégation à la prospective et à la stratégie du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales : «Marché de la sécurité privée ; état des lieux et tendances ».

Pendant longtemps, cette évolution ne s'est pas reflétée dans l'organisation du ministère de l'intérieur qui n'a consacré à ce secteur qu'une partie des activités d'un seul bureau de la DMAT² au secrétariat général, interface des préfetures chargées des agréments des sociétés et de leur personnel. Ce bureau, chargé aussi de l'évolution de la réglementation, a très bien rempli sa fonction juridique mais ne peut répondre à lui seul aux nouvelles exigences. Il apparait en effet que le ministère a besoin de services permettant de définir une véritable stratégie de développement de la sécurité privée accompagné d'un service d'audit susceptible d'évaluer sa mise en œuvre.

Les entreprises de sécurité privée font partie de la chaîne de coproduction de la sécurité intérieure aux côtés de la police nationale et de la gendarmerie nationale notamment et l'Etat ne peut s'en désintéresser. L'évolution spontanée du marché a conduit toutefois à un éclatement du secteur en de très nombreuses entreprises, à une basse qualification des personnels de gardiennage, à une rentabilité faible et à une image insuffisamment valorisée.

Compte tenu du rôle spécifique de ce secteur dans un domaine proche du régalien, la sécurité et les libertés, il convient que l'Etat l'aide à se réorganiser autour d'un organisme professionnel comme il en existe auprès de diverses professions réglementées.

C'est l'objet du présent rapport qui tente de répondre aux questions posées dans la lettre de mission du 18 janvier 2010 signée par le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. (annexe 1 du rapport). Cette lettre a confié la mission sur « le contrôle des sociétés de sécurité privée » à l'inspection générale de l'administration assistée de l'inspection générale de la police nationale et de l'inspection générale de la gendarmerie nationale.

La mission a procédé à l'audition de très nombreuses personnes relevant des administrations et des professions concernées. Elle a croisée les renseignements ainsi obtenus avec les données recueillies dans quatre pays visités, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la Suède.

Elle a également pu constater que la France accusait un certain retard par rapport à la moyenne européenne concernant l'organisation du secteur de la sécurité privée et que des solutions originales pouvaient être trouvées à partir de l'expérience des professionnels et des syndicats, des travaux des services du ministère de l'intérieur, des expériences étrangères et de l'expertise des magistrats de la chancellerie chargés des professions réglementées.

² Direction de la modernisation et de l'action territoriale

Le rapport se compose de deux parties, la première évaluant la situation actuelle de la sécurité privée en France et la deuxième proposant des solutions nouvelles pour le contrôle de la profession par elle-même et par l'Etat.

La mission a cru utile de rédiger un projet de loi et de décret (annexe 5) afin d'indiquer de façon plus précise comment répondre aux questions posées dans la lettre de mission concernant l'organisation de la profession elle-même. Elle présente par ailleurs des propositions pour améliorer la réglementation existante et pour organiser un contrôle de l'Etat qui ne s'est guère exercé faute de services spécifiquement dédiés.

Elle pose les bases permettant d'établir une véritable stratégie de l'Etat en matière de sécurité privée, stratégie qui pourra être complétée par les futurs travaux menés par le délégué interministériel à la sécurité privée directement rattaché au ministre de l'intérieur, en concertation avec la profession, les syndicats et les administrations concernées. Un délégué au marché de la sécurité suivra par ailleurs le comportement des donneurs d'ordre qui est essentiel pour que le secteur puisse se développer de façon équilibrée.

1. LE CONSTAT DRESSE PAR LA MISSION.

1.1. L'EVOLUTION DU MARCHE ET LE PERIMETRE DU SECTEUR

En 2008, la confédération européenne des services de sécurité (COESS) et l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité (INHES) ont publié un Livre Blanc sur « La Participation de la Sécurité Privée à la sécurité générale en Europe ». Dans sa préface à cet ouvrage, le Président de la République française écrit : « *les sociétés de sécurité privées jouent un rôle croissant à côté des Etats, afin de remplir les missions de protection, tout en créant de nouvelles richesses en termes d'emplois et de métiers.* » Cette phrase contient trois caractéristiques majeures du secteur : sa complémentarité avec l'Etat, la spécificité de sa mission de protection, sa soumission aux règles générales de l'économie de marché.

A cet égard, les entreprises de sécurité privées appartiennent bien à la sphère des « professions réglementées » comme les avocats, les pharmaciens ou les sociétés de vente aux enchères, dont la tutelle relève du ministère de la Justice. C'est la spécificité de sa mission de sécurisation qui explique le rattachement légitime de ce secteur au ministère de l'intérieur où il coexiste à côté des grands prestataires de sécurité publique, la police nationale, la gendarmerie nationale et les sapeurs-pompiers.

1.1.1. Définition de la sécurité privée et ses rapports avec la sécurité publique

Selon l'étude de M. Gaïdz Minassian et d'une équipe de chercheurs sous la direction du professeur Yves Roucaute, publiée à l'INHES en juillet 2008, « *la sécurité privée correspond à l'ensemble des activités, des services, des mesures et des dispositifs, destinés à la protection des biens et des personnes et qui sont offerts et assurés dans le cadre d'un marché privé* ».

La sécurité privée apparaît comme une activité ciblée, « *une protection qui profite en propre à un client particulier. Elle s'intéresse aux seuls besoins du client, tels qu'il les définit lui-même, ce client pouvant être d'ailleurs la puissance publique. Contrairement à la sécurité publique, l'entreprise de sécurité privée n'assume pas des responsabilités au-delà du contrat. Elle n'agit pas au nom de bien public et ne dispose qu'exceptionnellement du pouvoir d'user de la force dont elle n'a pas le monopole.* »

Le mot essentiel est ici celui de « contrat ». La sécurité privée est dépendante des contrats donnés par les donneurs d'ordre. Si le marché est mal structuré et les cahiers des charges inadaptés, la concurrence peut conduire les donneurs d'ordre à choisir les moins disant et non les mieux disant ce qui peut entraîner à la paupérisation du secteur. L'État ne peut donc pas se désintéresser de l'environnement réglementaire et déontologique du marché s'il souhaite que l'offre offerte par le secteur soit une offre de qualité.

Le livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe distingue plusieurs types de relations entre la sécurité publique et la sécurité privée : la coopération, la concurrence et la coexistence.

Le premier modèle est celui de l'Espagne où les forces privées sont officiellement considérées comme des forces complémentaires de celles de la police. Elles sont d'ailleurs formées par la police et contrôlées par un dispositif d'État puissant et coûteux.

La France est rangée dans la catégorie de « coopération de circonstance ». On peut citer l'implantation d'une brigade anticriminalité (BAC) dans un centre commercial où elle travaille en partenariat avec les agents de sécurité privée. Ce type de coopération a fait ses preuves et se révèle efficace.

Le modèle de concurrence est celui du Royaume Uni où des comparaisons de coûts sont effectuées de façon systématique dans le cas du gardiennage des prisons par exemple.

Le modèle de la coexistence concerne surtout l'Europe de l'Est.

En France, en 2005, la LOPSI a posé le principe d'une complémentarité entre les forces de sécurité publique et les entreprises de sécurité privées qui sont les maillons d'une même chaîne de coproduction de sécurité au service de la Nation. Une coopération des forces publiques et privées est amenée à croître à l'avenir. Jusqu'à présent, cette coopération était limitée ce qui se traduit dans l'organigramme du ministère de l'Intérieur : alors que la police et la gendarmerie disposent de services centraux très importants, la sécurité privée ne relève que d'un seul bureau des polices administratives au sein de la DMAT du ministère de l'intérieur. L'approche du ministère était jusqu'à présent essentiellement réglementaire et juridique. Or, une véritable stratégie de l'État fixant la place et les conditions d'exercices de sa mission est nécessaire pour la sécurité privée.

1.1.2. Ampleur du secteur des activités de la sécurité privée

En termes de contenu, la sécurité privée concerne vingt trois secteurs : le gardiennage, la surveillance, l'investigation, les systèmes d'alarme, le contrôle d'accès, les équipements blindés, la lutte contre la démarque inconnue, la vidéosurveillance, la télésurveillance, le transport de fonds, la serrurerie, l'antiterrorisme, la protection rapprochée, la protection de l'homme au travail, la sécurité aéroportuaire, la formation, les études de marché, l'ingénierie de sécurité et de conseil, la sécurité incendie, la sécurité informatique, la sécurité environnementale, le traitement des valeurs et le matériel de sécurité industrielle³

L'Atlas du marché de la sécurité édité par « En Toute Sécurité » reprend, à des détails près, les mêmes secteurs.

Les effectifs employés dans ces secteurs sont devenus au fil des années considérables. La sécurité privée au sens des secteurs ci-dessus occupe plus de 150 000 salariés dont environ 120 000 dans les activités de gardiennage. Ce chiffre est à mettre en regard des 120 000 agents de la police nationale et des 95 000 personnels de la gendarmerie nationale.

Si l'on ajoute les fournisseurs d'équipement, on arrive pour la sécurité privée à un effectif de 250 000 personnes. Mais il faut noter que les agents de sécurité internalisés au sein des entreprises ne sont pas recensés.⁴

3 Source : rapport de l'INHES « le marché de la sécurité privée en France » op.cit. p.6

4 Rapport de la direction à la prospective et à la stratégie du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Le rapport est intitulé « marché de la sécurité publique : état des lieux et tendances, édité en décembre 2008.

Avec 253 agents de sécurité pour 100 000 habitants, la France se situe en dessous de la moyenne des pays européens qui est de 291 agents. La France est devancée par certains pays de l'Europe de l'Est comme la Hongrie ou la Pologne mais aussi par certains voisins immédiats comme le Royaume Uni. Seule la Scandinavie occupe proportionnellement des effectifs plus réduits.

Trois causes principales sont données à l'importance prise par les activités de sécurité privée en Europe, l'apparition de nouvelles formes de propriété et de consommation, l'engorgement du service public de police devant le grand nombre de crimes et de délits et la crise financière des États.

- A côté des espaces publics et privés « classiques » se sont développés des espaces privés de masse : ce sont des espaces comme les centres commerciaux, les parcs de loisirs, les enceintes sportives ou culturelles, qui appartiennent à des propriétaires privés mais dont la fonction est d'être ouvert à un large public. Comme dans d'autres États, les pouvoirs publics en France ont imposé aux organisateurs de grandes manifestations d'investir dans leur sécurisation. Celle-ci repose sur la contractualisation d'agents privés.
- L'augmentation de la demande sociale de sécurité déborde les moyens des seules forces publiques de sécurité.
- La crise financière des États conduit à recentrer les missions de ce dernier sur son cœur de métier. Pour des tâches classiques comme des patrouilles, l'agent de sécurité privé revient moins cher.

Ainsi, il faut s'attendre dans les années qui viennent à une augmentation continue des effectifs de la sécurité privée. Mais cela seul ne suffit pas à assurer la prospérité du secteur.

Les prestataires et équipementiers représentent 2600 entreprises (5000 avec les individuels) qui ont réalisé 16,7 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2007. Trois segments représentent chacun 10 à 15% du chiffre total :

- la sécurité incendie : 2,5 milliards d'euros ;
- le gardiennage : 2,4 milliards d'euros ;
- les équipements de protection individuelle : 1,8 milliards d'euros.

Cinq segments comptent moins de 1% du chiffre d'affaires total : la protection rapprochée, la téléassistance, les enquêtes privées, la lutte contre la démarque, les interventions sur alarme.

Les secteurs qui ont connu la plus forte croissance sont la prévention anti-terroriste et la sûreté aéroportuaire. Par ailleurs, les petits segments à haute technologie ou à haute qualification comme la vidéo protection, la téléassistance ou le conseil en intelligence économique connaissent une forte croissance. Par contre, les secteurs de main d'œuvre relativement peu qualifiée comme le gardiennage sont sensibles aux crises et connaissent un fort turn over dans les emplois. Les grands groupes qui ont beaucoup externalisé leur sécurité sont aujourd'hui tentés de faire marche arrière, avec des moyens financiers plus réduits. Certains secteurs comme la grande distribution, ou comme la Poste, la SNCF et la RATP ont d'importants services de sécurité interne.

1.1.3. Les principaux problèmes touchent principalement le secteur du gardiennage

La mission recense dix catégories de problèmes majeurs caractéristiques du domaine des entreprises de sécurité privée, à l'exception des secteurs de haute technologie ou à haute valeur ajoutée intellectuelle mais qui sont très minoritaires.

Ces problèmes sont les suivants : le très grand nombre de sociétés et la guerre des prix, le manque de financement, le manque de managers et de salariés qualifiés, l'ambiguïté de l'attitude de l'État, la concurrence du « facility management », la concurrence de l'électronique, la concurrence étrangère, la faible valeur ajoutée, le faible taux de rentabilité, l'absence de garanties exigées.

➤ *Le très grand nombre de sociétés et la guerre des prix :*

Le nombre de sociétés exerçant des activités de sécurité privée est anormalement élevé en France avec 5000 entreprises y compris les individuelles (qui font 3000 de celles-ci) contre 300 en Suède. La Suède comptant 9 millions d'habitants et la France 64 millions, cela veut dire que si nous étions dans la situation suédoise, il y aurait de l'ordre de 2000 sociétés seulement. Chaque année se créent en France 1000 sociétés de sécurité privée. Autant disparaissent selon un rythme identique. C'est le domaine de la surveillance humaine qui est essentiellement concerné par ce phénomène. Beaucoup de petites sociétés n'atteignent pas les standards de qualité que l'on serait censé attendre d'elles. Les sociétés les moins respectueuses de la réglementation pratiquent des tarifs horaires très bas (11 euros de l'heure alors que les professionnels s'accordent pour dire qu'on ne peut pas respecter les règlements et standards à moins de 14 euros de l'heure). Ces entreprises travaillent souvent en sous-traitance de sociétés plus grandes et de meilleures qualités qui ont été retenues dans les appels d'offre. Le manque de transparence du recours aux sous-traitants est un problème réel. L'existence de sociétés pratiquant des tarifs de dumping en ne respectant pas le droit social et même le droit tout court (utilisation d'immigrés clandestins) nuit à toute la profession en faisant baisser les prix de façon dévastatrice.

➤ *Le manque de financement :*

Selon le rapport Minassian (INHES) déjà cité, « les banques ont été très frileuses pour financer le développement des sociétés de sécurité et les managers n'ont pas toujours de vision stratégique du développement de leur entreprise. La faible rentabilité du secteur conduit les grands investisseurs à s'abstenir et on assiste même récemment à une fuite de certains grands groupes vers l'étranger, indice d'un vrai malaise de la profession ».

➤ *Le manque de managers et l'insuffisance de la formation des salariés :*

Beaucoup de dirigeants sont des techniciens ou d'anciens agents de la force publique, compétents dans leur domaine mais pas forcément en gestion financière et en marketing.

Compte tenu des salaires, il est difficile d'attirer des jeunes diplômés dans la profession. C'est surtout au niveau des agents de maîtrise que le déficit est important. Les salariés dans la surveillance humaine ont souvent un niveau de qualification trop bas, même si

l'État exige un niveau minimum de formation (souvent plus faible que le niveau exigé à l'étranger).

➤ *L'attitude ambiguë de l'État :*

L'État est à la fois fournisseur de normes et client. Il a relevé le niveau de ses exigences pour l'accès à la profession et pour la formation mais sans réellement se donner les moyens de contrôler l'application de la législation, sauf pour l'accès à la profession (ce qui suscite les plaintes des professionnels en raison des délais pour remettre les cartes professionnelles et des différences d'interprétation des textes selon les préfectures). Par ailleurs, « l'État-acheteur », et le secteur public en général, recherchent les prestations des sociétés moins disantes, ce qui contribue à casser les prix et à utiliser parfois des sous-traitants en marge des bonnes pratiques. Représentant jusqu'à un tiers du marché, le secteur public ne donne pas toujours le bon exemple en tant que donneur d'ordre.

➤ *La concurrence du « facility management » :*

Nées aux Etats-Unis, ces sociétés sont nées de l'externalisation des fonctions des services généraux et de l'immobilier dans les entreprises. Elles ont beaucoup investi dans les sociétés de gardiennage. Ces sociétés ont des financements importants et proposent des services multiples dont le gardiennage.

➤ *Concurrence des sociétés liées à l'électronique :*

La sécurité électronique est en pleine expansion et crée une valeur ajoutée très supérieure à celle du gardiennage. Toutefois, la complémentarité entre surveillance humaine et surveillance électronique doit être recherchée.

➤ *Concurrence étrangère :*

Dans les années 1990, le marché dominé par les firmes étrangères était marginal. Aujourd'hui, il représente la majorité dans l'aéroportuaire ou la sécurité électronique. Dans le gardiennage, des grandes sociétés étrangères comme Proségur, G4S ou DT Tyco ont eu de grosses difficultés financières et certaines ont quitté la France. Pour l'instant, les sociétés françaises essaient peu à l'étranger. Toutefois, ce sont les normes anglo-saxonnes qui dominent et les efforts de certification doivent se faire par des cabinets anglo-saxons qui acquièrent ainsi une connaissance parfaite des structures et des activités des sociétés auditées. Il se pose donc des problèmes d'intelligence économique auxquels la DCRI consacre ses efforts.

➤ *Des activités à faible valeur ajoutée :*

Les sociétés de gardiennage correspondent à des activités de main d'œuvre. Elles représentent 80% des effectifs de la branche mais dégagent une faible valeur ajoutée. La conséquence en est les bas salaires et un taux de rentabilité faible. Ce phénomène est toutefois accentué par le comportement des donneurs d'ordre qui imposent des contrats avec des prix bas sans s'occuper suffisamment de la qualité des prestations. L'amélioration de la situation du secteur dépend autant de la disparition d'entreprises peu fiables faisant du dumping que du comportement des donneurs d'ordre y compris du secteur public.

➤ *Un faible taux de rentabilité :*

Le taux de rentabilité des capitaux investis demeure faible dans le gardiennage et la sûreté aéroportuaire, de l'ordre de un pour cent. Ce secteur n'est donc pas attractif pour de grands investisseurs même si le marché demeure en expansion. Cela explique sans doute l'absence de grands groupes français de sécurité privé en comparaison avec l'Espagne, la Suède, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. L'éclatement du secteur face à de puissants donneurs d'ordre explique en partie cette situation. La demande est en état d'imposer ses conditions à l'offre. Une restructuration de l'offre est donc nécessaire en imposant des conditions plus restrictives à l'accès à la profession et aux conditions d'activités de celle-ci. Le problème est moins la défaillance de la législation que l'incapacité de la faire appliquer pleinement, que ce soient par des instances professionnelles ou étatiques.

➤ *Les trois garanties fondamentales :*

La profession de la sécurité privée n'améliorera son image et sa situation économique que si elle est en mesure d'apporter des garanties sérieuses sur le triple plan de la morale, de la compétence professionnelle et de la garantie financière.

Sur le premier point, un effort a été fait avec les conditions d'agrément des sociétés, des dirigeants et des personnels imposées par l'Etat ces dernières années. Mais si la législation a fait des progrès son application reste sujette à caution. Les inspecteurs du travail ne sont pas compétents pour vérifier l'application de la loi de 1983 qui est le socle juridique de la profession. De plus, l'article 13 de cette loi, qui prévoit des enquêtes sur place des forces de police et de gendarmerie reste lettre morte. Ces forces ont d'autres priorités. Les exemples étrangers montrent que les contrôles ne se font que si des fonctionnaires spécialement dédiés s'y consacrent (exemples espagnols, belges et suédois analysés en annexes). Le secteur de la sécurité privé demeure très insuffisamment contrôlé si on le compare aux secteurs divers des professions réglementées qui sont la tutelle du ministère de la Justice. Associer le ministère du travail et celui de la justice à cette cause semble nécessaire pour une plus grande efficacité du contrôle de l'Etat.

En ce qui concerne les garanties professionnelles, il convient, ce que les représentants de la profession comme des salariés reconnaissent, d'améliorer la formation. Certes, l'Etat a imposé des règles minimales et les centres de formation sont agréés par la commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle (CPNE). Mais là encore, le contrôle ne s'exerce guère sur les activités courantes des multiples centres de formation de qualité fort inégale. Un organisme professionnel pourrait s'en charger comme c'est le cas dans d'autres professions réglementées.

Enfin, il est surprenant de voir l'absence d'obligations d'assurance et de garanties financières exigées des sociétés. Dans ce domaine, la France semble se singulariser. La mission a visité quatre pays proches, l'Espagne, la Belgique, l'Allemagne et la Suède où les garanties d'assurance et financières sont parmi les obligations premières que doivent fournir les sociétés de sécurité privée. C'est là un dossier prioritaire comme l'ont noté les organisations professionnelles représentatives et notamment le président du SNES.

1.1.4. La question du périmètre

Le secteur des activités de sécurité privé est multiple et compte de nombreuses professions. Le descriptif ci-dessus montre bien que les problèmes ne sont pas les mêmes selon les différentes branches, gardiennage, transport de fonds, surveillance électronique, intelligence économique, consultants en sécurité, par exemple.

Le secteur qui connaît les difficultés les plus urgentes est celui du gardiennage, y compris la sûreté aéroportuaire. La mission s'est donc attachée tout particulièrement à ces segments de la profession. Dans l'optique de la création d'un organisme professionnel obligatoire chargé de faire respecter la déontologie de la profession, comme c'est le cas dans les professions « classiquement » réglementées (commissaires priseurs, avocats, pharmaciens, infirmiers, etc..), la mission a estimé que dans un premier temps, il s'agissait de prendre en considération les seules activités de sécurité privées telles qu'elles sont définies dans la loi du 12 juillet 1983 dont l'article 1 est ainsi libellé :

« Sont soumises aux dispositions des articles ci-dessous, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités qui consistent :

1° A fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ;

2° A transporter et à surveiller, jusqu'à leur livraison effective, des bijoux représentant une valeur d'au moins 100 000 euros, des fonds, sauf pour les employés de La Poste ou des établissements de crédit habilités par leur employeur, lorsque leur montant est inférieur à 5 335 euros, ou des métaux précieux ainsi qu'à assurer le traitement des fonds transportés ;

3° A protéger l'intégrité physique des personnes.

Seules peuvent être autorisées à exercer à titre professionnel, pour elles-mêmes ou pour autrui, les activités énumérées aux 1° à 3° :

a/ Les personnes physiques ou morales immatriculées au registre du commerce des sociétés ;
b/ Les personnes physiques ou morales non immatriculées au registre du commerce et des sociétés, qui sont établies dans un autre Etat membre de la Communauté européenne ou un autre des Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen et qui exercent une ou plusieurs de ces activités. »

Il conviendrait également d'y associer les activités des agences de recherches privées, relevant du titre II de la loi.

Dans ce périmètre législatif, ce serait une grande avancée de créer un organisme professionnel et des services de l'État assurant une tutelle plus effective, ce qui n'interdit pas ultérieurement d'envisager l'extension des dispositifs nouveaux à d'autres segments de la branche qui le souhaiteront et pour qui cela représenterait un cadre plus pertinent pour leurs activités spécifiques.

1.2. L'ETAT DE LA REGLEMENTATION

L'ensemble des textes qui encadrent l'exercice des métiers de la sécurité privée forme un ensemble complexe à travers lesquels transparaît l'attitude de l'État à l'égard de la profession (voir la liste des textes en annexe). En outre, ce corpus juridique relativement

important révèle certaines failles ou dispositions contestées et mérite d'être remis en cohérence.

1.2.1. Les fondements juridiques

1.2.1.1. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

Dans son article XII, elle énonce que la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique qui est instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. Cette disposition semble donc écarter, a priori, l'existence de la sécurité privée, ce que les faits vont largement contredire.

1.2.1.2. La loi du 12 juillet 1983, réglementant les activités privées de sécurité⁵

Cette loi plusieurs fois modifiée constitue réellement le texte « fondateur » qui fixe le cadre de l'exercice de la profession.

Elle précise les activités qui sont concernées (article 1^{er}) :

- la surveillance humaine, la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité, le gardiennage et la sécurité des personnes dans les immeubles ;
- le transport et la surveillance de fonds, de bijoux (d'une valeur d'au-moins 100 000 euros), de métaux précieux et le traitement des fonds transportés ;
- la protection de l'intégrité physique des personnes.

Ces activités sont exclusives de toute autre activité non liée à la sécurité et ne peuvent être associées entre elles, hormis les deux premières en ce qui concerne la sécurité ou le transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux (article 2).

Cette disposition est contestée par certains membres de la profession qui souhaiteraient présenter à leurs clients des offres globales de sécurité.

Les services internes de sécurité des entreprises relèvent des dispositions de la loi de 1983, notamment l'obligation pour les personnels de justifier de leur aptitude professionnelle et de posséder une carte professionnelle (article 11 de la loi de 1983). En revanche, ils ne sont pas soumis à certaines obligations comme l'agrément préfectoral ou l'exercice exclusif des activités prévues dans l'article 2 (article 11).

En outre, la SNCF et la RATP sont autorisées à disposer d'un service interne de sécurité pour assurer dans leurs locaux et véhicules de transport public une mission de prévention, de sécurité des personnes et des biens, de protection des agents de l'entreprise et de son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service (article 11). Les agents peuvent donc exercer leur mission sur la voie publique. Ils sont soumis aux mêmes restrictions de moralité que les autres agents de sécurité privée. Ils peuvent nominativement être autorisés à porter une arme (article 11-4).

5 Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, réglementant les activités privées de sécurité.

Dans son titre II, la loi fixe également un cadre spécifique pour les activités des agences de recherches privées (article 20 à 33). Le décret du 6 septembre 2005 en fixe les modalités pratiques⁶.

Certains métiers ne sont pas cités et échappent aux dispositions de la loi de 1983 :

- les métiers du conseil et de l'ingénierie de sécurité (certains préconisent leur rattachement à la loi de 1983 s'agissant de domaines très sensibles pour les clients) ;
- la sécurité incendie notamment les agents titulaires du diplôme de service sécurité incendie assistance aux personnes, SSIAP (le rattachement à la loi de 1983 est demandé par certains, aussi bien au sein des organisations patronales que syndicales, en raison de la proximité des fonctions, un agent de sécurité pouvant assurer lors de sa ronde une vigilance contre le feu ; d'autres ne le souhaitent pas estimant que la prévention incendie est un métier particulier) ;
- l'installation de dispositifs électroniques bien qu'elle permette la connaissance des vulnérabilités de l'entreprise (le syndicat professionnel GPMSE ne le souhaite pas s'agissant d'un métier estimé « technique ») ;
- l'intelligence économique (mais cela devrait être comblé par la LOPPSI 2) ;
- les services internes de sécurité des entreprises relèvent des dispositions de la loi de 1983 malgré les quelques restrictions évoquées, mais ceci n'est pas connu de tous et entraîne des pratiques divergentes notamment entre les préfetures dont certaines refusent d'accorder les cartes professionnelles à leurs agents. En outre, les enquêteurs internes ne relèvent pas de la loi de 1983 ;
- les sociétés militaires privées.

La dénomination de la personne morale exerçant ces activités doit faire ressortir qu'il s'agit d'une personne de droit privé de façon à éviter toute confusion avec un service public, notamment un service de police.

Dans ce but, les pouvoirs qui lui sont attribués sont limitativement définis et encadrés. Il s'agit de l'interdiction d'exercer, sauf à titre exceptionnel, le gardiennage sur la voie publique (article 3), de l'inspection visuelle des bagages à main et de leur fouille avec le consentement de leur propriétaire (article 3-1), des palpations de sécurité pour l'accès aux enceintes où est organisée une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 1 500 spectateurs (article 3-2) et de l'interdiction pour ces personnes morales et leurs agents de s'immiscer dans le déroulement d'un conflit du travail ou d'évènements s'y rapportant (article 4).

La jurisprudence a régulièrement confirmé cette impossibilité d'exercer sur la voie publique⁷.

6 Décret n° 2005-1123 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et relatif à la qualification professionnelle des dirigeants et à l'aptitude professionnelle des salariés des agences de recherches privées.

7 Conseil d'État du 17 juin 1932, commune de Castelnaudary. Pour la première fois, le conseil d'État précisait que le pouvoir de police administrative (mission régalienne) ne peut être délégué par contrat.

Conseil d'État, 7/10 SSR, du 1^{er} avril 1994, 144152 144241, commune de Menton. Les prérogatives de police de stationnement sur la voir publique ne peuvent pas être déléguées par contrat.

Conseil d'État, 5/3 SSR, du 29 décembre 1997, 170606, commune d'Ostricourt. Le maire avait confié à une entreprise le soin de surveiller des voies publiques et pas seulement des immeubles et mobiliers urbains. Cette disposition allant au-delà de la loi du 12 juillet 1983 a été annulée.

La situation de la sécurité événementielle a été évoquée lors des entretiens en raison de l'emploi massif de bénévoles non formés dans les grandes manifestations. Il a été proposé de leur imposer une meilleure formation.

Tout appel des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale par une entreprise de surveillance à distance des biens qui entraîne une intervention induite de ces services, faute d'avoir été précédée d'une levée de doute, est considéré comme injustifié et peut entraîner une sanction pécuniaire.

De même, les agents exerçant des activités de surveillance et gardiennage ainsi que de transport et de surveillance de fonds doivent porter une tenue particulière. Toutefois, celle-ci ne doit entraîner aucune confusion avec les tenues des agents des services publics, notamment de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes et des polices municipales (article 10). La même restriction prévaut pour les personnels des services internes de la SNCF et de la RATP ainsi que pour la carte professionnelle dont ils doivent être porteurs (article 11-3). Les modalités sont précisées dans le décret du 10 octobre 1986⁸.

Les personnes entendues par la mission s'accordent à dire que ces dernières dispositions limitatives ne sont pas respectées et la plus grande confusion règne dans les tenues.

En ce qui concerne l'exercice de l'activité, il est soumis à une autorisation distincte pour l'établissement principal et pour chaque établissement secondaire de la part de l'autorité administrative (article 7).

1.2.1.3. La loi du 21 janvier 1995⁹ d'orientation et de programmation relative à la sécurité

Si la loi de 1983 se contentait d'encadrer l'exercice de la profession de sécurité privée, la loi du 21 janvier 1995 reconnaît désormais sa place en tant qu'elle concourt à la sécurité générale (annexe 1). L'État doit désormais veiller à ce qu'elle exerce ses activités dans un cadre clair qui organise les complémentarités avec les autres acteurs de la sécurité.

En outre, la loi l'investit de champs spécifiques de compétence : la mise en place de systèmes de vidéoprotection aux fins de prévention d'actes de terrorisme auprès des exploitants d'installations d'importance vitale (mentionnés aux articles L. 1332-1 et 1332-2 du code de la défense), des responsables de transports collectifs et des exploitants d'aéroports ouverts au trafic international (article 10-1), ainsi que la protection d'immeubles à usage d'habitation et de locaux administratifs, professionnels ou commerciaux dont la liste est fixée par décret en conseil d'État (article 12).

⁸ Décret n° 86-1099 du 10 octobre 1986 relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transport de fonds et protection de personnes.

⁹ Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

1.2.2. Le cas particulier de certaines branches professionnelles

1.2.2.1. La sécurité dans les aéroports

Les activités de sécurité privée exercées dans les aéroports relèvent du cadre général de la loi du 12 juillet 1983. Toutefois, le code de l'aviation civile introduit des dispositions spécifiques (articles L 282-8 et L 321-7).

Ainsi, les agents de l'État peuvent directement vérifier que les entreprises privées installées sur les aérodromes respectent les mesures de prévention en matière de sûreté et de sécurité du transport aérien.

Les officiers de police judiciaire peuvent faire procéder par des agents de sécurité privés, sous leurs ordres, à la fouille des personnes, des bagages, du fret, des colis postaux, des aéronefs et des véhicules pénétrant ou se trouvant dans les zones non librement accessibles au public des aérodromes et de leurs dépendances.

En ce qui concerne les bagages à main, ces agents procèdent à une inspection visuelle et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille. S'agissant des personnes, ils mettent en œuvre les dispositifs de contrôle ; avec le consentement de la personne, ils peuvent procéder à des palpations de sécurité.

Ils doivent être préalablement agréés par le préfet et le procureur de la République.

Des membres de la profession rencontrés dénoncent la complexité introduite par la soumission à une double législation et notamment le double agrément (la carte professionnelle au titre des professions relevant de la loi de 1983 et l'agrément du préfet et du procureur de la République au titre du code de l'aviation civile).

1.2.2.2. Le transport de fonds

Le transport, la surveillance et le traitement des fonds relèvent des dispositions de la loi de 1983. En outre, celle-ci prévoit que les agents exerçant cette mission peuvent être armés selon certaines conditions (article 10 de la loi).

La loi du 10 juillet 2000¹⁰ prévoit en outre que les personnes faisant appel de façon habituelle à des entreprises pour transporter des fonds, des bijoux ou des métaux précieux doivent aménager leurs locaux de façon à sécuriser l'accès des véhicules et à limiter le transport à pied.

Le décret du 28 avril 2000¹¹ décline les modalités pratiques de ce type de transport, notamment celles relatives au port de l'arme par les agents.

Des membres de la profession rencontrés estiment que ce dispositif est inadapté à certains locaux commerciaux où la configuration rend l'application de la loi impossible, notamment la limitation du transport à pied.

10 Loi n° 2000-646 du 10 juillet 2000 relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées.

11 Décret n° 2000-376 du 28 avril 2000 relatif à la protection des transports de fonds.

1.2.3. Le dispositif juridique permettant le contrôle de la profession

Selon l'article XV de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la société a le droit de demander compte à tout agent de son administration. Bien évidemment, cette disposition s'applique aux agents de l'État et semble exclure les personnels des entreprises privées de sécurité. Pourtant, le champ d'exercice de la profession l'amène désormais à contribuer à la mission régaliennne de sécurité générale¹². Dès lors, il apparaît légitime que soit organisé un dispositif juridique de contrôle. Celui-ci s'exerce a priori et a posteriori.

Il s'appuie essentiellement sur la loi de 1983 (avec ses modifications¹³) et ses textes d'applications.

1.2.3.1. L'agrément des agents et dirigeants

« Nul ne peut exercer à titre individuel une activité mentionnée à l'article 1^{er} de la loi de 1983, ni diriger ou gérer une personne morale exerçant cette activité, s'il n'est titulaire d'un agrément » (article 5 de la loi de 1983).

Cet agrément n'est attribué qu'aux personnes satisfaisant à certaines conditions de nationalité française ou d'un État de la communauté européenne ou d'un des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen de non-condamnation à des peines correctionnelles ou criminelles inscrites au bulletin n° 2 du casier judiciaire, de ne pas faire l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction du territoire français, de ne pas exercer l'activité d'agent de recherches privé.

L'agrément ne peut être délivré s'il résulte de l'enquête administrative (avec le cas échéant consultation des fichiers de police ou de gendarmerie) que le comportement ou les agissements du demandeur sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État et sont incompatibles avec l'exercice des fonctions susmentionnées.

Enfin, les agents comme les dirigeants doivent justifier d'une aptitude professionnelle et, s'ils utilisent un chien, de l'obtention d'une qualification professionnelle correspondante (article 6).

L'agrément peut être retiré lorsque le titulaire cesse de remplir l'une de ces conditions. Dès lors, le contrat de travail est rompu de plein droit (article 6-2 de la loi de 1983).

Par ailleurs, en aucun cas, il ne pourra être fait état de la qualité d'ancien fonctionnaire de police ou d'ancien militaire que pourrait avoir l'un des dirigeants ou employés de l'entreprise (article 9 de la loi de 1983).

12 Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

13 La loi de 1983 a été modifiée à six reprises par : la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001, relative à la sécurité quotidienne, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance, la loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux.

1.2.3.2. L'aptitude professionnelle

Les modalités concernant l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés sont définies par le décret du 6 septembre 2005¹⁴ (modifié à plusieurs reprises¹⁵) et par l'arrêté du 3 août 2007¹⁶.

Pour justifier de leur aptitude professionnelle, les agents ou dirigeants doivent détenir (article 1^{er} du décret) :

- soit une certification professionnelle, enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles, se rapportant à l'activité exercée ;
- soit un certificat de qualification professionnelle (CQP) élaboré par la branche professionnelle (commission paritaire, cf. point 1.3.2.4.) de l'activité et agréé par l'État ;
- soit d'un titre reconnu par un État membre de l'Union européenne.

L'agrément du CQP est délivré pour une durée maximum de cinq ans (article 3-1).

En ce qui concerne spécifiquement les dirigeants, ils peuvent justifier de leur aptitude par l'exercice durant deux ans avant 2008 de l'activité d'agent de sécurité privée ou de dirigeant ou gérant (article 7 du décret). Les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale ayant la qualité d'officier de police judiciaire, ainsi que certains officiers et sous-officiers des forces armées et fonctionnaires de catégorie A et B ayant appartenu à certains services¹⁷ justifient en cette qualité de l'aptitude à être dirigeant (article 8 du décret).

Bien qu'un projet de CQP ait été déposé auprès du ministère, celui-ci n'a toujours pas été homologué. Ce vide juridique s'avère préjudiciable car les préfetures refusent les agréments aux dirigeants et gérants qui ne peuvent ainsi pas justifier de leur aptitude professionnelle.

14 Décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes.

15 Le décret de 2007 a été modifié par : le décret n° 2006-583 du 23 mai 2006 relatif aux dispositions réglementaires du livre III du code de l'éducation ; le décret n° 2007-1181 du 3 août 2007 modifiant le décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes et le décret n° 2005-1123 du 6 septembre 2005 relatif à la qualification professionnelle des dirigeants et à l'aptitude professionnelle des salariés des agences de recherches privées ; le décret n° 2009-214 du 23 février 2009 modifiant la réglementation des activités privées de sécurité et portant transposition, pour ces activités, de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

16 Arrêté MIOMCT du 3 août 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 1^{er} du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 modifié pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes.

17 Arrêté MINDEF du 19 juillet 2007, relatif à la reconnaissance aux militaires et fonctionnaires du ministère de la défense de l'aptitude professionnelle à exercer des activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes.

S'agissant spécifiquement des salariés, l'aptitude professionnelle doit correspondre à l'activité exercée. Certains peuvent justifier de leur aptitude par l'exercice d'une activité de sécurité privée antérieurement à 2008. Les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale ayant la qualité d'officier de police judiciaire, d'agent de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire adjoint et les adjoints de sécurité ayant la qualité d'agent de police judiciaire adjoint, ainsi que certains officiers et sous-officiers des forces armées et fonctionnaires de catégorie A et B ayant appartenu à certains services¹⁸ justifient en cette qualité de l'aptitude à être salarié (article 13 du décret).

Bien que la profession souffre d'un niveau de recrutement qualifié de très modeste, il convient de souligner que l'article 13 du décret écarte les hommes du rang engagés ou volontaires des armées de la capacité d'être reconnus en cette qualité comme justifiant de l'aptitude à être salariés.

Les modalités particulières intéressant l'agrément des CQP relatifs aux activités de sûreté aéroportuaire sont définies par l'arrêté du 23 août 2007¹⁹.

L'accès à une formation en vue d'acquérir cette aptitude professionnelle est également soumis à la délivrance d'une autorisation préalable fondée sur le respect des conditions de moralité prévues pour l'accès à la carte professionnelle (article 6-1 de la loi de 1983). Les modalités pratiques en sont définies dans les articles 7 à 11 du décret du 9 février 2009²⁰.

Une circulaire du 24 février 2009²¹ détaille au profit des préfetures les différentes modalités de justification de l'aptitude professionnelle.

1.2.3.3. La carte professionnelle

Le respect des conditions de l'agrément des agents ou des dirigeants est attesté par la détention d'une carte professionnelle (article 6 de la loi de 1983).

Les dispositions qui l'encadrent sont définies par le décret du 9 février 2009²². Celui-ci prévoit qu'elle est délivrée sous la forme dématérialisée d'un numéro d'enregistrement par le préfet (article 1^{er}). Elle a une durée de validité de cinq ans à compter de sa date de délivrance (article 2).

18 Arrêté MINDEF du 19 juillet 2007, relatif à la reconnaissance aux militaires et fonctionnaires du ministère de la défense de l'aptitude professionnelle à exercer des activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes.

19 Arrêté MIOMCT du 23 août 2007 relatif à l'agrément, prévu à l'article 1er du décret no 2005-1122 du 6 septembre 2005, des certificats de qualification professionnelle relatifs aux activités de sûreté aéroportuaire.

20 Décret 2009-137 du 9 février 2009, relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités de sécurité définies à l'article 1er de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983.

21 Circulaire NOR INT A 0900044 C MIOMCT du 24 février 2009, relative aux conditions de vérification de la justification de l'aptitude professionnelle pour les activités régies par le titre 1er de la loi du 12 juillet 1983.

22 Décret 2009-137 du 9 février 2009, relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités de sécurité définies à l'article 1er de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983.

Un fichier central²³ situé au ministère de l'intérieur appelé DRACAR²⁴ permet d'attribuer, si les conditions légales sont respectées, un numéro de carte professionnelle et un numéro d'autorisation préalable ou d'autorisation provisoire aux personnes souhaitant se former aux fins d'acquies l'aptitude professionnelle requise.

DRACAR intègre des données relatives à la personne (identité), à la vie professionnelle (employeur, diplômes) et à la décision du préfet (date d'attribution et d'expiration, numéro, activité, refus d'attribution, retrait, etc).

Ont directement accès aux données de DRACAR pour le besoin exclusif de leur mission les agents des préfectures et sous-préfectures habilités et les personnels en charge du traitement. Les données peuvent être communiquées en totalité ou partie aux services de police et aux unités de gendarmerie sous certaines conditions. En outre, un téléservice appelé Téléc@rtepro²⁵, constitué d'une extraction sécurisée de DRACAR, permet aux employeurs de vérifier que les salariés sont titulaires d'un numéro de carte professionnelle ou d'autorisation provisoire (avec les dates d'expiration et l'activité pouvant être exercée) en cours de validité et aux organismes de formation si les candidats sont titulaires d'un numéro d'autorisation préalable.

Les personnes entendues par la mission soulignent d'une part, les délais trop long d'obtention de la carte (plusieurs mois) et d'autre part, que durant les cinq années après son obtention, il n'y a plus aucun moyen de s'assurer de la moralité de l'agent (notamment s'il fait l'objet d'une condamnation).

Titulaire d'un numéro de carte professionnelle délivrée par le préfet, l'employé se voit en outre remettre par l'employeur une carte professionnelle propre à l'entreprise²⁶. Celle-ci doit notamment comporter le nom, prénom, date de naissance, activité, photographie et numéro de la carte professionnelle de l'employé délivrée par le préfet ainsi que le nom, la raison sociale et l'adresse de l'employeur.

1.2.3.4. L'autorisation provisoire d'exercer

Par dérogation à l'obligation de détenir une carte professionnelle, une autorisation provisoire d'être employé pour participer à une activité de sécurité privée peut être délivrée à une personne non titulaire de cette carte, si elle le demande et si elle justifie des conditions de moralité prévues pour l'obtention de la carte. En revanche, cette personne ne peut être affectée à un poste comportant l'activité couverte par la loi de 1983 (article 6-1).

23 Les modalités de DRACAR sont définies par l'arrêté MIOMCT du 9 février 2009, portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la carte professionnelle des agents de sécurité privée dénommé « DRACAR ».

24 DRACAR : délivrance réglementaire des autorisations et cartes professionnelles des agents de sécurité privée.

25 Arrêté MIOMCT du 9 février 2009 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Téléc@rtepro ».

26 Décret n° 86-1099 du 10 octobre 1986 relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transport de fonds et protection de personnes.

Les modalités pratiques en sont définies dans les articles 7 à 11 du décret du 9 février 2009²⁷.

Cette autorisation provisoire permet donc à une entreprise d'embaucher un employé sans attendre la délivrance estimée trop longue de la carte professionnelle. Toutefois, les membres de la profession entendus par la mission déclarent que cette autorisation n'est pas toujours attribuée par les préfetures déjà encombrées par les demandes de carte professionnelle.

1.2.3.5. Le contrôle a posteriori du dispositif.

Par la police et la gendarmerie. Les commissaires de police, les officiers de police et les officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale assurent, pour le compte de l'autorité administrative, le contrôle des personnes exerçant les activités de sécurité privées prévues à l'article 1^{er} de la loi de 1983 (article 13 de la loi de 1983). Ils peuvent accéder à tous les registres et entre 8 heures et 20 heures accéder aux locaux dans lesquels est habituellement exercée cette activité ; ils peuvent y accéder à tout moment lorsque l'exercice de cette activité est en cours.

La plupart des acteurs rencontrés affirment que ce contrôle administratif est peu exercé. Le contrôle interviendrait en revanche dès lors qu'une infraction pénale ou au droit du travail est signalée.

Par les services de la direction générale du travail. Ceux-ci ne peuvent contrôler les entreprises de sécurité privées que pour rechercher les infractions à la législation du travail et notamment celles relevant du travail illégal prévues par l'article L8211-1 du code du travail. En revanche, les règles fixées par la loi 83-629 du 12 juillet 1983 échappent à ce type de contrôle.

Par la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)²⁸. Cette commission est chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire. Elle peut être saisie par toute personne victime, ou ayants-droits de victime, ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de déontologie. Cette réclamation est transmise par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur. Les personnes privées exerçant des activités de sécurité doivent lui communiquer, sous peine de sanction, toutes informations et pièces utiles à sa mission. La CNDS peut en outre exercer des vérifications sur place.

Les personnes entendues font unanimement part de l'inefficacité de ce dispositif concernant la sécurité privée. D'une part, très peu de réclamations n'ont été portées à la connaissance de la commission dans ce secteur et d'autre part son manque de pouvoir coercitif est souligné.

Par les donneurs d'ordre. Toute personne physique ou morale ayant recours aux services d'une entreprise de sécurité peut demander communication des références de la carte

27 Décret 2009-137 du 9 février 2009, relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités de sécurité définies à l'article 1er de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983.

28 Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, portant création de la commission nationale de déontologie de la sécurité.

professionnelle de chacun des employés participant à l'exécution de la prestation (article 9 de la loi de 1983).

Globalement, il apparaît que les règles prévalant sont celles du droit commun pour les passations des marchés privés ou publics et qu'elles s'imposent dans ce secteur comme pour les autres. En revanche, les cahiers des charges ne s'appuient sur aucune norme permettant de définir les conditions de l'exercice du métier.

Il convient aussi de noter l'absence de transparence prévalant lors du recours à la sous-traitance.

1.2.3.6. Les sanctions

La loi fixe les sanctions pénales de la non-observation de ses dispositions (article 14 de la loi de 1983), notamment en ce qui concerne l'emploi d'une personne démunie de carte professionnelle, l'exercice illicite de la mission sur la voie publique ou sans l'autorisation prévue à l'article 7, le fait de mettre obstacle à l'accomplissement des contrôles, le fait de conclure un contrat de travail pour exercer une activité de sécurité privé sans être titulaire de la carte professionnelle (article 14), l'immixtion dans un conflit du travail, la sous-traitance à une entreprise dépourvue de l'autorisation d'exercice sur un établissement, l'emploi d'agents sans carte professionnelle par les entreprises disposant de services internes de sécurité (article 14-1), etc.

En outre, les personnes physiques coupables de ces faits encourent des peines complémentaires : fermeture définitive ou temporaire de l'établissement qu'elles dirigent ou gèrent, interdiction définitive ou temporaire d'exercer, interdiction temporaire de détenir ou de porter une arme (article 15)

Des sanctions existent donc et concernent aussi bien les employeurs que les employés. La carence provient de l'absence de contrôle et de la mauvaise connaissance de ce dispositif par les services de police et de gendarmerie.

Il ressort de l'analyse précédente que les activités de sécurité privée bénéficient d'un encadrement juridique dense qui couvre correctement l'exercice de la profession : l'accès à la profession, les passations des marchés, le contrôle, les sanctions, etc.

Toutefois, des flous juridiques existent dans cette architecture ce qui explique notamment sa méconnaissance par un certain nombre d'acteurs. Enfin, la faille essentielle réside dans l'absence de l'effectivité d'un contrôle efficace qui représente une raison principale des désordres de cette profession. Des propositions seront formulées ultérieurement par la mission pour corriger ces imperfections.

Enfin, la faille essentielle réside dans l'absence de l'effectivité d'un contrôle efficace qui représente une raison principale des désordres de cette profession.

1.3. LES ACTEURS ADMINISTRATIFS ET PROFESSIONNELS

Les acteurs administratifs et professionnels de la sécurité privée en France peuvent aisément être définis s'agissant globalement de ceux inclus dans la sphère d'influence du ministère de l'Intérieur. Malgré cette relative cohérence, **l'État n'assume son rôle de contrôleur que difficilement**. Les acteurs professionnels constituent un ensemble plus hétérogène aux stratégies partiellement divergentes, s'articulant autour des trois principales fédérations professionnelles. Il se dessine toutefois un mouvement de rapprochement entre ces différents acteurs.

1.3.1. Les acteurs administratifs se situent essentiellement dans la sphère d'influence du ministère de l'Intérieur mais la fonction de contrôle souffre de handicaps multiples.

Comme il est d'usage dans l'administration française, la conception des politiques publiques et l'élaboration de la réglementation relèvent de l'administration centrale, en l'occurrence le ministère de l'Intérieur, et leur mise en œuvre ainsi que les tâches de contrôle des services déconcentrés, au premier chef les préfetures. La politique du gouvernement en matière de sécurité privée ne déroge pas à cette règle, mais la prise de conscience depuis quelques années des lacunes françaises (cf. 1.4.) dans ce domaine pousse à une évolution du paysage administratif, notamment au niveau central.

1.3.1.1. L'administration centrale du ministère de l'Intérieur : un rôle surtout juridique malgré une prise de conscience récente des enjeux en matière d'activités privées de sécurité.

Même si le décret d'attribution du ministre de l'Intérieur²⁹ ne cite pas explicitement la politique en matière de sécurité privée, sa mission générale de conduite et de mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de « *sécurité intérieure* » englobe tous les aspects de la sécurité. C'est donc l'administration centrale de l'Intérieur qui élabore les textes législatifs et réglementaires dans ce domaine, tâche revenant à la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT). Depuis quelque temps, d'autres services du ministère, comme les directions opérationnelles des forces de l'ordre, s'intéressent également au sujet, témoignant de la place croissante qu'occupe la sécurité privée dans les préoccupations du ministère.

- *La direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), compétente à titre principal.*

La DMAT, direction placée sous l'autorité du secrétaire général, exerce trois missions principales : la gestion du corps préfectoral et des haut-fonctionnaires du ministère,³⁰ l'administration du permis de conduire et du système d'immatriculation des véhicules et la tutelle de l'ANTS³¹, ainsi que l'animation du réseau des préfetures pour la mise en œuvre des

²⁹ Décret du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales.

³⁰ A l'exception des membres du corps de l'inspection générale de l'administration qui se gère elle-même.

³¹ ANTS : agence nationale des titres sécurisés

politiques publiques. C'est au titre de cette dernière mission qu'elle est compétente en matière de réglementation dans le domaine de la sécurité privée, à la fois sous l'angle général (projets de loi, projets de décret...) et sous l'angle territorial (rédaction des instructions adressées aux préfets notamment en ce qui concerne l'application des procédures d'agrément et de contrôle prévues par la loi du 12 juillet 1983).

Toutefois, elle ne dispose d'aucune unité dédiée exclusivement à cette tâche. Les questions afférentes à la sécurité privée sont traitées par le bureau des polices administratives, placé au sein de la sous-direction de l'administration territoriale. **Ce bureau traite de tous les aspects des compétences des préfets en matière de police administrative (comme les professions réglementées), et pas uniquement de celles concernant les entreprises de sécurité privées. C'est lui qui suit plus particulièrement le texte fondateur pour cette politique, la loi du 12 juillet 1983, ainsi que ses différents décrets d'application, comme le décret du 9 février 2009 qui a organisé les procédures de délivrance de la carte professionnelle par les préfets et dont les difficultés d'application ont largement mobilisé le bureau l'année dernière.**

Ainsi, la tâche principale, aux yeux de la DMAT, est de veiller à la cohérence de la réglementation, surtout dans une période où celle-ci a beaucoup évolué sous l'influence des lois successives sur la sécurité intérieure et dans le contexte de création de la carte professionnelle. Sa deuxième priorité, plus administrative, est d'optimiser la gestion du nouveau dispositif de délivrance de cette carte, en aidant autant que possible les préfets à faire face aux contraintes découlant de la nouvelle procédure (circulaires d'application, formation des agents de préfecture...). Elle ne s'intéresse pas particulièrement aux questions du contrôle sur le terrain des entreprises ou des salariés.

Cette organisation a minima du ministère de l'Intérieur pour les affaires relatives à la sécurité privée pose la question de la lisibilité des structures centrales de l'État (cf. en annexe l'organigramme de la DMAT). Les carences organisationnelles observées donnent des arguments aux fédérations professionnelles pour affirmer qu'elles ne disposent pas d'interlocuteur identifié au sein du ministère, pour l'ensemble des problèmes de la profession.

- *Les directions centrales des forces de l'ordre : un début de mobilisation intellectuelle autour des enjeux de la sécurité privée.*

A la différence d'autres pays européens comme l'Espagne ou la Suède, les directions opérationnelles de la police nationale ou de la gendarmerie interviennent peu dans la conduite de la politique en matière de sécurité privée. Ainsi, la direction générale de la police nationale (DGPN) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) n'ont pas de services centraux compétents en matière de contrôle des entreprises de sécurité privée et considèrent que les questions de réglementation sont exclusivement du ressort de la DMAT. Ni l'une, ni l'autre ne tient par exemple de statistiques spécifiques à la délinquance liée aux missions de gardiennage et de surveillance, pourtant au cœur du débat sur la moralisation et la professionnalisation du secteur. Au demeurant, l'Observatoire national de la délinquance n'est pas, lui non plus, en mesure d'identifier cette délinquance dans ses statistiques.

Toutefois, les entretiens menés par la mission montrent que les deux directeurs généraux et leurs directeurs centraux sont conscients de la place croissante que la sécurité privée joue dans le dispositif de sécurité du pays et de l'intérêt croissant qu'elle suscite chez les pouvoirs publics. Ils anticipent l'externalisation de certaines missions de sécurité (gardes statiques, extraction de détenus, etc.) imposée par la raréfaction des ressources et les réformes

découlant de la RGPP. A ce titre, l'ancien directeur général de la gendarmerie évoque la nécessité de conduire une réflexion globale sur la « gouvernance » du secteur de la sécurité privée. De même, le cabinet du directeur général de la police nationale réfléchit à des pistes stratégiques en matière de contrôle par l'Etat du secteur au-delà des seules questions d'agrément des entreprises et des agents qui constituent jusqu'à présent les principaux sujets traités par l'administration centrale.

Deux directions ont engagé un processus de réflexion qui mérite d'être cité, la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) et la direction de la formation de la police nationale (DFPN). La DCRI, qui est pourtant la moins concernée par les questions de sécurité privée au plan quotidien, est demanderesse d'un dispositif spécifique qui lui permette d'être intégrée aux circuits administratifs dans le cadre de la délivrance des agréments lorsqu'il s'agit de sites hautement sensibles comme par exemple les centrales nucléaires. La difficulté réside dans la nécessité pour la DCRI de rester discrète tout en étant « dans la boucle » ; il ne saurait être question d'envisager un visa conforme de la DCRI pour certaines autorisations d'exercer car cela reviendrait à attirer l'attention sur ses activités couvertes par le secret défense, voire à générer un contentieux administratif en cas de refus d'agrément qui se fonderait sur un renseignement défavorable fourni par la DCRI. La DCRI considère également qu'il est nécessaire de placer tout le secteur économique dit de « l'intelligence économique » dans le champ de la loi du 12 juillet 1983 en raison des risques croissants que présente ce secteur pour lequel il n'existe actuellement pas d'outils coercitifs en matière de contrôle administratif. Quant à la DFPN, son ancien directeur avait signé une convention avec l'USP en novembre 2008 sur la reconversion des adjoints de sécurité. L'idée est de parvenir à générer un « vivier » de bonne qualité parmi lequel les entreprises de sécurité pourront recruter, idée transposable également aux anciens gendarmes-adjoints.

- *La direction des systèmes d'information et de communication gère la nouvelle application DRACAR.*

Prévue depuis la LOPSSI 2007, la carte professionnelle n'a vu le jour qu'en 2009. Cette carte professionnelle est matérialisée par un numéro unique et nominatif pour chaque délivrance. Une application nationale, dite « DRACAR³² », conçue et administrée par la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) à partir d'un logiciel du ministère de l'Équipement,³³ gère la base de données nationale dans laquelle est stockée la liste de tous les demandeurs et de leur dossier (délivrance de carte, expiration de carte, refus de délivrance ou de renouvellement, etc.). C'est une novation par rapport à la situation antérieure où il n'existait aucun répertoire national des agréments délivrés par les préfetures. De surcroît, DRACAR est consultable avec un accès limité³⁴ par internet, ce qui permet à un chef d'entreprise de vérifier si un candidat à l'embauche dispose bien de la carte professionnelle (il s'agit du téléservice intitulé « Téléc@rtepro » offert aux utilisateurs tiers).

32 « Délivrance Réglementaire des Autorisations et Cartes Professionnelles ».

33 Le logiciel CESAR, visant à gérer les agréments des professionnels des ports autonomes. La DSIC a transposé ce logiciel qui obéissait à la même logique de gestion d'une profession réglementée.

34 Sur l'extranet du ministère à l'URL <https://telecartepro.interieur.gouv.fr/telecartepro.htm>. La consultation par ce moyen se contentera de révéler si une personne dispose ou non de la carte professionnelle sans aucune information supplémentaire. Notamment, il ne sera pas précisé si une personne s'est vu refuser ou retirer la carte professionnelle.

- *Les services en charge de la réflexion et de l'évaluation commencent à s'intéresser eux aussi à la problématique.*

D'autres directions ou institutions dépendant du ministre de l'Intérieur témoignent d'un investissement croissant dans la problématique du contrôle du secteur de la sécurité privée. L'inspection générale de l'administration (IGA) a commencé il y a plusieurs années déjà à étudier le sujet, notamment dans le contexte de la sûreté aéroportuaire. En 2005, dans le cadre de son rapport sur la LSI³⁵, elle avait réalisé une étude comparative avec l'Espagne sur les outils du contrôle public du secteur économique de la sécurité privée. La délégation à la prospective et à la stratégie (DPS) s'est intéressée, elle, aux évolutions du marché de la sécurité privée dans un rapport de décembre 2008. Enfin, l'institut national des hautes études de sécurité et de justice (INHES-J) a également consacré des travaux à ce sujet.

- *La création imminente d'un poste de délégué interministériel à la sécurité privée.*

Le gouvernement s'apprête à nommer un délégué interministériel à la sécurité privée, placé auprès du ministre de l'Intérieur. Il travaillerait avant tout avec les services du ministère de l'Intérieur – ce projet illustre la volonté politique de prendre à bras le corps le thème de la sécurité privée et de doter l'État d'une administration de mission qui aurait un rôle de pilotage stratégique pour élaborer et conduire l'action publique dans ce domaine et pour mieux organiser les relations avec les professionnels du secteur. Le ministre de l'Intérieur envisage également de désigner un haut-fonctionnaire chargé du dossier des donneurs d'ordre.

1.3.1.2. Les préfetures et les forces de l'ordre ne peuvent assurer leur fonction de contrôle efficacement

Ce sont surtout les préfetures qui sont concernées, car elles sont les chevilles ouvrières du contrôle a priori dont elles s'acquittent non sans difficultés. Quant au contrôle a posteriori, il relève théoriquement des services de police et de gendarmerie, mais il est resté lettre morte. Enfin, la préfeture de police de Paris a mené une réflexion originale sur les conditions d'exercice du contrôle.

- *Les préfetures s'acquittent non sans difficultés du contrôle a priori.*

La loi du 12 juillet 1983, comme on l'a vu au 1.1., confie aux préfets les tâches de contrôle a priori, à savoir la délivrance des agréments pour les sociétés et les personnes, et, depuis 2009, la délivrance de la carte professionnelle. Le régime juridique de ces autorisations a déjà été évoqué (1.2.3.1.). Il s'agit ici d'examiner les conditions d'application.

Des progrès importants ont été réalisés en termes de contrôle a priori qui constitue la tâche principale des préfets au regard de la sécurité privée. L'instauration de la carte professionnelle est unanimement saluée par les professionnels et par les acteurs administratifs comme un progrès, car elle conduit à créer une base de données nationale (DRACAR, cf. 1.3.1.1.) regroupant, nominativement, les détenteurs de la carte et ceux à qui elle aurait été refusée ou retirée. Il n'existait auparavant pas de tel registre national, de sorte qu'une demande d'agrément pouvait être déposée dans plusieurs préfetures différentes sans que celles-ci puissent opérer le recoupement et se rendre compte de la supercherie. Entièrement

³⁵ LSI : Loi sur la sécurité intérieure

dématérialisée, la carte professionnelle correspond dorénavant à un numéro unique et nominatif attribué par la base de données. Pour les salariés,³⁶ elle se substitue à l'ancien agrément préfectoral (elle est délivrée juridiquement par arrêté préfectoral). Chaque préfecture a accès à DRACAR. Les chefs d'entreprise peuvent également consulter DRACAR pour vérifier qu'un candidat à l'embauche dispose bien du droit de travailler comme agent de sécurité.³⁷ Il convient de noter toutefois que la profession semble insuffisamment informée de cette possibilité, de nombreux chefs d'entreprise continuant à solliciter les préfectures pour connaître la situation d'un candidat potentiel.

Pour autant, il subsiste des difficultés importantes dans la gestion quotidienne de ce dispositif, à commencer par les délais d'instruction excessivement longs. Le problème est surtout sensible pour les cartes professionnelles attribuées aux salariés³⁸ (aux agents des sociétés) en raison du flux important de dossiers auquel ont du faire face les préfectures lors de la mise en route du système : lancé techniquement le 9 mars 2009 mais effectivement seulement à l'été 2009, plus de 170,000 dossiers de salariés ont été saisis dans DRACAR et 110,000 cartes ont été délivrées. Les préfectures ont beaucoup de difficultés à faire face à ce flux même si la DMAT évalue à 200 le nombre d'agents de préfecture ayant bénéficié d'une formation au logiciel. Les moyens humains, dans le contexte actuel de la RGPP, suivent avec difficultés et un rapide calcul montre qu'il y a, en moyenne, moins d'un ETP de disponible par département pour gérer la procédure.

Or, contrairement à ce qui a pu être affirmé au moment du lancement de DRACAR, l'absorption du flux initial -qui n'est toujours pas achevé au demeurant, il reste des dizaines de milliers de dossiers en instance- ne règle pas le problème : secteur économique à fort turnover (les fédérations professionnelles estiment à 20-25% le flux annuel entrants-sortants, auquel il faut ajouter le flux saisonnier en période de vacances, en particulier dans le secteur de la sécurité aéroportuaire où les dispositifs doivent rester armés en permanence), le nombre de nouvelles demandes ne cesse d'augmenter. Pour donner un exemple concret, la préfecture des Yvelines dispose de 0,8 ETP pour gérer l'instruction des demandes de cartes professionnelles. De mars 2009 à avril 2010, elle a reçu 5,727 dossiers, et le nombre de nouveaux dossiers qui affluent depuis le début de l'année ne diminue pas.

Cette situation difficile au plan des moyens humains dont disposent les préfectures est aggravée par les conditions administratives dans lesquelles se déroule l'enquête de moralité. En effet, les préfectures, aux termes de la réglementation, doivent vérifier les antécédents judiciaires du candidat au moyen de l'extrait de casier judiciaire n°2 et des éventuelles mentions défavorables inscrites au Système de Traitement des Infractions Constatées (STIC). Mais elles ne disposent que de l'accès dit « administratif » au STIC, soit un accès limité qui révèle seulement si la personne est mentionnée ou non. Dans la deuxième hypothèse, le dossier peut être instruit assez rapidement car il ne demandera pas d'échange de

36 Pour les personnes morales et les dirigeants, il n'y a pas de carte professionnelle, on est dans le cas classique de l'agrément préfectoral.

37 L'agrément est personnel et non lié au contrat de travail. Les salariés ont par conséquent l'obligation d'obtenir eux-mêmes à titre personnel leur agrément, qu'ils soient en situation d'emploi ou au chômage.

38 Il existe également une difficulté concernant l'instruction des demandes d'agrément pour les dirigeants, mais elle est d'ordre juridique : le certificat de qualification professionnelle (CQP) « Dirigeants » n'ayant toujours pas été agréé par l'Etat, les préfectures tendent à refuser l'agrément aux anciens salariés qui veulent devenir chefs d'entreprise (ou à un nouvel entrant dans le secteur) et ne peuvent présenter l'expérience professionnelle requise. Ils ne peuvent obtenir leur agrément que par la voie de la formation -à l'image des salariés qui n'ont pas l'expérience professionnelle requise et qui doivent passer leur CQP-, mais le CQP « Dirigeants », censé sanctionner cette formation, n'est pas reconnu (voir 1.2.1.).

correspondance supplémentaire avec les services de police ou de gendarmerie. Mais si la requête STIC est positive, les préfetures sont dans l'obligation de saisir ces services pour demander des précisions. En zone police,³⁹ elle doivent passer par les sections d'information générale (SDIG) des DDSP qui vont détailler la mention apparaissant au STIC. Si la mention concerne une infraction incompatible⁴⁰ avec l'exercice d'une profession dans le domaine de la sécurité, les préfetures sont dans l'obligation de vérifier la matérialité des faits en s'adressant à un autre service de la DDSP, faute de quoi un refus de délivrance risque l'annulation devant le juge administratif en cas de contentieux.

La procédure d'instruction génère donc un échange de correspondances multiples avec les services de police ou de gendarmerie qui allonge fréquemment les délais. A cela s'ajoute parfois l'insuffisante précision des informations fournies en réponse aux demandes des préfetures, comme le soulignent deux notes du directeur de cabinet⁴¹ qui déplore que les policiers et les gendarmes se contentent parfois de dire si la personne est fichée ou non, sans autre précisions (alors que la préfecture le sait déjà puisque c'est justement sur cette base qu'elle a saisi la DDSP ou la brigade de gendarmerie).

De l'aveu même des préfetures interrogées par la mission, il arrive que certains dossiers mettent plus d'une année à aboutir. Selon les représentants de la profession, le délai moyen est de plusieurs mois ; ceci soulève de sérieuses difficultés car il en résulte que de nombreux salariés travaillent avec une simple autorisation provisoire,⁴² ce qui n'est pas satisfaisant en termes de sécurité juridique et ce qui augmente les risques de contentieux devant les prud'hommes en cas de licenciement si l'agrément est in fine refusé, en particulier si le salarié est également titulaire d'un SSIAP.

Enfin, il convient de mentionner une difficulté supplémentaire pour les préfetures. Lorsque le dossier qu'elles instruisent concerne un candidat nouveau dans la profession, elles sont censées contrôler que le CQP (s'il est nouveau dans la profession, il ne peut obtenir son agrément au titre de son expérience professionnelle passée, sauf à être un ancien OPJ, il doit donc obtenir son CQP après la formation de 70 heures) produit est régulier. Or s'il existe une base de données nationale retraçant tous les CQP délivrés, fichier géré par l'ADEF⁴³, les préfetures n'ont pas d'accès informatique à cette base de données, qui ne peut pas non plus être consultée par Internet. Si la préfecture a un doute sur la régularité d'un CQP produit par un candidat, elle doit par conséquent consulter par écrit l'ADEF, qui est seule en mesure de vérifier que l'identité du candidat correspond bien au numéro de diplôme. Ceci constitue une cause supplémentaire d'allongement des délais d'instruction, cause qui va devenir de plus en plus fréquente en raison du tarissement du flux de candidats pouvant obtenir leur carte professionnelle par « équivalence » en justifiant de leur expérience professionnelle dans le cadre de la période de transition prévue par le décret du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle.

39 Le problème est moins aigu en zone gendarmerie parce que la plus grande partie des requêtes concernent des candidats habitant en milieu urbain.

40 Il n'existe d'ailleurs pas de listes normatives dans ce domaine, les préfetures apprécient au cas par cas, ce qui peut encore rallonger les délais dans les situations de cas-limite où des informations supplémentaires doivent être collectées par les préfetures.

41 Notes du 30 mars 2009 adressées respectivement au DGPN et au DGGN relatives au STIC et à JUDEX.

42 A ne pas confondre avec l'autorisation préalable qui ouvre le droit à entamer la formation au CQP, ceci afin d'éviter qu'un candidat manifestement incompatible ne se retrouve formé sans aucune chance d'obtenir sa carte professionnelle.

43 ADEF : Association pour le développement de la formation professionnelle.

La réforme de la carte professionnelle, qui devait simplifier et accélérer les procédures d'agrément, en disposant d'un nouvel outil informatisé et centralisé (DRACAR), aboutit donc à un paradoxe, l'allongement des délais d'instruction et l'augmentation des tâches administratives.

- *Les services de police et de gendarmerie ne sont pas en mesure de s'acquitter de leur mission de contrôle confiée par la loi.*

L'article 13 de la loi du 12 juillet 1983 dispose expressément que « *les commissaires de police, les officiers de police et les officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale assurent, pour le compte de l'autorité administrative, le contrôle des personnes exerçant une activité mentionnée à l'article 1er* [Nota - les activités privées de sécurité énumérées au début du texte] ». L'ensemble du dispositif de contrôle a posteriori (inspections de sites, vérification des cartes professionnelles, des contrats de travail, des conditions d'hygiène et de sécurité, de la situation personnelle des agents de sécurité, etc.), repose donc sur les DDSP et les groupements de gendarmerie départementale.

Mais *la mise en œuvre de ce dispositif, faute de moyens, est restée lettre morte. Les investigations de la mission et les visites en préfecture ont montré que les services de police et de gendarmerie ne faisaient quasiment jamais de contrôles administratifs sur place dans les entreprises.* Les forces de l'ordre interviennent seulement ponctuellement lorsqu'elles ont connaissance d'un fait relevant d'une infraction à caractère judiciaire, comme dans le cas de l'incident impliquant la SNCF et son prestataire de sécurité, la société Vigimark. Les responsables de la DGPN et de la DGGN font état des multiples missions assignées aux policiers et aux gendarmes et le manque de moyens mobilisables pour réaliser, en sus de leur activité normale, des contrôles aléatoires dans les entreprises de sécurité.

Il convient aussi de souligner que les services de police et de gendarmerie n'ont pas obtenu l'accès complet à DRACAR, accès qu'ils réclamaient pourtant lors de la mise en place de l'application.

Au demeurant, l'administration centrale ne les y incite pas non plus. Il n'existe pas de programmes de contrôle arrêtés par les directions centrales et qui assigneraient aux DDSP et aux groupements de gendarmerie des objectifs qualitatifs ou quantitatifs à atteindre localement, comme c'est le cas pour d'autres politiques publiques dans le domaine de la sécurité (sécurité routière, par exemple).

Lors de la réforme instaurant la carte professionnelle en 2009, il avait été envisagé de planifier des contrôles sur place dans les entreprises à partir du second semestre 2010, mais la mission, au vu des éléments qu'elle a recueillis, doute que cet objectif soit atteint à si court terme. Aucun indicateur chiffré n'a d'ailleurs été défini dans le cadre des objectifs LOLF assignés annuellement aux forces de l'ordre ; il n'existe pas de taux (rapporté à l'activité des services) fixé dans les projets de performance en matière de contrôle des activités de sécurité privées.

Quelques initiatives avaient bien été prises à l'initiative des forces de l'ordre dans le cadre des GIR il y a quelque temps mais elles n'ont pas donné lieu à des suites et ne sont pas systématisées.

- *La préfecture de police de Paris a toutefois conduit une réflexion originale sur le thème du contrôle.*

Grâce à ses moyens propres et au fait qu'elle intègre au sein de la même institution les forces de police et les services préfectoraux en charge de la police administrative, la préfecture de police semble plus avancée sur le terrain du contrôle et a conduit un travail de réflexion sur les modalités de ce contrôle. Elle a ainsi constitué des groupes de travail qui se sont penchés sur plusieurs thèmes, y compris des études de cas concrets comme celui concernant la société Vigimark.

Dès 2008, elle lançait une campagne de contrôle à partir des bases de données du site Infogreffe pour identifier les sociétés qui exercent des activités privées de sécurité sans disposer de l'agrément préfectoral. Entre janvier et septembre 2008, seize cas ont ainsi été identifiés, ce qui n'est pas négligeable. Extrapolé à l'ensemble du territoire national, ce chiffre pourrait s'élever à plusieurs dizaines, voire quelques centaines, d'entreprises exerçant illégalement.

Elle s'est aussi intéressée à la question de la justification des aptitudes professionnelles des dirigeants (rappelons que le CQP « Dirigeants » n'est toujours pas agréé par l'État, ce qui pose la question des entrepreneurs nouveaux dans la branche qui ne peuvent attester d'une expérience de dirigeant antérieure, cf. supra) et a consulté les autres préfectures d'Ile-de-France pour constater que les pratiques variaient fortement d'un département à l'autre. Selon les cas, les préfets accordaient malgré tout l'agrément si la personne était honorablement connue et si elle avait suivi la formation du CQP pour les salariés ; dans d'autres cas, les préfets refusaient systématiquement l'agrément; en application stricte des textes. Il aura fallu que la préfecture de police suggère une ligne de conduite commune (en l'occurrence, le CQP pour les salariés ainsi que l'attestation d'avoir suivi la formation « Entreprendre » des chambres de commerce et d'industrie) pour que les différentes préfectures se consultent sur ces pratiques. Toutefois, dans les faits, les pratiques locales ne se sont pas encore harmonisées comme l'attestent les visites en préfecture réalisées par la mission.

1.3.1.3. Les autres administrations n'interviennent presque pas dans les questions de sécurité privée

On peut citer les services du ministère du Travail et le ministère de l'Economie en raison de la création récente du poste de délégué interministériel à l'intelligence économique, mais dans les deux cas, leur rôle est marginal au regard du sujet du présent rapport. Les autres ministères n'interviennent pas dans la politique relative au contrôle des entreprises de sécurité privée. La mission a volontairement écarté la problématique du ministère chargé des Transports, en ce qui concerne les métiers de la sécurité aéroportuaire, parce que les attributions de la direction générale de l'aviation civile s'inscrivent dans un contexte très spécifique qui n'a pas de lien particulier avec la lettre de mission du ministre de l'Intérieur ; la mission s'est intéressée aux entreprises de sécurité aéroportuaire sous l'angle de la loi du 12 juin 1983 dont elles dépendent également, le Code de l'Aviation civile leur imposant des règles supplémentaires.

Les services en charge de l'élaboration et de l'application de la législation du travail (direction générale du travail, Inspection du travail) participent au contrôle général des entreprises de sécurité privée, mais uniquement sous l'angle du Code du Travail qui est muet sur les questions touchant à la spécificité des entreprises exerçant dans le domaine de la

sécurité. Ainsi, les six infractions définies par la législation du travail n'incluent pas l'exercice d'une profession réglementée en l'absence d'autorisation administrative par exemple.⁴⁴ De ce fait, les inspecteurs du travail ne vérifient pas si une entreprise contrôlée dispose de l'agrément et si ses agents sont titulaires de la carte professionnelle. Même si les inspecteurs du travail vérifiaient ces éléments lors d'un contrôle, ils n'auraient aucun fondement juridique pour verbaliser le chef d'entreprise fautif, car ils ne sont pas compétents, sous réserve de l'article 40 du Code de procédure pénale, pour connaître des infractions autres que celles du Code du Travail. Certes, des délits comme le travail dissimulé, la plus fréquente des infractions, seront verbalisés, voire signalés au procureur de la République, mais comme pour n'importe quelle autre entreprise.

Au niveau central, la direction générale du travail (DGT) n'a pas d'activité spécifique dans ce domaine, surtout depuis la suppression de la DILCTI. Le décret du 18 avril 2008 instituant la nouvelle délégation nationale à la lutte contre les fraudes (DNLF) se contente de préciser que la DGT apporte son concours à la DNLF. Or celle-ci ne réalise plus d'actions opérationnelles, et, de toute façon, ses priorités sont plus axées autour de la lutte contre l'emploi des étrangers sans titre de séjour.

Le secteur économique de la sécurité privée est un secteur mal connu de ces services, qui sont plus familiers avec le bâtiment ou l'hôtellerie-restauration, gisements traditionnels en termes de fraude à la législation du travail. Il existe ainsi peu de relations avec les fédérations professionnelles, à l'exception de quelques opérations ponctuelles comme une convention signée avec l'USP en 2007.⁴⁵

Quant au ministère de l'Economie, il a été à l'initiative de la création d'un délégué interministériel à l'intelligence économique. Ce délégué a été créé par un décret du 17 septembre 2009. Il est placé auprès du secrétaire général du ministère de l'Economie. Mais outre le fait que les cabinets de conseil en sécurité (et donc les cabinets agissant dans le secteur de l'intelligence économique) ne sont pas, pour l'instant du moins,⁴⁶ concernés par le régime administratif posé par la loi du 12 juillet 1983, les attributions du délégué sont très éloignées de la problématique du présent rapport.

Le délégué s'occupe peu des entreprises agissant dans le domaine de l'intelligence économique ; il est compétent en termes de définition de normes pour la protection de l'industrie française ; il exerce un rôle de coordination et de pilotage stratégique entre ministères qui concerne surtout Bercy et le Quai d'Orsay. A ce titre, il est chargé de faire des propositions dans le cadre des négociations internationales sur ce thème. Toutefois, le décret suscité stipule que « *le délégué interministériel à l'intelligence économique suscite et coordonne des actions de formation, de communication et de sensibilisation à l'intelligence économique des départements ministériels intéressés.* ». La formation des agents de sécurité étant une des principales préoccupations du ministère de l'Intérieur et des fédérations professionnelles à l'heure actuelle, il y aurait là une occasion de coopération interministérielle.

44 Cet argument est valable pour l'ensemble des professions réglementées.

45 Que le SNES a d'ailleurs refusé de signer.

46 Le ministère réfléchit actuellement à inclure les activités de conseil en sécurité dans le champ de la loi du 12 juillet 1983 dans le cadre de la préparation de la LOPPSI 2.

1.3.2. Les acteurs professionnels : un ensemble relativement hétérogène qui amorce un mouvement de rapprochement

L'univers de la sécurité privée est, au plan économique, un ensemble encore peu mature et en pleine évolution (cf. 1.1.). Il englobe ainsi une multitude d'acteurs qui ne forment pas un bloc homogène au regard de leurs positionnements et de leurs stratégies, mais un mouvement de rapprochement s'esquisse depuis peu. La mission présente ici les principaux acteurs professionnels du secteur de la sécurité privée qui constituent les interlocuteurs naturels des pouvoirs publics ; ne seront pas abordées les questions de la structuration économique du secteur, les grandes entreprises et les évolutions du marché déjà évoquées précédemment (cf. 1.1.).

1.3.2.1. Trois grandes fédérations professionnelles représentant les métiers de la surveillance humaine

Parmi les acteurs professionnels de la sécurité privée, trois grandes fédérations professionnelles (ou plus exactement deux grandes et une moyenne si on se réfère à leur poids économique au sein de l'univers global de la sécurité privée) forment le « bloc principal » de ces métiers en raison du nombre d'entreprises et de salariés qu'elles représentent. Il s'agit des deux organisations patronales des métiers de la surveillance et du gardiennage, le Syndicat National des Entreprises de Sécurité (SNES) et l'Union de la Sécurité Privée (USP), et de l'organisation patronale des métiers de la sécurité aéroportuaire, le Syndicat des Entreprises de Sûreté Aérienne et Aéroportuaire (SESA). Ces trois acteurs forment un premier ensemble assez homogène⁴⁷ parce que leurs problématiques sont voisines ; ils représentent les entreprises employant une très forte proportion de main d'œuvre peu qualifiée et spécialisée dans la surveillance humaine. Malgré un régime juridique différent pour les métiers de la sécurité aéroportuaire incarnée par le SESA, dont les salariés sont également soumis aux dispositions du Code de l'Aviation civile en sus des obligations qui découlent de la loi du 12 juillet 1983, ces trois organisations ont l'habitude de travailler ensemble et de se rencontrer. Les pouvoirs publics les désignent comme leurs correspondants quand ils souhaitent entendre les représentants de la profession.

- *Le Syndicat National des Entreprises de Sécurité (SNES).*

Le SNES est historiquement la première organisation patronale des métiers de la surveillance humaine. Il compte 131 entreprises adhérentes, employant 50,000 agents, qui représentent environ le quart du chiffre d'affaires⁴⁸ du secteur. Le SNES est organisé en trois collèges entre lesquels les membres sont répartis en fonction de la taille de leur entreprise (collège A -petites entreprises, moins de 150 salariés-, collège B -entreprises de taille moyenne, de 150 à 500 salariés-, collège C -grandes entreprises, plus de 500 salariés).

Le SNES considère que son identité s'appuie sur les petites et moyennes entreprises, même s'il compte aussi parmi ses membres des établissements plus importants, issus du tissu économique national sans subordination à des grands groupes détenus par des capitaux étrangers. Ce thème est très présent dans son discours et son président a souligné cette identité à plusieurs reprises lors de ses échanges avec la mission. Au-delà de cette affirmation

47 Sous réserve des divergences d'opinion entre SNES et USP qui représentent le même secteur et qui sont liées à leur histoire, cf. infra.

48 Sources SNES, « fiche identité SNES ».

identitaire qui vise à le démarquer de son organisation concurrente, l'USP (cf. infra), le SNES exprime plusieurs axes stratégiques préfigurant l'avenir de la profession :

- la professionnalisation et la moralisation de la profession ;
 - l'amélioration du service rendu par les préfetures (la carte professionnelle représente un vrai progrès mais les délais d'instruction restent beaucoup trop longs) ;
 - la nécessité de limiter le nombre d'acteurs et de faire disparaître les entreprises douteuses (faux auto-entrepreneurs cynophiles par exemple) ;
 - la responsabilisation des donneurs d'ordre, et plus particulièrement les donneurs d'ordre publics ;
 - l'amélioration de la gouvernance du secteur (création d'un Observatoire de la Sécurité, création d'un Ordre professionnel, relancer la réflexion sur la définition de grilles qualitatives communes, y compris en partenariat avec les autres fédérations comme l'USP) ;
 - une certaine réserve sur la proposition d'instaurer une garantie financière, du moins dans les conditions de l'ancien projet qui n'avait pas abouti ;
 - la nécessité de revoir la question de la qualification professionnelle en matière de sécurité-incendie (le SSIAP) qui constitue un problème croissant au sein de la profession.
- *L'Union de la Sécurité Privée (USP).*

L'USP est née en 2003 d'une scission du SNES, ce qui explique les relations compliquées qu'entretiennent les deux grandes organisations, d'autant plus que le président de l'USP, a occupé antérieurement les fonctions de président du SNES avant l'essaimage vers la nouvelle organisation. Les divergences de point de vue à l'époque portaient sur des sujets comme les futures évolutions sociales, les questions de formation, les relations avec les partenaires sociaux, la définition commune avec ces derniers de grilles de formation et de qualification.

Elle compte 250 entreprises adhérentes qui réalisent un chiffre d'affaires de 1,3 milliard d'euros et emploient 70,000 salariés.⁴⁹ L'USP est elle aussi organisée en collèges selon la taille de l'entreprise et elle bénéficie d'un maillage territorial d'antennes dans toutes les régions et dans la moitié des départements. Aux yeux des pouvoirs publics et de la profession, l'USP représente plutôt les grands.

L'USP, depuis sa création, milite pour une professionnalisation et une moralisation du secteur en insistant particulièrement sur la nécessité d'entamer une véritable réflexion sur les questions de qualification. L'organisation est très active et a lancé toute une série d'initiatives visant à créer des espaces de dialogue et d'échange entre professionnels, universitaires et représentants des pouvoirs publics, comme par exemple le « Cercle des Experts ». Parmi les grands sujets que l'USP revendique, on peut citer :

- l'amélioration du niveau général de la profession, avec un effort particulier sur les formations ;
- l'arrêt de la dégradation de la qualité de l'offre, en combattant la prolifération de petites entreprises douteuses liées à des réseaux illégaux (mafia, sectes) et agissant en marge de la réglementation, facteurs qui dégradent la qualité et l'image du secteur ;

49 Source USP 2010.

- la volonté de coopérer en transparence avec les pouvoirs publics pour parvenir à ces objectifs ;
- l'exigence que, de son côté, l'Etat organise mieux le contrôle du secteur et ses propres prestations (la carte professionnelle est saluée comme un vrai progrès mais les délais d'instruction restent trop élevés et les ambiguïtés de la réglementation ne sont pas levées pour autant) ;
- la responsabilisation des donneurs d'ordre, en particulier les donneurs d'ordre public (leur attitude du moins-disant favorisant l'éclosion de micro-structures douteuses qui s'insèrent dans les chaînes dissimulées de sous-traitance) ;
- la nécessité de revoir les conditions de délivrance du SSIAP qui commence à poser un réel problème au sein des entreprises ;
- un engagement très poussé sur la question de la création d'un organe supra-professionnel de régulation du secteur (l'USP a publié plusieurs documents formalisant sa proposition de créer un Ordre professionnel) ;
- la conduite d'une réflexion sur les questions d'intégration et de diversité sociale (l'USP associe par exemple un représentant du CRAN⁵⁰ à ses travaux).

On constate, que sur de nombreux items, les positions du SNES et de l'USP se sont rapprochées et expriment des points de convergences indéniables. Sur le fond, malgré quelques nuances, les deux organisations tiennent un discours plus ou moins commun et interpellent les pouvoirs publics sur les mêmes thèmes. Leur volonté commune d'assainir la profession est manifeste.

Par ailleurs, on notera que les deux syndicats patronaux ne représentent qu'une minorité (de 10 à 15%) des quelques milliers d'entreprises existant dans le secteur du gardiennage au sens large mais que les entreprises syndiquées représentent, en termes de poids économique, la plus grande partie du secteur, au regard du chiffre d'affaires et du nombre de salariés.

- *Le Syndicat des Entreprises de Sûreté Aérienne et Aéroportuaire (SESA).*

Le SESA regroupe les sept principales sociétés spécialisées dans les métiers de la sécurité aéroportuaire qui emploient la quasi-totalité des salariés du secteur (environ 10,000). Le faible nombre d'adhérents s'explique en raison de la structuration du secteur dans lequel interviennent quelques grosses ou moyennes entreprises et une myriade de petites sociétés qui ne contractent qu'avec les petits aérodromes de province.

Cette situation fait d'ailleurs écho à la principale revendication du SESA, qui milite, comme ses confrères du secteur du gardiennage, pour une moralisation de la profession et la lutte contre les micro-entreprises évoluant aux marges de la légalité. Cette dichotomie entre secteur économique classique et secteur économique « *occulte* »⁵¹ semble encore plus marquée dans le domaine de la sécurité aéroportuaire : les grands aéroports français ne contractent qu'avec les entreprises connues du marché, regroupées au sein du SESA, alors que les petits aérodromes, qui disposent de moins de moyens, ont tendance à recourir à de petites entreprises aux prix moins élevés et qui se retrouvent confrontées à la nécessité d'augmenter ponctuellement leurs effectifs, facteur de risque pouvant générer des chaînes de sous-traitance non maîtrisées et des pratiques illégales.

⁵⁰ Conseil représentatif des associations noires.

⁵¹ Entretien avec M. Thouverez, président du SESA.

Le vivier de recrutement pour les entreprises du secteur semble poser encore plus de problèmes que pour le gardiennage en général. Pour les marchés passés par ADP sur l'aéroport Charles-de-Gaulle par exemple, le bassin de recrutement des employés se situe en Seine-Saint-Denis et draine de nombreux candidats issus de l'immigration ou de couches sociales défavorisées. Il en résulte un handicap en termes de formation initiale que les entreprises prestataires doivent s'efforcer de combler. L'élévation du niveau de formation est donc également au cœur des préoccupations du SESA.

Comme le SNES et l'USP, il souhaite que l'État fasse un effort pour accélérer les procédures de délivrance de la carte professionnelle dont les délais sont trop longs et posent, chaque année, le problème du remplacement des départs en congé pendant l'été.

Enfin, le SESA considère que le rapport de force entre donneurs d'ordre et prestataires est particulièrement défavorable dans le transport aérien et que de ce fait, les entreprises titulaires d'un marché avec les grandes compagnies aériennes ou les aéroports sont souvent mal accueillies sur les sites ; un exemple symbolique serait l'impossibilité pour certains salariés de pouvoir accéder à la cantine des grands aéroports parisiens.

1.3.2.2. Les fédérations représentant des métiers spécifiques

Il est possible de distinguer un deuxième groupe de fédérations patronales qui représentent des entreprises intervenant sur les créneaux très spécialisés de transports de fonds et de la télésurveillance. Relativement isolées par rapport au reste de la profession jusqu'à récemment en raison de leur spécificité, un rapprochement vers leurs homologues du premier groupe semble s'esquisser depuis quelque temps.

- *La Fédération des Entreprises de Sécurité Fiduciaire (FEDESFI).*

Créée en 2003, la FEDESFI est le syndicat professionnel qui regroupe la quasi-totalité des entreprises françaises de transport de fonds, soit les dix grandes sociétés, qui emploient environ 10,000 salariés. Sa première préoccupation est la garantie de la sécurité des convois et de ce fait elle a toujours été particulièrement attentive aux questions de sécurité dans le cadre de la réglementation.

La FEDESFI a eu l'occasion d'apporter sa contribution au Livre Blanc sur le transport transfrontalier d'espèces entre Etats-membres réalisé par la Commission européenne, document dans lequel elle a exprimé ses priorités. En particulier, la FEDESFI souhaite que les règles nationales continuent à s'appliquer en cas de transport vers un autre pays européens parce que les règles de sécurité sont plus contraignantes en France qu'ailleurs. La modification de la réglementation en 2003/2004 suite à la vague d'agressions sur des convoyeurs de fonds avait eu des effets bénéfiques avec une nette diminution de ce type de violence. La fédération est attachée aux règles relatives à l'armement, au blindage du véhicule, etc. et attend des pouvoirs publics qu'ils la soutiennent sur ce point. Elle est aussi très favorable à une obligation d'assurance pour ce type d'entreprises.

Alors que ce syndicat participait peu aux discussions interprofessionnelles avec les représentants des entreprises de gardiennage, il y a actuellement un mouvement de rapprochement, encouragé par les pouvoirs publics qui invitent la FEDESFI à se joindre au

groupe constitué par l'USP, le SNES et le SESA afin de conduire une réflexion commune sur l'avenir du secteur.

- *Le Groupement Professionnel des Métiers de la Sécurité Électronique (GPMSE).*

Le GPMSE, constitué sous forme d'association 1901, est la fédération professionnelle représentant deux catégories d'entreprises, les installateurs de dispositifs de télésurveillance,⁵² d'une part, et les exploitants de dispositifs de télésurveillance, d'autre part. Il est d'ailleurs divisé en deux branches identifiées au sein de l'association. Le GPMSE compte une centaine d'adhérents employant 5000 à 6000 salariés.

La distinction entre les deux branches revêt une importance particulière parce qu'elle correspond à la frontière de la définition des entreprises soumises au régime de la loi du 12 juillet 1983. Ainsi, les installateurs en sont exclus alors que les exploitants en relèvent. Cette distinction et la nature spécifique des activités de ces entreprises explique que les objectifs et les revendications du GPMSE sont différentes de celles des professionnels de la surveillance humaine.

Ainsi, le GPMSE est attaché à la reconnaissance de la spécificité technique de ses métiers. Il indique que l'on ne peut traiter de la même façon les problématiques afférentes aux agents de surveillance et celles afférentes aux techniciens de télésurveillance, notamment sur la question du contrôle des aptitudes professionnelles. Par exemple, l'obligation de disposer du CQP n'a pas de sens pour beaucoup des employés de télésurveillance qui, de surcroît, sont dans l'ensemble mieux formés (de nombreux emplois sont de niveau bac+2) et rémunérés que les agents de surveillance humaine.

Le GPMSE considère qu'il n'est pas directement concerné par la problématique de création d'un organe de régulation supra-professionnel. Il rappelle que la première tentative de rassembler la profession il y a quelques années par la création d'une fédération englobant l'ensemble des acteurs (l'Union française des industries de la sécurité et de la surveillance, dissoute entretemps) s'était soldée par un échec.

Néanmoins, le GPMSE accueille plutôt favorablement les initiatives prises actuellement par le président de l'USP pour rassembler la profession et faire émerger une position commune face à l'intérêt que le ministère de l'Intérieur porte actuellement à la profession. Sous réserve que la spécificité des télésurveilleurs soit respectée dans ce processus, en particulier sur les questions de formation et de contrôle réglementaire (conditions d'obtention de la carte professionnelle), le GPMSE n'y est pas hostile. Il estime qu'en tout état de cause, intégrer les installateurs dans le champ de la loi du 12 juillet 1983 serait contre-productif, avis que partage la mission après avoir achevé son volet comparatif avec quatre pays européens.⁵³

52 La télésurveillance ne doit pas être confondue avec la vidéosurveillance qui en est une composante. Malgré le développement récent de la vidéosurveillance, 90% des prestations fournies par les entreprises du GPMSE sont sans vidéo, la prestation la plus courante étant la détection d'intrusion.

53 En Allemagne et en Belgique, où les installateurs tombent sous le coup des dispositions légales de contrôle des entreprises de sécurité privées, les responsables administratifs ont exprimé un avis négatif sur l'utilité de ces dispositions et envisageraient plutôt un retour en arrière de ce point de vue.

1.3.2.3. Les acteurs hors champ au regard de la loi du 12 juillet 1983

L'exemple du GPMSE, qui se situe en quelque sorte à cheval sur la frontière tracée par la loi du 12 juillet 1983, illustre la position ambiguë d'acteurs du monde de la sécurité privée qui n'obéissent pas aux mêmes contraintes tout en étant liés au secteur. La mission se doit d'évoquer quelques-uns de ces acteurs parce qu'ils jouent un rôle dans le monde de la sécurité et que les contours de celui-ci sont en train d'évoluer.

- *Le Syndicat des Conseils en Sûreté (SCS).*

Le développement, depuis quelques années, des cabinets de conseil dans le monde de la sécurité a conduit ces derniers à vouloir se doter eux aussi d'une organisation professionnelle afin de pouvoir peser dans le débat avec les pouvoirs publics, notamment dans le cadre de la préparation de la LOPPSI 2. C'est ainsi que le SCS a vu le jour début janvier 2010. Trois semaines après sa création, le syndicat comptait déjà une vingtaine de membres, et ce chiffre ne cesse d'augmenter, témoignant du besoin exprimé par cette profession de se doter d'une structure représentative animant le dialogue avec ses partenaires et avec l'État. Le volume total des cabinets œuvrant dans le secteur est mal connu, le SCS l'estime à une centaine pour la France, auquel il faut ajouter environ 200 cabinets spécialisés dans l'intelligence économique.

Le SCS proclame, lui aussi, la nécessité de mettre de l'ordre dans un secteur jusqu'à présent relativement opaque dans lequel gravitaient un certain nombre d'officines dont l'activité est mal connue.⁵⁴ Alors que les sociétés de conseil œuvrent à haut niveau et que leur missions sont appelées à se développer fortement,⁵⁵ leur positionnement juridique « hors-champ » les soustrait aux obligations en termes de qualification et d'agrément professionnels. Or c'est précisément sur le terrain de la qualification professionnelle qu'il existe un déficit, n'importe qui pouvant ouvrir un cabinet de conseil. A cela s'ajoute le problème des risques de connivence entre le donneur d'ordre et le prestataire, par exemple quand un donneur d'ordre fait réaliser l'audit par un cabinet qu'il aurait créé ad hoc ou qui dépend de lui. C'est pour cela que la première mesure prise par le SCS à sa création, très symbolique, est d'avoir élaboré un code de déontologie incorporé directement dans ses statuts, à l'article 2, et auquel doivent souscrire tous ses adhérents. Il élabore également un référentiel de qualification.

Il est significatif de noter que le SCS a adhéré à l'USP en tant que membre associé, alors que les missions exercées par ses membres ne relèvent pas de la loi du 12 juillet 1983. Cette adhésion, et l'écho favorable que lui a réservée l'USP, témoignent de l'évolution du secteur qui tend à développer une culture professionnelle commune. Cette évolution soulève aussi la question des frontières tracées par la loi et donc de la latitude du contrôle exercé par les autorités administratives.

54 C'est en effet un univers de petites structures, dont les plus grosses comme ICADE Sécurité ne dépassent pas la dizaine de salariés.

55 La réglementation prévoit depuis 2007 que les opérations de construction d'ERP de 1ère catégorie doivent obligatoirement inclure un audit de sécurité ; les préfets ont la possibilité d'étendre cette obligation à des établissements moins importants en fonction des circonstances locales, comme à Paris, où le préfet de police l'a étendue aux ERP de 2ème catégorie.

- *Les cabinets spécialisés en intelligence économique.*

La mission a collecté peu d'éléments sur cette catégorie d'acteurs du monde de la sécurité car ils se situent très à la marge de la réflexion demandée par le ministre à la mission. Ils constituent eux aussi un univers opaque, mal connu, composé de nombreux acteurs, souvent liés à des intérêts anglo-saxons.

Mais il convient de les évoquer dans le cadre du débat qui a eu lieu autour de la LOPPSI 2. La DCRI (cf. 1.3.1.1.) a souhaité, pour des raisons légitimes, que les cabinets en intelligence économique soient inclus dans le champ de la loi du 12 juillet 1983 ce que traduit l'article 21 du projet de loi.⁵⁶ Cette disposition a engendré un vif débat entre la profession et l'État et témoigne à nouveau du fait que les contours du monde de la sécurité sont en pleine mutation.

La mission note d'ailleurs que ce débat a été porté, du côté de la profession, par le Conseil national supérieur professionnel des agents de recherche privées, c'est-à-dire les détectives privés, qui, eux, relèvent de la loi du 12 juillet 1983. L'apparent paradoxe s'explique par la tendance actuelle de la profession à faire de plus en plus de recherches pour le compte d'entreprises dans le domaine de la sécurité des affaires.

- *La représentation des services de sécurité internes aux grandes entreprises.*

Selon la loi du 12 juillet 1983, les services de sécurité internes ne sont pas en tant que tels soumis au régime de l'agrément préfectoral. Mais, comme on l'a vu au point 1.2., les activités de gardiennage exercées en régie directe par une entreprise relèvent des dispositions de cette loi. La fonction sécurité au sein des grandes entreprises prend un poids croissant dans la vie économique et dans le débat avec les acteurs du monde de la sécurité et les pouvoirs publics.

C'est ainsi que les grandes entreprises, privées ou publiques,⁵⁷ ont mis en place des structures interprofessionnelles permettant d'incarner la fonction sécurité. Une de ces structures particulièrement active est le Club des Dirigeants de la Sécurité d'Entreprise (CDSE), constitué sous forme associative et regroupant 70 grandes institutions représentées par leurs directeurs compétents (« directeur de la sécurité », « directeur de la sûreté », « directeur de la prévention des risques », etc...). On peut citer également « l'Agora des directeurs de la sécurité », fonctionnant selon le même modèle.

Ces clubs jouent un rôle important dans la mesure où ils n'ont pas uniquement pour fonction de permettre l'échange et la coopération entre grandes institutions sur les questions de sécurité mais aussi de représenter les donneurs d'ordre, c'est-à-dire les clients, vis-à-vis des entreprises de sécurité qui en sont les prestataires. En effet, même les grandes entreprises qui

56 « Sont soumises aux dispositions du présent titre, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités, menées afin de préserver l'ordre public et la sécurité publique, qui consistent à titre principal à rechercher et traiter des informations non directement accessibles au public et susceptibles d'avoir une incidence significative pour l'évolution des affaires. »

57 A la différence de la plupart des organisations présentées dans cette partie, les organisations regroupant les directeurs de la sécurité des entreprises sont mixtes. Par exemple, ADP est membre du CDSE (25% des agents de sécurité des aéroports parisiens sont des employés d'ADP, le reste étant pourvu par des prestataires de sécurité privés comme ICTS).

ont des services de sécurité relativement intégrés recourent en permanence à des prestataires extérieurs.

Ils participent donc eux aussi aux débats du monde de la sécurité. Comme d'autres acteurs, ils posent la question du champ de la loi du 12 juillet 1983 et de l'éventuelle extension de celui-ci. Le CDSE par exemple est favorable à la création d'une habilitation particulière, spécifique aux directeurs internes de sécurité, et prévue dans la loi. Il souhaite également la création d'un CQP propre à ce métier (sous forme d'une mention spécialisée, par exemple CQP « Directeur interne »).

- **La sécurité-incendie.**

La sécurité-incendie ne dépend pas du régime de contrôle administratif instauré par la loi du 12 juillet 1983. Les cabinets de conseil ou les agents exerçant des missions dans ce domaine ne sont donc pas concernés par le présent rapport. Toutefois, comme l'ont rappelé toutes les fédérations professionnelles, l'engouement des agents de sécurité pour la certification SSIAP pose la question des régimes juridiques distincts en raison des conflits prud'hommaux qu'elle engendre entre les agents et leurs employeurs. Il existe un risque de report des mauvais éléments, qui auraient perdu leur agrément préfectoral suite à une condamnation, vers la sécurité-incendie, arguant de leur double qualification pour être maintenus dans leur emploi.

La profession est par conséquent plutôt favorable à ce que la sécurité-incendie soit incluse dans le champ de la loi du 12 juillet 1983 afin d'unifier les régimes et donc les contraintes administratives. La mission estime qu'il est prématuré de réaliser une réforme de cette ampleur, potentiellement conflictuelle, à court terme, mais que la réflexion doit être lancée à moyen terme. Cette tâche pourra être entreprise par le futur délégué interministériel à la sécurité privée en collaboration avec le conseil national des activités privées de sécurité dont la mission propose la création.

1.3.2.4. Les acteurs de la formation dans le domaine de la sécurité privée.

Les besoins en termes de formation ont augmenté de façon exponentielle depuis quelques années, en raison de la croissance du secteur et de l'instauration de la notion «d'aptitude professionnelle» en 2003 puis de qualifications homologuées (les CQP) exigées par la réglementation.⁵⁸ On a par conséquent assisté à une multiplication des centres de formation, filiales de grands groupes de sécurité ou organismes privés indépendants. Le secteur public est très peu représenté, les formations à la sécurité prodiguées par l'enseignement public étant très rares et peu valorisées par la profession, comme le montre l'exemple du CAP d'agent de prévention et de sécurité (qui, de surcroît, incorpore un volet sécurité-incendie). Il existe deux organisations patronales représentant ces entreprises de formation et un organisme certificateur.

- *L'Union Nationale des Acteurs de Formation en Sécurité (UNAFOS).*

L'UNAFOS, créée en 2003 à l'initiative du SNES, rassemble les entreprises dispensant la formation dans le domaine de la sécurité stricto sensu, c'est-à-dire en adéquation avec le

⁵⁸ La mission rappelle que l'attestation de l'expérience professionnelle comme justificatif pour la délivrance de la carte professionnelle n'est possible qu'à titre transitoire. Tous les nouveaux entrants devront présenter leur CQP pour obtenir l'autorisation d'exercer.

champ des métiers soumis à agrément préfectoral (surveillance humaine, surveillance électronique, sûreté aéroportuaire, transports de fonds...). Elle a aussi pour membre les grandes fédérations patronales de la sécurité. Elle a 80 adhérents et est implantée sur 120 sites.

Outre la défense des intérêts des formateurs au sein de la profession et vis-à-vis des pouvoirs publics, l'UNAFOS se fixe pour objectif d'élever le niveau de la profession et de lutter contre les entreprises peu sérieuses qui se sont développées également sur le terrain des besoins en formation (centres de formation douteux, délivrance de fausses attestations de CQP, etc.). Elle a, comme beaucoup d'acteurs, enclenché un processus de moralisation et d'assainissement en lançant une procédure de certification des organismes formateurs intitulée QUALICERT et confiée à un cabinet indépendant.

Comme les autres fédérations patronales, elle critique les lenteurs administratives dans la délivrance des autorisations préalables (le décret du 2 février 2009 prévoit une « autorisation préalable » conditionnant l'entrée en formation).

- *Le Syndicat National des Organismes de Formation en Prévention et Sécurité (SNOFOPS).*

Le SNOFOPS a été créé en 1998 par des organismes privés de formation en sécurité dans le but de fédérer les différents acteurs de ce métier et d'assurer leur représentativité vis à vis des pouvoirs publics et des donneurs d'ordres. Toutefois, son champ d'activité dépasse les métiers de la sécurité au sens de la définition de la loi du 12 juillet 1983 dans la mesure où il englobe aussi les formations en sécurité-incendie (les trois niveaux de SSIAP) et les formations de sauveteur-secouriste au travail. Son domaine d'activité n'est donc pas centré sur les seuls métiers de la sécurité privée soumis au régime de la carte professionnelle.

- *L'instance d'homologation des organismes de formation et son bras armé : la Commission Paritaire Nationale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (CPNEFP) et l'Association pour le Développement de la Formation Professionnelle (ADEF).*

La CPNEFP est constituée d'organismes paritaires mis en place dans les branches qui ont pour rôle de permettre l'information réciproque des partenaires sociaux sur la situation de l'emploi et son évolution et d'en débattre, de définir les priorités en matière de formation professionnelle, de participer à l'étude des moyens de formation, de perfectionnement et de réadaptations professionnels, existants pour les différents niveaux de qualification. En particulier, ces organismes homologuent les centres de formation qui doivent déposer auprès d'elles un dossier d'agrément.

Les métiers de la sécurité disposent de leur propre CPNEFP depuis le 3 octobre 2003. Sur tous les sujets touchant à la formation, l'année 2003 a marqué un tournant dans la branche avec l'instauration de la notion d'aptitude professionnelle comme condition d'obtention de l'agrément préfectoral. Ses travaux ont plus particulièrement porté sur l'élaboration des quatre CQP actuellement en vigueur pour les métiers de la sécurité visés par la loi du 12 juillet 1983 :

- CQP agent de prévention et de sécurité ;
- CQP transporteur de fonds et de valeurs ;
- CQP agent de sûreté aéroportuaire ;

- CQP agent cynophile (le plus récent) ;
- CQP dirigeants, en instance depuis plus d'un an parce qu'il n'a pas obtenu son agrément par l'Etat.

Les quatre premiers CQP ne correspondent pas (ils ne sont pas considérés comme une équivalence de même niveau) aux diplômes de niveau V au titre de la classification de l'Education nationale (niveau CAP).

Afin de gérer l'enregistrement des diplômes délivrés par les centres de formation agréés par elle, la CPNEFP a créé une autre organisation paritaire sous forme associative, l'Association pour le Développement de la Formation Professionnelle (ADEF). L'ADEF enregistre en effet chaque CQP délivré par un de ces organismes et le rentre dans une base de données avec un numéro d'immatriculation unique. Ce point, qui semble anodin sur le plan administratif, est en réalité très important car il est la seule preuve de l'authenticité d'un diplôme dans un secteur où il arrive que les dossiers de demandes de cartes professionnelles déposées dans les préfectures produisent parfois de fausses attestations de CQP. Seul le registre tenu par l'ADEF fait foi car il associe à ce numéro unique un nom et un diplôme.

Lorsqu'une préfecture émet un doute sur l'authenticité d'une attestation, elle doit saisir l'ADEF qui sera en mesure de vérifier dans son fichier si le numéro de diplôme correspond bien à l'identité du demandeur. Mais il n'existe pas de possibilité de consultation depuis l'extérieur du fichier par internet (à la différence du fichier DRACAR des cartes professionnelles), aussi cette procédure de vérification allonge-t-elle les délais de délivrance.

1.3.2.5. Les organisations syndicales de salariés

Les métiers de la sécurité sont représentés au niveau des syndicats de salariés par FO et par la CFDT. Le taux de syndicalisation est relativement faible dans ces métiers à fort turnover, et ce d'autant plus que sur les quelques 5 000 entreprises du secteur, seules 2 000 environ ont des employés, le solde étant constitué d'entreprises individuelles et d'auto-entrepreneurs (cf. 1.1.).

- *Force Ouvrière (FO)*

L'organisation interne de FO permettant de couvrir les métiers de la sécurité reflète la segmentation du secteur (que l'on retrouve au niveau des syndicats patronaux). Elle est ainsi couverte par plusieurs fédérations sans qu'il existe une fédération autonome de la sécurité, correspondant aux différentes conventions collectives. C'est la fédération des services qui est compétente à titre principal, elle couvre les métiers de la surveillance humaine qui correspond au secteur professionnel représenté au niveau des syndicats patronaux par l'USP, le SNES et le SESA. Les transporteurs de fonds sont défendus par la fédération des transports. La compétence relative aux autres métiers de la sécurité est éclatée entre différentes fédérations selon le sujet.

FO prend acte de l'affichage patronal sur le thème de la professionnalisation mais considère que les actes ne suivent pas. Elle critique notamment la règle du plafond de 85% pour la reprise du personnel en cas de transfert de contrat d'un prestataire à l'autre. La pression à la baisse sur les prix, exercée entre autres par les donneurs d'ordre publics, aggrave ce phénomène de l'instabilité sociale. Les rémunérations sont très basses dans la branche, 30%

des salariés étant payés aux niveaux plancher de la convention collective dans le secteur du gardiennage.

FO est consciente de l'image dégradée du secteur et pense que l'État devrait exercer plus de contrôles. Elle se demande s'il est judicieux (dans l'hypothèse de création d'un organe de régulation supra-professionnel) de faire participer les entreprises à la moralisation de leur propre secteur.

FO partage l'analyse générale sur les problèmes soulevés par la sous-traitance en cascade.

Quant à la formation, FO estime qu'il faut évoluer vers un allongement de la durée des formations initiales permettant d'obtenir le CQP afin que celui-ci devienne plus valorisant. Elle est attachée au maintien d'un tronc commun au CQP à tous les métiers de la branche.

- *Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT)*

L'organisation de la CFDT autour des métiers de la sécurité est semblable à celle de FO. La CFDT approuve la philosophie générale du projet de réforme et fait remarquer qu'historiquement, les employeurs ne furent pas dans le passé les principaux initiateurs des améliorations.

Comme FO, la CFDT déplore la pression à la baisse sur les prix imposée par les donneurs d'ordre et le mécanisme de sous-traitance incontrôlée qui en résulte.

Elle regrette que les négociations au sujet des fiches-métiers progressent aussi lentement (17 fiches en 17 ans...).

Sur le SSIAP, la CFDT estime que les métiers de la sécurité-incendie devraient être inclus dans le périmètre de la loi du 12 juillet 1983, périmètre auquel ils ont échappé en raison de la pression exercée par les sapeurs-pompiers. Elle fait remarquer que ces métiers relèvent pourtant de la même convention collective.

Fait notable pour la CFDT, en dépit des rémunérations basses dans le secteur, les salariés, notamment dans la sûreté aéroportuaire, sont d'abord préoccupés par leurs conditions de travail tant celles-ci sont difficiles.

La CFDT suggère, pour ce qui concerne la politique des contrôles, que le secteur de la sécurité événementielle soit contrôlé en priorité. Elle estime que les abus les plus graves se situent dans ce secteur d'activité, à l'occasion d'événements ponctuels.

Sur le sujet des formations, la CFDT propose l'instauration d'une obligation de formation continue, avec, par exemple, la mise en place d'un petit module (moins lourd que les formations initiales permettant d'accéder au CQP) portant sur les questions réglementaires au moment du renouvellement de la carte professionnelle.

1.4. LA PLACE DE LA SECURITE PRIVEE DANS LE DISPOSITIF GENERAL DE SECURITE INTERIEURE ET SES CONTRADICTIONS.

Les professionnels de la sécurité privée rencontrés, leurs représentants patronaux ou des salariés, ont tous exprimé le malaise du secteur, engendré par l'absence de reconnaissance des pouvoirs publics et de leurs clients, qu'ils ressentent à l'occasion de leur activité.

Ce manque de considération se traduit soit par une défiance systématique (de la part des services de l'État) soit par une attitude condescendante de la part des clients-donneurs d'ordre. Ainsi, l'usage des toilettes peut être interdit aux agents de sécurité d'un immeuble alors qu'ils en assurent le gardiennage de nuit ou l'accès au restaurant d'entreprise.

Ces exemples peuvent paraître anecdotiques, ils sont en réalité révélateurs de la situation en France, encore plus significative si on la compare à celle de nos voisins européens.

1.4.1. La place de la sécurité privée en Europe.

Quatre pays ont été visités : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie. Si les situations ne sont pas toutes identiques, des lignes forces peuvent être dégagées et attestent d'une volonté d'assurer le bon fonctionnement du privé, sous l'égide d'un contrôle de l'État efficace. L'équilibre entre un développement responsable du secteur et le contrôle de l'activité par les pouvoirs publics, est perceptible au travers du marché, de la réglementation, des procédures de recrutement, de la formation et du contrôle.

1.4.1.1. Un marché assaini, des missions clairement identifiées.

Les pays européens visités ont tous connus un développement anarchique de la sécurité privée, qu'ils ont décidé d'encadrer. Les dispositifs mis en place ont entraîné la disparition des entreprises incapables de s'adapter : le nombre de sociétés de sécurité privées est, proportionnellement plus faible qu'en France (300 en Suède, 1300 en Espagne, 2400 en Belgique avec un périmètre plus large mais avec seulement 200 entreprises de gardiennage). A titre de comparaison, le département de la Seine-Saint Denis en compte 600, soit deux fois plus que la Suède.

Le nombre d'agents de sécurité a connu une forte progression : 15 000 agents pour 45 000 membres des forces de l'ordre en Belgique, 22 000 pour 27 000 policiers suédois, 130 000 pour 120 000 policiers et gardes civils espagnols.

Les grands secteurs d'activité réglementés sont identiques pour le gardiennage (majoritaire), la protection des personnes, le transport de fonds, la gestion de centrales d'alarme, les détectives.

Selon les pays, entrent également dans le périmètre de la loi, le conseil et l'audit, les installateurs d'équipement de surveillance électronique (Belgique) et l'intelligence économique.

Les directions de la sécurité des entreprises (dirigeants et personnels sont assimilées aux sociétés privées, à l'exception de l'Espagne, où elles sont interdites ; la mission doit être confiée à une société extérieure.

La représentation patronale est unifiée : un syndicat professionnel unique en Suède ou en Espagne. Cela facilite les échanges et le contrôle.

Un dialogue de proximité, permanent, a été constaté entre pouvoirs publics et professionnels ; ces derniers sont généralement consultés sur les évolutions de la réglementation ; en Belgique ou en Suède, la concertation est institutionnalisée.

Des délégations de missions de service public sont parfois possibles : en Suède, les contrôles d'alcoolémie sont effectués par ce type d'entreprises. En Espagne, elles peuvent être réquisitionnées pour participer à des services d'ordre ; leur prestation est alors gratuite. En Allemagne, la verbalisation du stationnement a été confiée quasiment partout à des concessionnaires privés.

Deux mesures constatées en Belgique et en Espagne, ont largement contribué à assainir le marché :

- une assurance civile obligatoire.

Ainsi en Espagne, elle doit impérativement garantir un sinistre d'au moins 610 000 € par an.

- un fond de garantie également obligatoire.

Il permet d'éviter que des sociétés interviennent sur le marché et disparaissent rapidement. La contribution à un fond de garantie favorise la stabilité. En Espagne, cette participation varie selon l'assise géographique de l'entreprise et son activité ; elle peut s'élever de 6 000 € à 224 000 € pour une activité de gardiennage sur tout le territoire national par exemple. Les organisations professionnelles rencontrées sont très favorables à ce dispositif qui limite, *in fine*, le nombre d'entreprises en éliminant certaines des plus petites qui ne présentent aucune garantie pour le client.

Dans les quatre pays visités, le phénomène de la sous-traitance est limité, soit parce qu'il est interdit (Espagne) soit parce qu'il est le résultat d'une disposition réglementaire. En Belgique, il est exigé, pour les marchés publics, que la société qui répond à un appel d'offre, ait la capacité d'assurer elle-même le contrat en présentant des moyens humains et techniques suffisants au regard du cahier des charges.

1.4.1.2. La réglementation.

L'Espagne a inscrit la sécurité privée dans sa Constitution, les autres pays européens visités ont tous élaboré une législation (1974 pour la Suède, 1986 pour l'Espagne, 1990 pour la Belgique) mettant en place des procédures d'agrément des sociétés et des personnels.

Elles peuvent être centralisées (Belgique, Espagne,) ou décentralisées (Allemagne, Suède).

Les procédures d'agrément des sociétés peuvent être renforcées dans certains cas : la Belgique exige un double agrément pour les sociétés répondant à un appel d'offre public. Les

cartes professionnelles individuelles sont obligatoires pour les dirigeants et les agents de sécurité.

Les vérifications concernent certains éléments incontournables (moralité, formation requise) auxquels peuvent s'ajouter d'autres conditions (ressortissant communautaire pour la Belgique et l'Espagne). En France, cette disposition existe aussi mais avec l'exception des États ayant des accords de réciprocité dans le cadre de l'Espace Économique Européen, plusieurs pays africains sont inclus.

Des fichiers centraux existent pour les agents et les sociétés, ils sont alimentés et consultés par les services chargés de la délivrance des autorisations : les préfetures en Suède, l'unité centrale de sécurité privée espagnole, la direction de la sécurité privée au service public fédéral belge de l'intérieur.

A noter, que certains États relient le contrat de travail à la délivrance de la carte : en Belgique l'agent de sécurité a autant de cartes que d'emplois. Sa validité est variable (5 ans en Belgique, indéterminée en Espagne). La demande de carte peut être à la charge des sociétés (Belgique).

L'obligation de détenir une carte professionnelle (visible en Belgique) autorisant l'activité, implique une grande réactivité des services émetteurs : une quinzaine de jours en Suède. Le défaut de carte est sévèrement sanctionné.

1.4.1.3. La formation

Elle est essentielle pour la reconnaissance de la professionnalisation du secteur. Les interlocuteurs européens sont unanimes sur cette question : c'est le seul moyen de relever le niveau de l'activité. Ce sérieux trouve sa traduction économique en une augmentation du prix de la sécurité. Ainsi l'heure de gardiennage est de 25 € en Suède et de 23 € en Belgique.

Elle peut être dispensée dans des structures de formation institutionnelles de l'État (Belgique) ou dans des centres privés agréés par les pouvoirs publics (Suède, Espagne, Belgique). En Allemagne, ce sont les chambres de commerce –Handelskammern- qui contrôlent le dispositif de formation.

En Belgique, la formation n'est possible qu'après présentation d'une « attestation d'examen psychotechnique » qui garantit le profil psychologique du futur dirigeant ou agent de sécurité.

La durée de la formation initiale est variable :

132 heures de base en Belgique auxquelles s'ajoutent des formations spécialisées,
180 heures en Espagne, sanctionnées par un examen organisé par l'unité centrale de la sécurité privée,
288 heures en Suède, comportant plus de 160 heures de pratiques,
40 heures, paradoxalement en Allemagne.

1.4.1.4. Le contrôle.

- *Les services chargés du contrôle :*

En Belgique, la direction de la sécurité privée (DSP) au service public fédéral belge, composée de 55 agents, assure la gestion totale de la sécurité privée (agrément, contrôles). Le service est entièrement financé par les contributions des sociétés et les amendes. Il s'appuie sur un réseau de correspondants locaux motivés (le POLNET) où l'information circule dans les deux sens.

En Espagne, il est effectué par l'unité centrale de sécurité privée (UCSP), implantée au commissariat général de la sécurité publique. C'est un service, composé de 400 policiers dont 55 unités territoriales ; il est compétent pour tout le processus, partant des agréments, la validation de la formation, la délivrance des cartes professionnelles, jusqu'au contrôle.

En Suède, la police a le pouvoir réglementaire (existence d'un code de la sécurité privée), alors que les agréments et le contrôle sur le terrain sont assurés par les 21 préfectures (20 ETP).

En Allemagne, le contrôle est exercé par l'administration communale compétente pour les activités économiques. Les « *Gewerbeaufsicht* » correspondent à nos anciennes DDCCRF transposées à l'échelon communal.

- *Les modalités du contrôle :*

Le contrôle *a priori* :

Les sociétés de sécurité privée doivent déclarer la nature de leur activité et solliciter une autorisation en conséquence (en Belgique ou en Espagne, une entreprise de sécurité peut cumuler plusieurs activités et par conséquent, obtenir autant d'autorisations). De plus, elles doivent faire la preuve de l'existence d'une assurance civile et dans certains cas, du paiement de la contribution au fond de garantie (en Belgique, seulement pour les entreprises étrangères). Les personnels (dirigeants et agents) sont soumis à un agrément qui se traduit par l'obtention d'une carte professionnelle évoquée précédemment.

Le contrôle *a posteriori* :

Il se répartit entre un suivi de l'activité et des vérifications sur le terrain.

Le suivi de l'activité porte sur le contrôle des contrats passés (en Espagne, le contrat doit être adressé à l'UCSP dans les 72 heures suivant sa signature) et l'obligation de transmettre au service de tutelle, un rapport annuel d'activité. (exigé en Suède, en Belgique) Des inspections de terrain sont réalisées par des équipes spécialisées du service de tutelle, dans presque tous les pays visités :

- En Belgique, la cellule de contrôle de la DSP s'appuie sur le réseau POLNET qui connaît bien le terrain et qui suggère des contrôles en cas de doute ; les contrôles peuvent avoir lieu tous les jours et à toute heure. En cas d'infraction, un procès verbal est établi qui entraîne des sanctions administratives (avertissement, suspension ou

retrait des autorisations, amendes généralement assez lourdes) ou pénales (par une juridiction). Il existe, pour les sanctions administratives uniquement, une possibilité de transaction. Il convient de noter que tous les fonctionnaires de la DSP, y compris le directeur, sont assermentés. Lorsqu'ils exercent leurs compétences de contrôle et de sanction, ils bénéficient de l'autonomie et des pouvoirs qui sont conférés, en France, aux autorités administratives indépendantes.

- En Espagne, les contrôles sont déterminés par un programme annuel qui permet un équilibre entre petites et grandes entreprises. Les sanctions varient selon l'infraction constatée ; en 2009, les amendes ont rapporté 17,5 millions € à l'État.
- En Suède, 40 sociétés sont contrôlées annuellement ; l'objectif théorique est de faire la totalité en 2 ans. Outre les amendes, les préfetures peuvent délivrer des injonctions (de corriger le manquement), limiter l'activité de l'entreprise et retirer l'autorisation d'exercer.

Ces exemples européens confirment l'importance du contrôle, même si le marché de la sécurité privée apparaît plus mature et mieux organisé qu'en France. Ces comparaisons mettent en évidence nos faiblesses.

1.4.2. Les faiblesses françaises en comparaison avec d'autres pays européens

Comme cela a été vu précédemment, elles concernent à la fois le marché et la tutelle de l'État.

Certains points méritent d'être approfondis.

1.4.2.1. Les faiblesses du marché français

Contrairement aux pays européens visités, qui comptent un nombre réduit de sociétés de sécurité privées, le marché français présente une multitude d'entreprises, de tailles diverses, qui, pour survivre, acceptent des contrats qu'elles ne peuvent pas exécuter mais qu'elles sous-traitent, généralement au détriment de la qualité de la prestation.

Ces sociétés sont alors contraintes de réduire leur coût, souvent en contournant la loi (non-respect de la durée légale du travail, recours à des auto-entrepreneurs non qualifiés pour éviter de financer la formation de leurs propres salariés).

L'opacité constatée dans les contrats sous-traités, fragilise le marché français et favorise l'instabilité parmi les entreprises qui se créent et disparaissent aussi rapidement. Il n'est pas rare de voir les sociétés se succéder sur un même contrat. A l'inverse, les pays européens visités ont un marché de la sécurité stable, parfois saturé (Belgique). Certains pays, comme l'Espagne, ont interdit la sous-traitance.

La situation s'est aggravée en France, du fait du transfert de la négociation et de la signature des contrats de sécurité, des directions « sûreté », aux directions des achats des entreprises. Celles-ci, incompétentes en matière de sûreté, ne retiennent que les critères de coût pour justifier un changement de prestataire ou le recours à de la sous-traitance. L'absence d'information du donneur d'ordre en cas de sous-traitance, pourtant toujours responsable, provoque inquiétude et méfiance.

La question du niveau de la profession est souvent évoquée. Elle est cependant directement liée à celle de la formation qui vient seulement d'être prise en compte avec la généralisation du CQP pour les agents mais aussi pour les dirigeants. A noter, que ce dernier n'est toujours pas mis en place. L'inadaptation du CAP de la sécurité aux exigences de la profession n'a pas facilité l'adéquation entre les besoins des entreprises et l'enseignement professionnel dispensé par les structures de l'éducation nationale. Les responsables européens du contrôle de ce secteur ont tous reconnu l'importance de la formation dans la politique de modernisation de l'activité.

L'obtention du CQP devenant un pré-requis de la profession, il est vraisemblable que la professionnalisation des métiers de la sécurité se renforcera. Là encore, les tentatives de contournement de la loi sont à signaler. Ainsi, on constate une tendance actuelle des grandes entreprises de choisir d'internaliser la sécurité ; cela leur permet notamment de garantir une plus grande souplesse dans l'emploi des agents.

La question du juste prix de la sécurité se pose en France ; s'il existe en effet un prix minimum en deçà duquel, il est impossible de descendre (les fédérations professionnelles évoquent un tarif horaire de 16 €), tous les contrats passés avec des coûts inférieurs ne sont donc pas viables et auraient pour conséquence d'inciter les entreprises à ne pas respecter les obligations légales.

Le prix de la sécurité paraît « plus juste » dans les autres pays européens, tout en tenant compte du coût variable des charges sociales ; il correspond à un équilibre entre l'offre et la demande.

La question est d'autant plus sensible en France : l'État apparaît comme un donneur d'ordre aussi peu préoccupé par la qualité du service que les partenaires privés. Il encourage ainsi paradoxalement, des comportements qu'il entend par ailleurs éradiquer, lorsqu'il assume la tutelle de la profession.

1.4.2.2 Les faiblesses de la tutelle de l'État français

En France, l'immatunité et l'instabilité dont fait preuve le marché de la sécurité est aggravé par la défaillance de l'Etat dans son rôle de régulateur et de contrôle de l'application de la loi. Dans les pays européens visités par la mission, c'est le phénomène inverse qui a été constaté : le marché est sain, la profession mature et le contrôle de l'Etat, plus ou moins contraignant, est réellement mis en oeuvre.

En France, la vérification des éléments fournis tant par les sociétés que par les agents, pour obtenir un agrément, est actuellement difficile voire impossible : conscientes de la vulnérabilité du dispositif, les sociétés choisissent de s'enregistrer auprès de préfectures jugées « plus complaisantes » et dans bien des cas, loin de leurs implantations géographiques. La réalité de certaines conditions requises, telle que la formation, n'est alors pas matériellement vérifiée.

Par ailleurs, la facilité avec laquelle, les sociétés de sécurité disparaissent et réapparaissent avec des prête-noms comme dirigeants, explique que le contrôle préalable soit complexe. L'arrivée des auto-entrepreneurs sur le marché complique la lisibilité de l'organisation de la profession. Par ailleurs, l'absence d'assurance civile ou de fond de garantie, favorise cette instabilité.

Le contrôle *a posteriori* des services de l'Etat, prévu par la loi de 1983, est également théorique : les directeurs départementaux de la sécurité publique et les commandants de groupement de gendarmerie, déjà engagés dans de multiples missions opérationnelles, n'ont pas les moyens de l'assurer. Certaines doléances ont été exprimées par les organisations professionnelles sur l'inégalité de traitement des grosses sociétés connues et davantage surveillées comparativement aux entreprises de taille modeste qui échapperaient aux vérifications. Ces contrôles ne seraient pas le résultat d'une politique clairement définie mais des incidentes d'enquêtes, de révélations ou de dénonciations..

Deux exemples l'attestent :

- celui de VIGIMARK est symptomatique : c'est le syndicat SUD RAIL qui a déclenché la procédure en réclamant la régularisation des étrangers en situation irrégulière, employés par la société sous-traitante de la SNCF ;
- la quasi-absence de saisine de la CNDS confirme la méconnaissance du dispositif par les particuliers ou les usagers.

La mission a pu constater la réalité et l'efficacité des contrôles *a priori* ou *a posteriori* mis en place en Espagne, Belgique, Suède ou en Allemagne⁵⁹. Ils sont programmés et effectués conformément à des procédures spécifiques. La doctrine de la sécurité privée est connue des acteurs, elle connaît des évolutions en fonction de la situation. L'Etat et les sociétés assument, chacun en ce qui les concerne, leurs responsabilités.

⁵⁹ Voir les annexes sur ces pays en fin de rapport.

2. LES PROPOSITIONS : VERS UNE REGULATION CONTRÔLÉE ASSOCIANT L'ÉTAT ET LA PROFESSION

En s'appuyant sur le constat précédemment établi, les propositions formulées par la mission ont pour objectif de favoriser les conditions de la modernisation de la sécurité privée. Les solutions dégagées doivent à terme avoir pour conséquence d'accorder à cette dernière sa juste place.

La profession est en mesure d'évoluer, si l'organisation du marché et la doctrine mise en place le lui permettent.

2.1. RECOMMANDATIONS JURIDIQUES PARTICULIÈRES

A partir de l'analyse du dispositif juridique telle qu'elle a été présentée au paragraphe 1.2. et des remarques qui ont été formulées par les personnes rencontrées, la mission propose diverses adaptations de cette architecture.

2.1.1. Adaptations du périmètre de la profession

S'agissant du périmètre de la profession, il est proposé de :

Recommandation n°1 : Lancer une réflexion pour une intégration à terme des enquêteurs internes et des métiers du conseil et de l'ingénierie de sécurité ainsi que de la sécurité incendie dans le cadre de la loi du 12 juillet 1983.

Recommandation n°2 : Soumettre les services internes de sécurité à l'intégralité des dispositions de la loi de 1983 (celles des articles 2, 5 et 9 dont ils sont jusqu'à présent exclus).

Recommandation n°3 : Mettre en place à terme un agrément des tenues et insignes des agents de sécurité privés et une échelle de sanctions pour le non-respect de l'obligation de port (cf. exemple belge).

2.1.2. Adaptations au dispositif de contrôle de la profession

S'agissant de l'agrément des agents et des dirigeants, il est proposé de :

Recommandation n°4 : Modifier l'article 13 du décret du 6 septembre 2005 en rajoutant les hommes du rang sous certaines conditions de durée de service. Article 13 : « ...*Il en est de même des officiers, sous-officiers et militaires du rang engagés ou volontaires de plus de quatre ans de service n'appartenant pas à la gendarmerie nationale...* ».

L'arrêté du 19 juillet 2007 du ministre de la défense devra également être modifié en conséquence.

Recommandation n°5 : Mettre en place rapidement le CQP dirigeants d'entreprises de sécurité qui n'a toujours pas été homologué par le ministère.

S'agissant de la carte professionnelle, il est proposé de :

Recommandation n°6 : Réformer le dispositif de la loi du 12 juillet 1983 et du décret du 9 février 2009 d'attribution des cartes professionnelles (autorité attributaire : le conseil national des activités privées de sécurité dont la mission préconise la création, intérêt de cumuler un agrément préfectoral et une carte professionnelle).

Recommandation n°7 : Mettre en place un dispositif permettant aux gestionnaires du fichier central de consulter régulièrement et de façon systématique le casier judiciaire en vue de s'assurer des conditions de l'agrément.

Recommandation n°8 : Dans l'attente de la création du CNAPS (voir 2.3.2.), rappeler aux préfetures leur obligation de délivrer une autorisation provisoire à tout demandeur de carte professionnelle.

S'agissant du contrôle à posteriori du dispositif par les services de l'État, il est proposé de :

Recommandation n°9 : Créer un dispositif spécifique de contrôle de la profession au-delà des compétences actuelles des services de l'État.

Recommandation n°10 : Intégrer l'absence d'agrément préfectoral (ou de carte professionnelle) ou d'autorisation provisoire d'exercer pour les dirigeants et les employés des sociétés de sécurité privée dans la définition du travail dissimulé de l'article L8221-3 du code du travail.

S'agissant du contrôle par les donneurs d'ordre, il est proposé de :

Recommandation n°11 : Lors de la définition des cahiers des charges, contraindre les entreprises, pour elles et pour les sous-traitants auxquels elles ont recours, à fournir aux donneurs d'ordres la liste des personnels employés assortie des numéros de carte professionnelle. Cette disposition rendue possible par l'existence d'un fichier central contribuerait à améliorer la transparence et la moralisation du marché.

Recommandation n°12 : Engager rapidement la profession et les pouvoirs publics à concevoir une normalisation minimale des conditions d'exercice de la profession, voire une labélisation, qui s'impose à la fois aux entreprises et aux donneurs d'ordres.

Recommandation n°13 : Prévoir la capacité d'interdire la sous-traitance, ou à tout le moins au-dessus d'un certain seuil financier, pour l'exécution de certains marchés publics.

Les deux premières propositions seront reprises ultérieurement.

Enfin, pour répondre aux deux carences essentielles dénoncées de cette

architecture juridique, la dispersion des textes et l'absence d'effectivité d'un contrôle efficace, il est proposé deux mesures :

Recommandation n°14 : Regrouper l'ensemble des textes au sein d'un code de la sécurité privée. Cette mission pourrait être confiée au futur délégué interministériel.

Recommandation n°15 : Réformer l'intégralité de la chaîne de contrôle de la sécurité privée (voir 2.3. et 2.5.)

2. 2. L'ORGANISATION DU MARCHÉ ET LES DONNEURS D'ORDRE

Les dispositions proposées ont pour objectif d'assainir et de moraliser le marché ; cette démarche n'est cependant possible qu'à la condition d'inclure dans le dispositif, les donneurs d'ordre dont les exigences conditionnent largement les évolutions du secteur.

2.2.1. Les dispositions relatives aux entreprises

Plusieurs mesures permettraient d'aller dans ce sens :

Recommandation n°16 : Rendre obligatoire une assurance professionnelle et la contribution à un fond de garantie.

Ces mesures constituent des protections pour le client et garantissent une stabilité du marché. L'exemple espagnol pourrait être retenu : une assurance civile permettant de faire face à un sinistre de 610 000 € par an. Concernant le fonds de garantie, le calcul de la contribution devra prendre en compte la taille de l'entreprise, son activité et sa sphère géographique d'intervention. Ce dossier pourrait être utilement confié au délégué interministériel à la sécurité privée.

Recommandation n°17 : Mettre en place des normes d'encadrement établies par le futur organisme professionnel (Conseil national des activités privées de sécurité).

A l'instar de ce qui existe pour la sécurité-incendie, l'activité de sûreté devrait être assortie de normes d'encadrement des agents sur le terrain. Les exemples de fautes ou de manquements font apparaître des carences au niveau hiérarchique de la maîtrise. Le marché de la sécurité étant essentiellement constitué par de la ressource humaine, les économies sont recherchées sur la réduction des équipes sur le terrain, au détriment des agents de maîtrise. Il semble qu'un ratio « agent de maîtrise pour X agents de sécurité » soit à établir rapidement.

La problématique des certifications :

En raison de la diversité des métiers de la sûreté, il semble que cette question complexe doive être étudiée en concertation avec la profession. Un dispositif de certification (normes NF X 50-777) autoriserait l'identification des entreprises qui respecteraient les bonnes pratiques au regard d'un référentiel précis.

Recommandation n°18 : Confier une réflexion sur la problématique des certifications au futur délégué interministériel de la sécurité privée.

2.2.2 La responsabilisation des donneurs d'ordre

Deux questions relèvent de la problématique des donneurs d'ordre : la sous-traitance qui demande à être mieux encadrée et les services internes de sécurité ou de sûreté qui doivent entrer dans le périmètre de la loi sur la sécurité privée. Le cas particulier des donneurs d'ordres, dont l'Etat, mérite d'être évoqué.

2.2.2.1. *La sous-traitance*

L'ensemble de la profession et les donneurs d'ordre ont tous unanimement critiqué les conditions peu transparentes de la pratique de la sous-traitance, l'accusant d'être la cause des dérives et une source de violations de la loi constatées dans ce secteur. Si l'interdiction pure et simple de la sous-traitance n'est pas souhaitable (seule l'Espagne l'a totalement exclue), un encadrement des contrats, limitant et réglemant cette pratique, constituerait sans doute une amélioration.

Il serait opportun, dès lors qu'un contrat est signé entre une société privée de sécurité et un donneur d'ordre, que la société prestataire indique obligatoirement à son client, par une déclaration de sous-traitance, si elle a l'intention de demander à une autre société de l'exécuter. Cette déclaration devra impérativement comporter l'identification de la société chargée de la sous-traitance et la nature de la mission qu'elle devra accomplir. On peut en effet accepter l'idée que la société de sécurité privée ne sous-traite qu'une partie de l'activité visée dans le contrat.

Le non respect de cette obligation serait de nature à engager la responsabilité civile ou pénale du prestataire comme du donneur d'ordre.

Ces obligations devraient figurer dans les modifications réglementaires apportées aux textes en vigueur.

2.2.2.2. *Les services internes de sûreté ou de sécurité*

La question du périmètre de la loi de 1983 est fondamentale; une mise en cohérence est nécessaire pour éviter que des activités de sécurité identiques échappent à la sphère de la loi. Le critère qui devrait être retenu par la loi est celui du type d'activité et non pas la nature de celui qui l'exerce. Une doctrine cohérente permettra d'inclure dans le périmètre de la loi non seulement les sociétés de sécurité privée mais également les services ou directions qui, au sein d'une entreprise exercent ce type d'activité.

Une dérive actuellement constatée consiste pour les entreprises à avoir recours à des auto-entrepreneurs pour des activités qui exigent des compétences complexes, difficiles à acquérir (par exemple, agent de sécurité cynophile). Ces derniers sont légalement soumis aux mêmes obligations que tous les autres salariés du secteur (CQP spécifique comportant une formation longue et onéreuse) mais en réalité, ils ne les respectent pas.

Les entreprises font alors l'économie des coûts de formation, en passant un contrat avec un auto-entrepreneur, tout en n'ignorant pas que ce dernier n'a pas la formation requise ou présente un faux document. La responsabilité incombe alors à l'auto-entrepreneur, qui dans les faits, aura encore moins de risque d'être contrôlé qu'une société.

Une autre exigence s'impose : le rappel de la responsabilité du donneur d'ordre.

Compte tenu de la spécificité de l'activité, de la complexité de la réglementation, des exigences des missions, la sécurité ne peut être assimilée à n'importe quel contrat de prestation de services. Le donneur d'ordre, en raison de sa responsabilité, devra impérativement être en mesure de connaître la réglementation et les impératifs de l'activité. Le constat dégagé de la pratique, met en évidence le rôle accru des directions des achats des grandes entreprises qui matériellement, signent les contrats.

Recommandation n°19 : Recommander que les contrats concernant la sécurité des entreprises soient validés, du point de vue technique, par les responsables des services de sécurité, avant la signature par la direction des achats.

Cette exigence n'exclut pas une action conjointe de sensibilisation que pourrait piloter le délégué interministériel à la sécurité auprès des grandes entreprises afin d'éviter que seul le critère de coût ne soit retenu. En termes de gouvernance privée, l'État doit jouer un rôle d'impulsion en tentant de convaincre les acteurs économiques de mieux organiser les relations entre les services des achats et les services producteurs de sécurité au sein des très grandes structures.

2.2.2.3. Le cas particulier des donneurs d'ordre publics

La responsabilité du donneur d'ordre est donc essentielle pour assainir le marché de la sécurité privée. Lorsque c'est l'État qui est donneur d'ordre, l'exigence devrait être supérieure.

- *L'État.*

Selon les professionnels de la sécurité, la cause en serait le choix systématique du moins disant, qui entraîne le phénomène de la sous-traitance et la négociation d'un tarif horaire en deçà du prix d'équilibre du marché.

Là encore l'absence d'un interlocuteur unique pour les organisations professionnelles prive les acteurs de la sécurité privée d'un espace de dialogue. En effet, il existe au service des achats de l'État (SAE), au ministère des finances, un groupe de travail sur les marchés de gardiennage qui a suggéré que le prix ne soit pris en compte que pour 40% des critères de sélection. Le choix ne serait plus en faveur « du moins disant » mais du « mieux disant ». On ne peut que suggérer une amélioration de la communication du SAE pour que ces recommandations soient diffusées.

Si la question de l'appel d'offre paraît résolue, celle relative au suivi de l'exécution des marchés demeure. L'UGAP a réalisé un *vademecum* rappelant l'obligation de procéder à la revue du contrat tous les six mois. Le donneur d'ordre doit faire le point tous les six mois avec le fournisseur et valider toutes les modifications apportées, parmi lesquelles la sous-traitance. Or cette disposition n'est pas appliquée.

Recommandation n°20 : Rappeler les règles du suivi des marchés publics par le futur délégué au marché de la sécurité privée.

- *Les collectivités locales.*

La question des polices municipales est écartée. Elle mérite une étude spécifique compte tenu des enjeux particuliers qu'elle soulève.

En revanche, l'intervention des collectivités locales dans le domaine de la sécurité n'apparaît pas de manière évidente. En effet, le recours des municipalités à des éducateurs ou des médiateurs, qui en réalité, accomplissent des missions relevant de la sécurité, brouille les contours de la cartographie de la sécurité privée.

Il s'agit là d'une façon de contourner les dispositions législatives et réglementaires. C'est l'une des raisons nécessitant de rappeler que les critères définissant la sécurité privée doivent s'appuyer sur l'activité (les missions exercées) et non pas sur le titre de la fonction (ou du grade, le cas échéant).

- *Les grandes entreprises publiques.*

Le cas particulier de la SNCF et de la RATP ont été prévus par la loi, mais la multiplication des services internes de sécurité dans les grandes entreprises impose de veiller à ce que la situation des personnels chargés des missions de sécurité soit conforme aux exigences légales. Là encore, pour des raisons de rentabilité ou de souplesse, les entreprises sont parfois tentées de jouer sur les qualifications nominales des fonctions de certains agents pour éviter de respecter les obligations légales.

Cette absence de rigueur, moins fréquente en matière de sécurité incendie, confirme la nécessité de mieux contrôler le secteur.

- *Le cas particulier de la sécurité événementielle.*

Cette activité présente des caractéristiques spécifiques qui sont à prendre en compte. Les contraintes actuelles de la loi sont perçues, par les professionnels, comme très fortes. C'est la raison pour laquelle, les organisateurs d'événements ont souvent recours à des « bénévoles ». Ceux-ci, le temps de la manifestation, participent à la mission de sécurisation d'un stade ou d'un périmètre public.

Pour éviter les dérives qui ont pu être constatées par le passé, il serait opportun d'encadrer plus étroitement cette pratique et de prévoir, à l'instar de ce qui a été fait lors de la coupe du monde de rugby de 2007, une formation spécifique.

La tentation de créer un statut « d'auxiliaire de sécurité », tel qu'il existe en Espagne, devra être pour l'heure, écartée car elle représente un danger de contournement de la loi. Il est en effet probable que les organisateurs préféreraient avoir recours à ces auxiliaires, plutôt que de recruter des agents de sécurité au statut et à l'emploi plus rigides.

Cette question connaîtra sans doute une évolution, ce qui justifierait qu'elle soit confiée au délégué interministériel à la sécurité privée aux fins d'élaborer une doctrine en la matière.

2.3. L'ÉTAT DOIT ORGANISER UN PARTENARIAT AVEC LA PROFESSION : LA CREATION DU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITES PRIVEES DE SECURITE (CNAPS), INSTANCE DE REGULATION ET DE CONTROLE

L'État ne peut plus continuer à favoriser l'externalisation d'une partie de la sécurité sans mettre en place les mécanismes de régulation et de contrôle en contrepartie, en particulier pour assister une profession jeune confrontée à des difficultés d'auto-régulation du fait de sa croissance trop rapide.

Le temps est propice pour que des mesures organisationnelles et fonctionnelles soient prises pour que le sentiment perçu par la profession d'un désintérêt de la puissance publique s'estompe. Il s'agit dorénavant de mettre en place des mécanismes d'acculturation réciproque.

Cette position, unanimement partagée par les interlocuteurs rencontrés par la mission, sous-tend une aptitude des responsables du secteur à pouvoir s'organiser, sinon se fédérer pour engager une profonde réflexion estimée aujourd'hui indispensable par l'ensemble des acteurs.

Recommandation n°21 : Créer un « conseil national des activités privées de sécurité » (CNAPS), inspiré du conseil national des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques prévu dans la loi 2000-642 du 10 juillet 2000, intégrée au code du commerce, portant réglementation des ventes volontaires, et dont le modèle se rapproche le plus des problématiques propres au secteur économique des activités privées de sécurité.

La présente proposition présente plusieurs avantages :

- elle garantit l'instauration d'un espace de dialogue entre l'État et la profession ;
- elle respecte les prérogatives de l'État ;
- son application peut être rapide ;
- sa mise en œuvre se rapproche le plus possible de la demande exprimée par la profession de création d'un ordre professionnel ;
- elle assoit le dispositif sur un corpus législatif qui lui garantit un caractère pérenne (la mission propose en annexe un projet de loi et un projet de décret).

2.3.1. Le CNAPS, solution préférable à la création d'un ordre professionnel ou de services administratifs étoffés au sein du ministère de l'Intérieur ou sous la forme d'une autorité administrative indépendante

Deux scénarii, qui s'offraient comme pistes de réflexion aux débuts des travaux de la mission, ont finalement été écartés en raison de leurs inconvénients, pour privilégier une solution ad hoc, inspirée du modèle existant du conseil national des ventes aux enchères : la création d'un ordre professionnel, d'une part, qui aurait constitué la solution la plus « autorégulatrice », la mise en place d'un service administratif étoffé au ministère de l'Intérieur ou d'une autorité administrative indépendante, d'autre part, qui aurait constitué la solution la plus « étatique ».

2.3.1.1. L'ordre professionnel aurait été une solution inadaptée d'un point de vue technique et au regard de l'état actuel de la profession

La mission a écarté la solution envisagée initialement de la création d'un ordre professionnel en raison de la lourdeur du dispositif à mettre en place. Après avoir examiné l'organisation et le fonctionnement de ce type de structure, en particulier à travers les exemples de l'Ordre des pharmaciens et de celui des avocats, la mission a constaté que la question du statut des membres soulevait des difficultés juridiques considérables, notamment sur la question de la distinction entre personnes physiques et morales. En effet, les prérogatives disciplinaires attribuées aux ordres professionnels recouvrent la notion d'appartenance à l'ordre. L'ordre n'est compétent qu'au regard de ses membres, c'est précisément ce qui le définit. Par exemple, l'Ordre des pharmaciens est compétent pour statuer en formation de chambre de discipline sur le cas d'un pharmacien, mais pas sur le cas d'un de ses employés si celui-ci n'est pas lui-même pharmacien et inscrit à l'Ordre.⁶⁰ Le modèle de l'ordre professionnel aurait donc contraint à imaginer un dispositif d'adhésions individuelles (pour toutes les personnes physiques, du chef d'entreprise à l'agent investi d'une mission de surveillance humaine) et collectives (pour les personnes morales, les entreprises) impossible à mettre en œuvre dans un secteur à fort turn-over. De surcroît, d'un point de vue psychologique, il semblait difficilement concevable de demander aux salariés d'un secteur à forte proportion de main d'œuvre peu qualifiée et faiblement rémunérée de payer une cotisation individuelle. La coexistence de personnes physiques et morales en tant que membres posaient en outre de nombreuses difficultés quant à l'organisation interne. La solution CNAPS, de ce point de vue, présente l'avantage de la simplicité : l'on contourne tout simplement la difficulté juridique liée à la notion de membres, parce qu'il n'y a pas de « membres » du CNAPS⁶¹, si ce n'est évidemment les personnes désignées pour siéger dans ses instances nationales et régionales.

La mission exprime aussi un choix politique en privilégiant un modèle d'organisation accordant une large place à l'État ce qui n'est pas le cas des ordres professionnels. Ces derniers attribuent des sièges en nombre minoritaire, souvent sans voix délibérative, aux ministères de tutelle concernés par l'activité professionnelle en question. Certes, ce sont des magistrats (de l'ordre administratif ou judiciaire, selon les cas) qui président les formations disciplinaires, mais la présence de l'État dans les différents modèles d'organisation s'arrête là. La situation du secteur professionnel des activités privées de sécurité est différente : il n'est pas mûr pour une telle autorégulation avec une simple présence lointaine de l'État dans le dispositif. Au contraire, il a besoin que l'État s'engage fortement dans la restructuration et la régulation du secteur, en partenariat, cela va sans dire, avec les représentants de la profession. Mais ceux-ci ne seraient pas en mesure, à l'heure actuelle, d'assumer seuls cette tâche. C'est pour cette raison que le projet proposé par la mission prévoit explicitement d'accorder aux représentants de l'État la majorité des voix au sein du futur CNAPS et de ses déclinaisons régionales.

⁶⁰ Il en va de même pour les autres ordres professionnels.

⁶¹ Les sociétés ou individus exerçant des activités de sécurité privée doivent toutefois obligatoirement cotiser au CNAPS.

2.3.1.2. Une administration d'Etat, au sein du ministère de l'Intérieur ou sous la forme d'une autorité administrative indépendante, aurait été une solution coûteuse et trop coercitive ne rendant pas justice aux aspirations de la profession.

Les modèles espagnols et belges examinés lors de ses visites de « benchmarking » à l'étranger ont suscité un vif intérêt parmi les membres de la mission. Ces deux modèles présentent une efficacité certaine. Dans le cas espagnol, une sous-direction entière du ministère de l'Intérieur, comptant, services centraux et déconcentrés additionnés, plus de 400 fonctionnaires assure le maillage territorial du contrôle des entreprises de sécurité privées. En Belgique, il s'agit d'une direction du service public fédéral de l'Intérieur, mais dont le statut et les compétences l'assimilent à ce que nous qualifierions en France d'autorité administrative indépendante. Dans les deux cas, l'État est seul présent dans le dispositif et exerce seul les compétences à caractère coercitif (délivrance, refus ou retrait des autorisations administratives, verbalisations, amendes, contrôle du système de formation, etc.) en matière de régulation et de contrôle du secteur. Le modèle belge présente une autre particularité, qui est d'être financé par les contributions et les amendes versées par les entreprises du secteur.

La mission a considéré que l'on ne pouvait s'inspirer directement de ces deux exemples pour les réformes à entreprendre dans notre pays. Même si le financement de ces services, comme le montre le cas belge, peut être transféré à la charge de la profession (dans le cadre budgétaire actuel et de la RGPP, il n'y aurait à l'évidence pas eu d'autre choix pour la France), la mission a considéré qu'il y aurait eu une maladresse fondamentale à opter pour cette solution du « tout-État » dans un contexte de convergence récente entre les préoccupations des pouvoirs publics et celles exprimées par les représentants de la profession. Pendant trop longtemps, l'État a ignoré la profession ou ne l'a considérée qu'avec méfiance ; il n'est pas anodin de rappeler que le texte initial de 1983 avait été élaboré dans un contexte émotionnel⁶² suite à un incident mortel impliquant un vigile. Il eût été paradoxal, pour les pouvoirs publics, de s'impliquer dans un dialogue avec la profession visant à encourager ses efforts en matière de professionnalisation et de moralisation, puis de mettre en place des structures de contrôle ne dépendant que de lui. On peut objecter que les compétences de contrôle sont actuellement exercées par l'État seul puisqu'elles sont du ressort des préfets et des forces de l'ordre, sauf que, comme l'a développé la mission, ce contrôle est ineffectif et mal adapté aux réalités du terrain. Bref, le message émis par le gouvernement dans l'hypothèse d'une réforme centrée autour de l'État seul aurait été plus que contradictoire et aurait en toute probabilité suscité une réaction négative de la profession, alors même qu'elle a exprimé son désir de devenir un acteur du futur dispositif et de travailler en partenariat avec les pouvoirs publics.

Par ailleurs, au plan financier, la solution aurait été particulièrement malvenue : l'État a d'ores et déjà fait savoir à la profession qu'il n'a pas les moyens financiers pour mettre en place un dispositif entièrement étatique de contrôle, il est donc normal que la profession soit associée à sa mise en œuvre. De surcroît, un service administratif dépendant intégralement de l'État mais financé par des tiers aurait contraint à opter pour la forme d'une autorité administrative indépendante (ou d'une agence), on voit mal comment un fonds de concours peut rémunérer une direction ou une sous-direction d'administration centrale... Le ministre de l'Intérieur y aurait également perdu en latitude pour l'application de ses choix stratégiques.

62 L'affaire du « clochard des Halles », tué par un agent de sécurité.

2.3.2. Le CNAPS, autorité unique en matière de régulation et de contrôle de la profession

Ce paragraphe détaille le projet de création du CNAPS. La mission présente, en annexe du présent rapport, un projet de loi et un projet de décret visant à décliner ses propositions au plan juridique.

2.3.2.1. Généralités

Recommandation n°22 : Doter le CNAPS de la personnalité morale.⁶³ Il devient l'autorité unique, sous réserve des attributions de l'État souverain, en matière de régulation et de contrôle de la profession. Il se substitue au rôle joué actuellement par les préfetures en prenant en charge l'instruction, la délivrance et le retrait des différents agréments prévus par la loi du 12 juillet 1983 (y compris les cartes professionnelles). Il est investi des pouvoirs de discipline à l'égard des salariés et des entreprises du secteur ; ces pouvoirs de discipline s'étendent aux personnes physiques (salariés, dirigeants...) et aux personnes morales (entreprises).

Il est composé de représentants de l'État et de représentants de la profession de façon quasi-paritaire, toutefois la répartition des sièges garantit à l'État la majorité en cas de partage des voix. Outre ses attributions en matière de contrôle et de discipline, il constitue le « carrefour stratégique » au sein duquel l'État et la profession dialoguent afin de :

- fixer un cadre stratégique pour l'avenir de la profession (fixer les grandes orientations, arrêter la stratégie en matière de formation) ;
- élaborer un « Plan National d'Action » pluriannuel déclinant le cadre stratégique ;
- rédiger un Code de Déontologie qui sera soumis à l'approbation des pouvoirs publics et qui s'imposera à tous les acteurs professionnels ainsi qu'aux donneurs d'ordre ;
- organiser des campagnes de contrôles en fonction des priorités thématiques et géographiques de la profession et du ministère de l'Intérieur.

Ce rôle de « carrefour stratégique » fait de lui le partenaire naturel du futur délégué général à la sécurité privée, dont la mission suggère d'ailleurs qu'il siège avec voix consultative au CNAPS.

Recommandation n°23 : Prévoir des branches régionales du CNAPS, les « conseils régionaux des activités privées de sécurité » qui constituent l'échelon approprié territorialement pour l'instruction et la délivrance des cartes professionnelles et des agréments.

Pour ses attributions de contrôle et de discipline, le CNAPS dispose d'un « commissaire du gouvernement » qui joue un rôle comparable à celui du parquet auprès de la Cour des Comptes. Afin de garantir son indépendance et sa neutralité (tant au regard des acteurs professionnels qu'administratifs siégeant au CNAPS), la mission propose que le

⁶³ Il reste à déterminer la nature exacte de cette personnalité morale, par exemple un établissement public administratif.

commissaire du gouvernement soit statutairement un magistrat de l'ordre judiciaire, de préférence parquetier, procureur ou procureur général. Le conseil national se dote également d'un service d'enquêtes nationales qui organise des campagnes de contrôles sur le terrain.

2.3.2.2. Organisation

Le conseil national des activités privées de sécurité est assisté de conseils régionaux. Il assure la coordination des travaux effectués par les conseils régionaux. Il se dote de services administratifs qui seront placés sous la direction d'un secrétaire général ; les services plus légers des conseils régionaux sont dirigés par un secrétaire régional. Les employés du CNAPS ainsi que le secrétaire général⁶⁴ (qui fait office de directeur des services) doivent être agréés par le ministre de l'Intérieur. Le CNAPS détermine lui-même la répartition de ses effectifs salariés entre le conseil national et les conseils régionaux, ceci afin de donner le maximum de souplesse au dispositif et de garantir une allocation optimale des ressources humaines et techniques sur tout le territoire.

Recommandation n°24 : Proposer que le conseil national et le conseil régional pour l'Ile-de-France forment une entité unique, c'est-à-dire que le conseil national puisse siéger en formation de conseil régional pour la région capitale.

Une étude menée par la préfecture de police de Paris montre que le flux de demandes déposées à Paris entre mars 2009 et février 2010 s'élève à 12,500 dossiers, soit presque un dixième de l'ensemble des dossiers déposés dans les préfectures françaises. La part de l'Ile-de-France dans le total des demandes qui seront traitées par les conseils régionaux sera donc significative, probablement de l'ordre d'un quart du total des dossiers. Le fonctionnement du CNAPS en formation régionale pour la région parisienne servira donc de laboratoire pour l'ensemble du dispositif.

La composition du CNAPS et des conseils régionaux constitue un enjeu majeur pour le succès du dispositif. La mission suggère un équilibre entre représentants de l'État et représentants de la profession en accordant une courte majorité à l'État, au moins pour les premières années correspondant à la mise en place du nouvel édifice. Il s'agit là d'un choix politique : respecter les aspirations de la profession à participer à son auto-régulation tout en préservant la capacité de l'État à maîtriser son évolution dans la phase de démarrage. Ultérieurement, la question d'une parité complète pourra être étudiée.

Recommandation n°25 : Représenter les professionnels au sein du CNAPS sur le fondement de la segmentation économique du secteur en accordant un poids particulier aux représentants des entreprises de gardiennage qui constituent le bloc le plus important, mais en corrigeant le déséquilibre numérique entre ce secteur et le reste de la profession.⁶⁵

Les titulaires des sièges attribués aux syndicats patronaux seront désignés par ces organisations patronales selon des règles internes qu'elles seront libres de définir. La mission

64 La mission estime qu'il vaut mieux ne pas transposer cette disposition au plan régional (en soumettant par exemple le secrétaire régional à un agrément du préfet de région) afin de ne pas gêner les mouvements de personnel entre le niveau central et régional. Toutefois, tous les agents travaillant au CNAPS, qu'ils soient au conseil national ou en région, doivent être agréés par le ministre de l'Intérieur, et le secrétaire général doit disposer d'une habilitation spécifique.

65 Le rapport étant de 1:10 voire à 1:15, il n'est pas envisageable d'avoir un CNAPS où siègeraient dix ou quinze délégués « Gardiennage » pour un délégué de chaque autre profession.

propose également que les donneurs d'ordre se voient attribuer un siège, car elle estime indispensable qu'une meilleure collaboration soit instaurée entre les clients et les prestataires pour travailler au quotidien à l'élaboration de pratiques et de normes prévenant les dérives constatées par le passé. Enfin, il lui paraît essentiel que les syndicats de salariés soient également représentés dans le dispositif.

Recommandation n°26 : Prévoir la désignation des membres du CNAPS par les ministres représentant l'Intérieur, la Justice (cf. le rôle du commissaire du gouvernement), le Travail (afin d'impliquer cette administration dans la problématique des contrôles, cf. 1.3.2.3.) et les Finances (afin d'impliquer cette administration dans la problématique des donneurs d'ordre publics).

Recommandation n°27 : Permettre au délégué général à la sécurité privée de siéger avec voix consultative au CNAPS. De même, le commissaire du gouvernement, en charge des procédures contentieuses (actions disciplinaires à l'encontre de personnes physiques ou morales), aurait également un siège avec voix consultative au CNAPS.

La désignation des membres des conseils régionaux pourra se faire par parallélisme des formes avec le conseil national (désignation des représentants de la profession par les sections régionales ou locales des organisations concernées, désignation des représentants de l'État par le préfet de région, qui puisera dans le vivier des nouvelles directions régionales issues de la RéATE)⁶⁶.

A ce stade, la mission estime que le projet de loi ne doit pas donner la répartition des sièges en raison des nécessaires adaptations que devra subir le dispositif à l'aune de la pratique. Afin de garantir une certaine souplesse, elle propose que :

- le projet de loi se contente de citer les catégories de sièges qui seront représentées au CNAPS ;
- le projet de décret (plus aisé à modifier en cas de besoin) fixe le nombre de sièges pour chaque catégorie ;
- le projet de décret renvoie à un arrêté du ministre de l'Intérieur, distinct des arrêtés individuels de nomination proprement dit, pour la désignation des organisations habilitées à désigner le ou leurs représentants (X sièges pour l'USP, X sièges pour le SNES, Y sièges pour le SESA et ainsi de suite) ;
- le projet de décret précise que le ministre de l'Intérieur fixe, selon les mêmes proportions que pour le CNAPS, la répartition des sièges (donc le nombre de membres) pour chaque conseil régional sur proposition du préfet de région.

Recommandation n°28 : Répartir les représentants des professions selon le tableau de la page 72.

⁶⁶ RéATE : Réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Segment de métier	Sièges et organisation
<i>Surveillance humaine et gardiennage</i>	6 sièges (3 USP, 3 SNES)
<i>Sûreté aéroportuaire</i>	1 siège (SESA)
<i>Transports de fonds</i>	1 siège (FEDESFI)
<i>Surveillance électronique</i>	1 siège (GPMSE)
<i>Protection physique des personnes</i>	1 siège (à déterminer)
<i>Agences de recherches privées</i>	1 siège (CNSP-ARP)
<i>Formation</i>	2 sièges (1 UNAFOS, 1 SNOFOPS)
<i>Syndicats de salariés</i>	2 sièges (1 FO, 1 CFDT)
<i>Donneurs d'ordre</i>	1 siège (CDSE)
TOTAL voix délibératives	16 voix
Cabinets de conseil (voix consultative)⁶⁷	1 siège (SCS)
TOTAL sièges	17 dont 1 consultatif

Recommandation n°29 : Répartir les sièges entre les représentants de l'Etat.

Répartition des sièges entre les représentants de l'Etat
10 personnalités qualifiées désignées par le ministre de l'Intérieur dont un inspecteur général de l'administration
3 personnalités qualifiées désignées par le ministre de la Justice
2 personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé du Travail
2 personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé du Budget
17 voix au total
Délégué général à la sécurité privée (voix consultative)
Commissaire du gouvernement (magistrat) nommé par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice (voix consultative)
19 dont 2 consultatifs
TOTAL = 33 voix délibératives dont 16 profession et 17 Etat et 3 voix consultatives dont 1 professionnel et 2 Etat

Le président du CNAPS et les présidents des conseils régionaux sont élus par leurs membres.⁶⁸ Le mandat des présidents et des membres des conseils est fixé à quatre ans, renouvelable une fois.

Les conseils peuvent s'entourer d'experts par branches professionnelle. Nul ne peut l'être dans plus d'une spécialité. L'agrément d'un expert nécessite une délibération du conseil en formation plénière. Cette dernière a toute compétence pour prononcer un retrait d'agrément.

⁶⁷ Ils ne relèvent pas de la loi de 1983 pour le moment.

⁶⁸ L'élection du président semble importante en termes symboliques aux yeux de la mission. C'est pourquoi elle ne propose pas une instance paritaire composée pour 50% de représentants de la profession et pour 50% de représentants de l'État avec un président nommé par le ministre et à voix prépondérante.

2.3.2.3. Attributions

La mission distingue trois organes au sein du CNAPS. Les conseils régionaux (dont le CNAPS en formation régionale pour l'Ile-de-France), compétents pour la délivrance des autorisations et les poursuites disciplinaires en première instance ; le CNAPS en tant que conseil national pour les questions de politique générale et en tant qu'instance d'appel pour les refus d'agrément et les sanctions disciplinaires prononcées par les conseils régionaux ; le commissaire du gouvernement, procureur ou procureur général, et ses délégués dans les régions, compétents pour instruire les procédures disciplinaires et assurer le lien avec la justice.

- *Le CNAPS, en formation régionale pour l'Ile-de-France, et les conseils régionaux sont chargés :*
 - de délivrer les agréments et les autorisations aux responsables d'entreprises ;
 - de délivrer les cartes professionnelles aux agents ;
 - de veiller à ce que les demandeurs de toute autorisation, tout agrément ou carte professionnelle justifient auprès d'eux qu'ils remplissent toutes les conditions fixées par les lois et règlements ainsi que, pour les dirigeants, d'un justificatif d'assurance et d'un justificatif de cautionnement. Un dossier incomplet ou entaché d'erreurs est réputé rejeté ;
 - de sanctionner les manquements aux lois, règlements et obligations applicables à l'ensemble de la profession (dirigeants d'entreprise et salariés). Leurs décisions sont motivées. Les sanctions applicables aux personnes physiques sont l'avertissement, le blâme, les amendes, le retrait temporaire ou définitif de l'agrément, de l'autorisation ou de la carte professionnelle. Les sanctions applicables aux entreprises sont les amendes, l'interdiction de tout ou partie de l'activité à titre temporaire, ou l'interdiction définitive ;
 - d'assurer l'organisation de la formation professionnelle et de procéder aux contrôles ad hoc.

La mission estime que la nouvelle institution doit être l'autorité décisionnaire en matière d'agréments et de sanctions, afin de permettre un traitement rapide des dossiers, ce que les préfetures ne parviennent pas à faire. C'est pour cette raison qu'il est proposé de retirer cette compétence aux préfets, qui pourront ainsi utilement redéployer les ETP actuellement affectés à ces tâches. La mission a écarté la solution d'une instruction du dossier par le CNAPS qui délivrerait un avis au préfet, celui-ci prenant ensuite la décision de délivrer ou non l'agrément, car il en résulterait une démultiplication des circuits administratifs qui aurait alourdi d'autant la procédure et allongé les délais, effets contraires à l'objectif recherché. La mission prévoit toutefois que les préfets (et le ministre de l'Intérieur) conservent un pouvoir de saisine du CNAPS pour déclencher une action disciplinaire contre une personne physique ou morale.

- *Le CNAPS, en formation nationale, est l'instance d'appel pour les refus d'agrément et pour les sanctions disciplinaires prises par les conseils régionaux ainsi que le lieu où s'organisent les campagnes de contrôle :*

Outre ses attributions stratégiques définies au point 2.2.1., le CNAPS, en formation nationale, est l'instance d'appel pour les refus d'agrément et pour les sanctions administratives prononcées par les conseils régionaux. Le délai de recours est d'un mois à compter de la notification de la décision du conseil régional. Les recours ne sont pas suspensifs. Les décisions en appel rendues par le CNAPS peuvent être contestées devant la cour d'appel de Paris. La question reste ouverte, au plan juridique, de savoir si une décision d'un conseil régional (refus d'agrément ou sanction) qui n'aurait pas été contestée devant le conseil national (elle est donc devenue définitive) peut être portée devant les tribunaux. La mission encline à fermer cette possibilité dans les textes, mais doute de la légalité d'une telle disposition.

La mission aurait préféré, pour éviter d'alourdir le dispositif, confier l'ensemble du contentieux immédiatement au niveau national, en conservant au niveau régional les seules procédures concernant l'instruction et la délivrance des agréments et des cartes professionnelles. Mais cette solution présente elle aussi des risques en termes de légalité, car elle exclut les voies de recours internes à l'organisme professionnel. Par ailleurs, le niveau régional semble plus adapté pour connaître du contexte local et de prendre une sanction en toute connaissance de cause.

La mission propose aussi d'attribuer au CNAPS un rôle de contrôleur. Il disposerait d'un service d'enquêtes nationales constitué de contrôleurs assermentés par le commissaire du gouvernement. Ces contrôleurs seront chargés d'effectuer des enquêtes sur pièces et sur place dans les entreprises et de verbaliser le cas échéant les entreprises ne respectant pas la réglementation. Les procès-verbaux établis par le service d'enquêtes nationales alimenteront les saisines disciplinaires du CNAPS et du commissaire du gouvernement. Le CNAPS anime et coordonne les campagnes de contrôle (choix des thèmes, des régions, des catégories d'entreprises, etc.), à l'image des services administratifs belges. Si la proposition de la mission de créer une échelle d'amendes, gamme de sanctions qui n'existent pas actuellement, est retenue, les campagnes de contrôle du service d'enquêtes nationales deviendraient une source de revenus non négligeables pour le CNAPS.

2.3.2.4. Le commissaire du gouvernement

Recommandation n°30 : Prévoir que le commissaire du gouvernement et ses délégués font office de « parquet » pour le CNAPS et les conseils régionaux :

- Le commissaire du gouvernement est nommé conjointement par le garde des Sceaux et par le ministre de l'Intérieur, c'est un magistrat de l'ordre judiciaire, procureur ou procureur général. Il est assisté par des magistrats ou des officiers de police judiciaire issus de la gendarmerie ou de la police nationale, qui sont les délégués du commissaire du gouvernement dans les conseils régionaux ;⁶⁹
- Il assiste le conseil national dans ses travaux ;
- Il participe aux séances du conseil national avec voix consultative, ses avis sont inscrits dans les procès verbaux de séance ;
- Il dirige les services du commissaire du gouvernement qui échappent à l'autorité du président du CNAPS et du secrétaire général ;

69 Pour le CNAPS siégeant en formation régionale disciplinaire, au choix, l'OPJ délégué pour l'Ile-de-France ou lui-même, selon les circonstances et la charge de travail. Pour le CNAPS siégeant en formation d'appel des décisions disciplinaires des conseils régionaux, il ne peut se faire représenter par ses délégués.

- Il assermente les enquêteurs du service d'enquêtes nationales ;
- Il procède seul ou par saisine des services compétents à toute enquête ou instruction de dossiers ;
- Il instruit les dossiers disciplinaires dont il est saisi par les conseils régionaux, le conseil national, les préfets ou le ministre de l'Intérieur (le futur délégué général devrait disposer d'un mandat exprès dans ce domaine) et délivre un avis motivé avec une proposition de sanction le cas échéant ;
- Il peut déclencher lui-même toute procédure disciplinaire à l'encontre d'une personne physique et morale relevant du pouvoir disciplinaire du CNAPS ;
- Il répond aux demandes de renseignements des conseils régionaux dans le cadre des procédures d'instruction conduites par eux visant à délivrer un agrément ou une carte professionnelle ;
- Il informe le CNAPS des mises à jour des casiers judiciaires et des fichiers de police dont il a connaissance, susceptibles de modifier le statut des titulaires d'un agrément, d'une autorisation ou d'une carte professionnelle ;
- Il saisit le parquet du tribunal territorialement compétent aux fins de déclencher des poursuites pénales lorsqu'il a connaissance de crimes ou délits commis par des professionnels.

2.3.2.5. Fonctionnement.

Recommandation n°31 : Financer le fonctionnement du CNAPS (moyens matériels, services administratifs, employés) par les contributions des entreprises soumises au régime de la loi du 12 juillet 1983, au prorata de leur chiffre d'affaires et de leur masse salariale, selon des modalités qu'il convient de négocier avec la profession.

Recommandation n°32 : Attribuer une subvention d'Etat au titre du ministère de l'Intérieur et mettre à disposition les officiers de police judiciaire (magistrats, policiers ou gendarmes⁷⁰) appelés à devenir les délégués du commissaire du gouvernement. Cette mise à disposition pourrait toutefois s'effectuer contre remboursement aux responsables de programme des rémunérations et charges sociales.

Recommandation n°33 : Afin de limiter la pression financière qui en résulterait pour les entreprises, adopter, comme en Belgique, un éventail d'amendes⁷¹ pour le non-respect de certaines des obligations légales, le produit de ces amendes alimentant également le budget de fonctionnement du CNAPS.

Dans ce pays, le produit des amendes représente 34,4% du budget total du service,⁷² ce qui soulage d'autant l'assiette des cotisations. Les éventuels excédents (total des contributions et des amendes supérieur aux dépenses du CNAPS) seraient reversés à l'ADEF et bénéficieraient ainsi à la formation.

70 A ce stade, il est délicat de définir le niveau hiérarchique idoine.

71 Actuellement, il n'existe pas d'amendes dans les textes, la seule sanction, sous réserve du droit pénal, étant le retrait de la carte professionnelle ou de l'agrément.

72 La direction de la sécurité privée (DSP) en Belgique fonctionne sur un budget entièrement à la charge des entreprises. En 2009, celui-ci était de 2,440,000 € dont 1,600,000 € de cotisations et 840,000 € d'amendes.

Les conseils se font communiquer tous renseignements ou documents utiles, au besoin par l'intermédiaire du commissaire du gouvernement et de ses délégués, et ont la faculté de pouvoir procéder à l'audition des personnes demanderesse d'une autorisation, d'un agrément ou d'une carte professionnelle. Afin de regrouper tous les éléments de la procédure au sein des conseils, cela suppose également que le CNAPS dispose d'un accès plein à la base de données DRACAR. Cette mesure permettrait de gagner ainsi un temps significatif dans l'instruction des demandes d'autorisation en concentrant au sein de la même institution les différents éléments de la procédure et en évitant l'actuelle déperdition découlant des échanges de correspondances entre les préfetures et les services de police, tout en maintenant un cloisonnement respectant la confidentialité des données (le commissaire du gouvernement et ses délégués fournissent les informations nécessaires aux services administratifs du CNAPS qui n'ont pas d'accès direct aux fichiers des casiers judiciaires et aux fichiers de police).

La mission propose de fixer un délai maximal pour l'instruction des demandes afin de répondre à une des revendications principales de la profession. Le conseil dispose d'un délai de trois mois pour instruire toute demande d'autorisation, d'agrément ou de carte professionnelle. La question reste ouverte de savoir si l'on va jusqu'à réputer la demande acceptée en cas de non-réponse à l'expiration du délai de trois mois.

Recommandation n°34 : Prévoir que les entreprises et les agents ont une obligation légale d'information du CNAPS : ils font connaître au conseil, dans un délai maximum de trente jours, les modifications de fait ou de droit susceptibles d'affecter leur capacité d'exercer une activité. Il en est de même des titulaires d'une carte professionnelle. La non-communication de ces informations constitue l'un des motifs susceptibles d'être sanctionnés par une amende.

Dans cette phase de lancement, il est important de prévoir des mécanismes d'évaluation, afin de répondre aux questions qui restent en suspens et d'opérer les rectifications qui s'avèreraient nécessaires. La mission propose ainsi que le projet de loi dispose expressément que le CNAPS rende compte de son activité dans un rapport annuel au gouvernement. Les éléments statistiques de ce rapport devront être communiqués aux préfets de région. De même, l'inspection générale de l'administration remet tous les ans un rapport au gouvernement⁷³ évaluant le fonctionnement du conseil national et des conseils régionaux.

La mission conclut ses propositions concernant la création du CNAPS en soulignant qu'il est malaisé d'évaluer l'ampleur des travaux de la future institution et par conséquent l'importance des services dont elle devra se doter. Les éléments statistiques dont la mission dispose en ce qui concerne l'activité des préfetures sont limités parce que les dispositions relatives à la carte professionnelles sont récentes (2009 pour la mise en œuvre) et ne permettent pas d'avoir le recul nécessaire. De plus, les différents métiers de la sécurité privée vont très probablement connaître une croissance de leurs effectifs dans les prochaines années en raison de la poursuite du mouvement d'externalisation initié par l'État. Une évaluation très schématique réalisée par la mission aboutit à un chiffre de 200 à 250 agents pour le CNAPS en « régime de croisière », auquel il faut ajouter le magistrat désigné comme commissaire du gouvernement et ses délégués régionaux (magistrats ou officiers de police judiciaire). Selon les régions, le délégué devra être détaché à plein temps par le ministère de l'Intérieur ou pas,

73 Sur le modèle de la disposition introduite par le législateur dans la loi sur les « emploi-jeunes » ADS dans la police en 1997.

en fonction du nombre de dossiers à traiter. Il est impossible à l'heure actuelle de déterminer la répartition idoine des effectifs entre conseil national et conseils régionaux ni de savoir quelles régions nécessiteront un délégué à plein temps.

2.4. LES SERVICES DE L'ÉTAT

2.4.1. Le délégué interministériel à la sécurité privée

Jusqu'à présent, l'État ne disposait pas de véritables services centraux chargés d'élaborer une politique unique à l'égard du secteur des activités privées. Il existe un bureau des polices administratives chargé de la surveillance, du gardiennage et des transports de fonds, rattaché autrefois à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, puis à présent rattaché à la direction de la modernisation et de l'action territoriale. Ce bureau composé d'excellents juristes n'était pas en mesure d'élaborer une stratégie unique de l'État en matière de sécurité privée.

Recommandation n°35 : Créer un poste de délégué interministériel à la sécurité privée auprès du ministre de l'Intérieur.

Le rattachement au ministre est logique car les problèmes de la sécurité privée ne relèvent de façon exclusive ni des préfetures, ni des services de police ou de gendarmerie. Un parallélisme se justifie entre les trois grandes forces de sécurité intérieure, la police nationale (120 000 agents), la gendarmerie nationale (moins de 100 000 militaires) et les entreprises de sécurité privées (160 000 agents). Il n'est pas normal que face à la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale, la sécurité privée ne soit traitée que par un seul bureau de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur. Mais si un délégué auprès du ministre se justifie compte tenu de l'ampleur du secteur qui est amenée à croître dans l'avenir, il est nécessaire que le délégué ait aussi une dimension interministérielle.

En effet, la mission a pu constater que la sécurité privée, tout en relevant prioritairement du ministère de l'Intérieur, possède d'autres dimensions. Compte tenu de sa position particulière pouvant toucher aux libertés publiques et concernant la protection des personnes et des biens, le ministère de la Justice ne peut s'en désintéresser totalement. En Suède d'ailleurs, c'est le ministère de la Justice qui est compétent. Ce ministère a une bonne connaissance de la tutelle des professions réglementées telles les professions d'avocat, de commissaires priseurs, par exemple, et la mission a pu profiter des connaissances juridiques et pratiques de plusieurs membres du parquet de la Cour d'appel de Paris. Ces connaissances ont permis à la mission de mettre au point un projet d'organisme de régulation associant État et professionnels (le conseil national des activités privées de sécurité : CNAPS) présenté au 2.2 du présent rapport.

La sécurité privée est devenue un secteur important de l'activité économique de notre pays, aussi bien en termes d'emploi de main d'œuvre qu'en termes de haute technologie et de matière grise (équipements de vidéo, cabinets d'intelligence économique, consultants en stratégie de sécurité, etc). Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi est donc concerné car il importe aussi que la France ait une stratégie industrielle dans ce secteur où la présence de grandes entreprises étrangères est loin d'être négligeable. D'ailleurs, l'exemple de l'étranger est là aussi éclairant puisqu'en Allemagne, c'est le ministère de l'économie qui a la

tutelle de ce secteur, avec le puissant réseau des chambres de commerce et d'industrie allemande qui lui est étroitement associé.

Enfin, la sécurité privée est aussi une activité de main d'œuvre où les questions d'emplois et de conditions de travail sont essentielles. L'absence de stratégie interministérielle jusqu'à présent s'est traduite par des lacunes aussi graves que l'absence de compétence des inspecteurs du travail pour veiller à la bonne application des conditions d'agrément des personnels de sécurité. Il est important dans un secteur touché par des problèmes qui peuvent aller jusqu'à l'embauche de travailleurs en séjour irrégulier sur le territoire français que le ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique puisse aussi s'impliquer. Le ministère de l'immigration est aussi concerné par les questions d'intégration liées notamment à la bonne pratique de la langue française.

Le délégué interministériel à la sécurité privée aura donc pour tâche de coordonner les différents ministères concernés afin que l'État parle d'une seule voix et exprime une stratégie globale de développement de la sécurité privée en complément avec les tâches régaliennes des forces publiques de sécurité intérieure.

Il sera aussi l'interlocuteur naturel de la profession facilitant ainsi l'interface entre celle-ci et les pouvoirs publics. Il disposera à cette fin de services de réglementation et d'audit afin d'assurer la tutelle du futur conseil national des activités privées de sécurité à qui seront déléguées des tâches d'auto-contrôle de la profession.

2.4.2 Le délégué au marché de la sécurité privée

Le marché de la sécurité privée est, comme tout marché, structuré par les donneurs d'ordre qui sont en quelque sorte la « cause finale » porteuse de sens de ces activités. Avec un tiers des commandes, les donneurs d'ordre public orientent le marché, et force est de constater que cette orientation n'est pas très bénéfique. Avec la raréfaction des ressources tant de l'État que des collectivités locales, la tendance est plus que jamais, lors des appels d'offre, à choisir le moins disant plutôt que le mieux disant. Cela conduit à la baisse des prix, à de faibles taux de rentabilité, à l'utilisation de sous-traitants de qualité inégale avec des personnels mal payés et de formation parfois insuffisante.

Recommandation n°36 : Créer un poste de délégué rattaché au ministre de l'Intérieur qui se consacre à une mission de pédagogie et de négociations avec les donneurs d'ordre afin de faire prévaloir de bonnes pratiques.

Il importe en effet, notamment en liaison avec le Service des Achats de l'État (SAE) relevant du ministère de l'Economie, que soient mises en forme des prescriptions précises sur la qualité des services et imposant une plus grande transparence dans l'utilisation des sous-traitants (accords écrits systématiques). La qualité des cahiers des charges pourrait faire l'objet de contrôles d'un service d'audit de l'État comme c'est le cas en Suède. L'État pourrait aussi publier en concertation avec le futur CNAPS un référencement et une classification des sociétés de sécurité privée afin que les donneurs d'ordre aient une meilleure connaissance du marché et du potentiel des prestataires.

La fonction de ce délégué ne se limiterait d'ailleurs pas au seul secteur public afin d'améliorer la qualité de l'offre, ce qui est aussi dans l'intérêt (y compris la sécurité juridique) des donneurs d'ordre qu'ils soient publics ou privés.

2.4.3. Les services relevant du délégué interministériel à la sécurité privée.

Pour que le délégué interministériel puisse remplir ses fonctions de façon adéquate, il a semblé à la mission qu'il fallait envisager un minimum de services centraux au sein du ministère de l'Intérieur. La mission a exclu la solution espagnole qui consisterait à créer de lourds services de contrôles avec des centaines d'ETP, ce qui n'est pas compatible avec l'état des finances publiques ni avec la logique de la RGPP (révision générale des politiques publiques).

Il est sans doute préférable que le travail de contrôle de la profession par elle-même se fasse dans le cadre d'un conseil national des activités privées de sécurité chargé de la déontologie, de la mise en œuvre des bonnes pratiques, du respect de la réglementation, de la tutelle de la formation, ceci financé par les cotisations des entreprises du secteur comme cela se fait dans d'autres professions réglementées. Les principales organisations professionnelles du secteur comme l'USP, le SNES, le SESA et la FEDESFI (syndicat des transporteurs de fonds), ont montré leur position favorable pour une telle solution.

Mais cela n'est nullement incompatible avec l'implication de l'État dans des tâches qui relèvent de son cœur de métier. D'une part, l'État doit pouvoir, en concertation avec la profession, élaborer une stratégie d'amélioration du secteur de la sécurité privée et revoir la législation existante dans une perspective de codification et d'amélioration de celle-ci en fonction des expériences du passé. D'autre part, l'État doit assurer le contrôle supérieur du respect de la réglementation avec un service d'audit propre susceptible d'intervenir de façon ciblée un peu à la manière des GIR (groupes d'intervention régional). Ce dernier point est traité en 2.5. du présent rapport.

Recommandation n°37 : Créer un service sous l'autorité du délégué interministériel pour la stratégie, la législation et la réglementation et les audits.

La première mission consisterait en liaison avec le conseil national des activités privées de sécurité déjà évoqué de collecter les statistiques permettant une meilleure connaissance du secteur et d'élaborer une stratégie économique à moyen terme afin d'améliorer et de restructurer l'offre. Ce bureau pourrait aussi collecter des données concernant les donneurs d'ordre et rédiger des cahiers des charges types en liaison avec le délégué au marché de la sécurité privée.

La seconde mission consisterait, en liaison avec le service d'audit de l'État, à faire le point en concertation avec le CNAPS, sur l'état de la réglementation dans un but d'amélioration de celle-ci débouchant à terme sur une codification. Un exemple d'un tel code est donné par la Suède ou par la Belgique, où tous les textes concernant la sécurité privée sont rédigés par un bureau central et sont rassemblés dans un volume unique. Ce bureau serait aussi chargé d'approuver le code de déontologie préparé par le CNAPS et d'évaluer le rapport annuel d'activités de ce dernier organe.

Dans un premier temps, il semble que ces fonctions pourraient être assumées par quatre ou cinq ETP de catégorie A. (là encore, on peut se référer au modèle suédois)

Ainsi, les deux délégués disposeraient avec ces deux bureaux plus le service d'audit de l'État des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions sans que la charge de

ces nouveaux services soit trop lourde pour l'État, une partie du travail de contrôle de la profession, de la déontologie et des bonnes pratiques étant déléguée à l'organisme professionnel (où l'État conserverait la main en ayant la majorité des sièges au conseil national et dans les conseils régionaux).

2.5. LES AUDITS DE L'ÉTAT

Recommandation n°38 : Le contrôle des sociétés privées de sécurité étant partagé entre le CNAPS et l'Etat, prévoir que ce dernier aura plus particulièrement en charge le contrôle du fonctionnement du nouveau système mis en place et celui de la formation.

Pour mémoire, seuls les services et les procédures, peuvent faire l'objet d'un audit par l'Etat ; les hommes (agents, dirigeants) seront, quant à eux, soumis au contrôle administratif et disciplinaire du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

La méthodologie des audits repose sur un outil de contrôle interne qui permet de vérifier, grâce aux déplacements d'auditeurs sur le terrain, la conformité des pratiques avec les standards imposés par la loi, la réglementation ou la profession elle-même.

2.5.1 Les audits de fonctionnement du système

Les audits devraient être confiés à des auditeurs recrutés et formés à cette fin. Leur positionnement dans le dispositif sera à préciser ; il est évident qu'ils devront être en relation étroite avec le délégué interministériel. Les audits, pour être pertinents, doivent impérativement intégrer toutes les actualisations des textes, et s'appuyer sur les bonnes pratiques.

Recommandation n°39 : Elaborer une charte des audits de manière à définir clairement les droits et devoirs des auditeurs et des services audités.

Cette charte ne pourra être conçue qu'en concertation avec le délégué interministériel à la sécurité privée et le conseil national de l'activité de sécurité privée (CNAPS). Elle devra impliquer l'inspection générale de l'administration puisque le CNAPS relèvera de son contrôle.

La démarche d'audit repose en effet sur un contrôle sur site, comportant notamment la recherche de la conformité :

- aux normes légales et réglementaires,
- du dispositif de sécurité aux exigences de la situation, au type d'activité déployée,
- aux recommandations du délégué interministériel à la sécurité privée,
- aux recommandations du conseil national des activités privées de sécurité.

Les audits de fonctionnement auront également pour objectif l'évaluation globale du dispositif et son adaptation aux changements du marché. Ce point est estimé essentiel pour la moralisation de la profession.

La même démarche d'audit s'applique à la formation.

2.5.2. Les audits de formation

La formation des agents reste globalement du ressort de la profession, ce qui n'exclut pas le développement par l'éducation nationale de cursus supérieurs dans les spécialités de la sécurité privée.

La professionnalisation ne peut être menée à bien que si le secteur privé effectue un effort qualitatif dans l'élaboration du contenu pédagogique des formations.

Toutefois, considérant que la profession ne peut être juge et partie et que « *la sécurité privée concourt à la sécurité générale de la Nation* », l'État se doit d'apporter sa contribution, ne serait ce que pour évaluer que ce qu'il a prescrit, en particulier les grands principes de la loi du 12 juillet 1983, est effectivement suivi d'effets (dont notamment le principe de non confusion avec les services publics de police et le principe de neutralité dans la gestion des conflits auxquels il peut être ajouté une préparation à la gestion des situations conflictuelles).

Recommandation n°40 : Envisager que la forme des interventions de l'État puisse, dans une première phase, se limiter à la réalisation d'audits, dont les conclusions s'appuieront sur le référentiel de compétences constitué par les fiches métier.

En matière de formation, les audits pourront consister en :

- **des audits des modules de formation** (adaptation à l'emploi visé, formation initiale des dirigeants, des agents, prise en compte de l'intégralité de la réglementation, contenu des programmes, adaptation de la pédagogie,...). Les auditeurs vérifieront le contenu des CQP existants et leur pertinence face aux enjeux de la profession : les CQP « gardiennage », « transport de fond », « sécurité cynophile » ; des futurs CQP (dirigeants).
- **des audits des centres de formation** (la certification des quelques 250 organismes de formation est considérée comme un réel problème par la profession). Ces audits évalueront non seulement la procédure d'agrément des centres de formation mais s'attacheront à vérifier la réalité de ces formations, notamment sur la compétence des formateurs.
- **des audits des épreuves de qualification** (adéquation des épreuves aux besoins opérationnels).

Les audits devront confirmer l'adaptation des cursus de formation au référentiel des métiers.

La pratique des audits a pour objectif le conseil et la mise en conformité des préconisations qui ne sont pas respectées. En cas de manquements graves aux dispositions légales et réglementaires, l'auditeur a l'obligation d'établir un constat par procès verbal et d'informer le commissaire du gouvernement du CNAPS.

Hormis ces cas exceptionnels, l'auditeur doit émettre des recommandations qu'il adresse en toute transparence au service concerné. Celui-ci peut y répondre. L'audit et les observations recueillies sont consignés dans un rapport transmis au délégué et au CNAPS.

En cas de non respect des recommandations des auditeurs, un signalement est adressé au délégué interministériel et au CNAPS qui détermineront la suite à donner.

CONCLUSION

Les différents Etats d'Europe sont tous confrontés au développement de la sécurité privée. Ils ont tous du gérer la question du contrôle des entreprises de sécurité privée dans la mesure où l'Etat ne peut se désintéresser des activités qui touchent de près la sécurité et les libertés publiques.

Mais ils ont trouvé des formules très différentes, qui vont de l'étatisation complète du contrôle, comme c'est le cas en Espagne, à un régime très proche du droit commun de toutes les entreprises comme c'est le cas en Allemagne. Il est apparu aux membres de la mission qu'en ce qui concerne la France, celle-ci n'avait pas encore trouvé la formule la plus satisfaisante : le secteur de la sécurité privée, bien qu'en expansion, a pour ce qui est du gardiennage tout au moins, une marge de rentabilité encore faible. L'offre n'est pas suffisamment structurée et apporte des prestations inégales qui vont de l'excellence très réelle chez certaines entreprises à la désinvolture à l'égard des obligations réglementaires, pour ne pas dire plus, dans certains cas (souvent liés à des cascades de sous-traitants). La demande elle-même, face à une offre affaiblie, pèse de tout son poids pour écraser les prix, le moins disant étant souvent choisi au détriment du mieux disant.

Face à cette situation, la mission a estimé que l'Etat devait s'engager à aider à la restructuration du secteur, à promouvoir une offre de qualité avec des agents bien formés et à rationaliser le comportement des donneurs d'ordre, y compris publics. Parmi les solutions possibles, la mission a écarté la solution du « tout Etat » qui supposait un effort considérable des finances publiques incompatibles avec les contraintes financières actuelles. Une solution à l'Espagnole ou à la Belge supposerait la création d'au moins 500 ETP ! Elle a aussi estimé qu'il était nécessaire d'impliquer le plus possible les professionnels qui sont apparus comme de bonne volonté et favorables à la nouvelle démarche des pouvoirs publics les concernant.

La mission a privilégié l'idée de l'auto-organisation de la profession sous un contrôle effectif de l'Etat. Sa proposition centrale est en effet la création d'un Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) qui, avec ses branches régionales, serait chargé de l'accès à la profession, d'assurer la tutelle de la formation, de promouvoir une déontologie exigeante fondée sur de bonnes pratiques et de sanctionner les manquements à la réglementation ou à la déontologie. Toutes les entreprises ou personnes exerçant des activités de sécurité privée devraient obligatoirement adhérer à ce conseil et payer une cotisation en conséquence.

Compte tenu de l'importance des enjeux, la mission a estimé que l'Etat devait conserver la majorité dans l'organisme de gouvernance du CNAPS.

De plus, un poste de commissaire du gouvernement exerçant les fonctions de parquet pour cette dernière mission est une des innovations majeures du dispositif mais qui a été testée déjà par d'autres professions relevant du ministère de la justice. Un projet de loi et de décret en conseil d'Etat instituant cet organisme ont été annexés au rapport.

Un aspect important de cette réforme consiste dans le transfert des procédures de contrôle d'accès à la profession des préfectures vers le nouvel organisme professionnel.

Par ailleurs, la mission a tenu à ce que l'Etat mette en place un dispositif léger mais qui lui permette de mettre en œuvre une véritable stratégie de développement du secteur de la sécurité privée. C'est pourquoi la mission propose de créer un délégué interministériel à la sécurité privée placé auprès du ministre de l'intérieur mais associant les autres ministères concernés notamment, la justice, les finances et le ministère du travail. Un autre délégué serait chargé de négocier avec les donneurs d'ordre afin que de meilleures pratiques puissent s'établir sur ce marché.

Le délégué interministériel disposerait de services légers pour centraliser les statistiques, codifier les textes, élaborer une stratégie de développement, et lancer des campagnes d'audit ciblées sur des problèmes spécifiques.

Il est apparu en effet que l'application des textes faisait plus problème que la teneur des textes proprement dit, même si certaines améliorations peuvent encore être apportées. Sur ce dernier point, la mission insiste sur la nécessité absolue de créer une obligation d'assurance et de créer un fonds de garantie pour la profession. Cette obligation est généralisée en Europe et l'exception française sur ce sujet semble une lacune fort regrettable.

Avec un double niveau de contrôle, celui de la profession (le CNAPS), et celui de l'Etat parlant désormais d'une seule voix (le délégué interministériel), la mission estime que la conciliation entre le libre marché et les nécessités propre à la chaîne de la coproduction de sécurité doit être réalisée. Ce n'est que par une concertation approfondie, qui semble mûre aujourd'hui pour se réaliser, entre les professionnels, les syndicats, et les pouvoirs publics que les objectifs d'élévation du niveau de l'offre et de la rationalisation de la demande seront atteints. Tout ceci se fera dans l'intérêt des entrepreneurs, de leurs personnels, des clients et du grand public, tous concernés par cette activité essentielle de notre économie nationale et qui contribue de façon conséquente à la sécurité publique.




Yvan BLOT
Inspecteur général de l'administration



Olivier DIEDERICHS
Inspecteur général de l'administration



Hélène MARTINI
Inspecteur général de la police nationale



Général Pierre Garcin
Inspection générale de la gendarmerie
nationale



Colonel Dominique HAN
Inspection générale de la gendarmerie
nationale

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : lettre de mission
- Annexe 2 : personnes rencontrées
- Annexe 3 : DMAT (organigramme)
- Annexe 4 : textes juridiques
- Annexe 5 : projet de loi et de décret
- Annexe 6 : Allemagne
- Annexe 7 : Belgique
- Annexe 8 : Espagne
- Annexe 9 : Suède

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le Directeur du Cabinet

Inspection Générale de l'Administration
21 JAN. 2010
ARRIVÉE N° 10-027

Paris, le 18 JAN. 2010

Réf. : CAB/JMB/BMAT N°17

NOTE

à

**Monsieur le chef de corps de l'inspection générale de l'Administration
pour attribution**

Monsieur le Préfet, Secrétaire Général

Monsieur le Préfet de Police,

Monsieur le Préfet, Directeur Général de la Police Nationale

Monsieur le Directeur Général de la Gendarmerie Nationale

Monsieur le directeur, chef de l'inspection générale de la police nationale

**Monsieur le chef de l'inspection générale de la gendarmerie nationale
pour information**

Objet : mise en œuvre d'une mission de contrôle des entreprises de sécurité privée.

Les services de la police et de la gendarmerie nationale ne sont pas les seules forces engagées dans la lutte contre l'insécurité et la délinquance. Bien d'autres acteurs concourent à la mission de sécurité, au premier rang desquels les polices municipales et, de plus en plus, les entreprises de sécurité privée. Ces dernières interviennent dans bien des domaines (sécurité des stades, des aéroports, transports de personnes ou de fonds, protection rapprochée, surveillance de bâtiments publics, ...) sans que pour autant l'Etat abandonne ses fonctions régaliennes.

Il existe encore des domaines où la compétence peut être partagée, voire, déléguée (intelligence économique, sécurité événementielle, défense du patrimoine industriel, escortes routières ...). S'il est nécessaire de renforcer les complémentarités, il importe également que le positionnement et le rôle de ces acteurs soient clairement définis. Des travaux ont été engagés en ce sens.

Les enjeux et les besoins en matière de sécurité sont tels que les entreprises de sécurité privée seront appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans la gestion des politiques de sécurité.

Cette évolution prévisible implique que soit mis en place un dispositif de contrôle a priori, organisé sur le modèle de ce qui existe déjà au sein de la police ou de la gendarmerie nationale, afin de veiller à ce que les entreprises de ce secteur agissent en totale transparence, en parfaite loyauté et dans le respect absolu des personnes.

Prévoir de tels contrôles suppose qu'au préalable ces métiers se soient dotés d'un code de déontologie professionnelle. Il importera, en tout cas, de définir les normes à respecter, comme en matière d'achat public de sécurité privée.

Votre mission, que vous conduirez avec un représentant de chacune des inspections générales de la police et de la gendarmerie nationale, consistera à faire toutes propositions utiles sur la composition et les modalités d'organisation, de fonctionnement et de saisine d'une instance à créer au sein des services du ministère de l'intérieur. Il s'agira, pour celle-ci, de garantir la professionnalisation des filières de la sécurité privée par des contrôles appropriés sur la formation, la sélection et les conditions de délivrance des agréments requis.

Vous indiquerez, également, sous quelles formes vous concevez l'organisation des audits de conformité que cette instance devra conduire.

Vous me soumettrez vos conclusions d'ici la fin du premier trimestre 2010.


Michel BART

ANNEXE 2 : PERSONNES RENCONTREES

Ministère de l'Intérieur :

- M. Jean-Marc BERLIOZ, inspecteur général de l'administration, conseiller spécial auprès du ministre ;
- M. Frédéric PECHENARD, directeur général de la police nationale ;
- Général d'armée Roland GILLES, ancien directeur général de la gendarmerie nationale ;
- M. Christophe MIRMAND, préfet, directeur de la modernisation et de l'action territoriale ;
- M. Christophe SALIN, administrateur civil, chef du bureau des polices administratives à la DMAT
- M. Jacques FOURNIER, directeur central de la sécurité publique (DCSP) ;
- M. Pierre-Antoine MAILFAIT, DCSP ;
- M. Emile PEREZ, chef du SCTIP ;
- M. Bernard SIFFERT, sous-directeur de l'information et de la communication au SCTIP ;
- M. Bernard SQUARCINI, directeur central du renseignement intérieur (DCRI) ;
- Mme Lucile ROLLAND, chef d'état-major de la DCRI ;
- M. Eric BELLEMIN-COMTE, adjoint au sous-directeur de la protection économique de la DCRI ;
- M. Reynald BOUY, ingénieur général, adjoint au directeur des systèmes d'information et de communication ;
- M. Eric BALEDENT, chef de projet DRACAR à la DSIC ;
- M. Emmanuel AUBRY, administrateur civil, sous-directeur des programmes de l'administration générale à la DEPAFI.

Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique :

- M. Jean BESSIERE, directeur adjoint à la direction générale du travail (DGT) ;

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique :

- M. Jacques BARRAILLER, directeur des achats de l'Etat ;
- M. Jean-Baptiste HY, directeur adjoint ;

Ministère de la Défense :

- Commissaire lieutenant-colonel Marc WELTMANN, mission achat du secrétariat général pour l'administration ;
- Général Jean-Paul MARTIAL, direction de l'agence de reconversion de la Défense
- M. Stéphane BRUDY-CASTELLAN, chef du bureau des partenariats externes et du reclassement dans l'emploi à l'agence de reconversion de la Défense

Préfectures :

- M. Michel GAUDIN, préfet de police de Paris ;
- Mme Anne BOQUET, préfète des Yvelines ;
- M. Michel HEUZE, directeur du cabinet de la préfète des Yvelines ;
- Mme Aude PLUMEAU, directrice de la réglementation et des élections à la préfecture des Yvelines ;
- M. Gaël ROUSSEAU, chef du bureau des polices administratives à la préfecture des Yvelines ;
- M. Jacques-Antoine SOURICE, directeur départemental de la sécurité publique adjoint des Yvelines ;
- Lieutenant-colonel Bernard SOUCHON, commandant adjoint du groupement départemental de la gendarmerie des Yvelines ;
- M. Jean-Michel LEFRANC, adjoint au chef du service départemental d'information générale à la DDSF des Yvelines ;
- Mme Armelle JACQUET, commandant à l'état-major de la DDSF des Yvelines ;
- M. Laurent NUNEZ, directeur du cabinet du préfet de Seine-Saint-Denis ;
- M. Patrick ESPAGNOL, sous-préfet chargé des aéroports de Paris Charles-de-Gaulle et de Paris Le Bourget.

Personnalités qualifiées :

- M. Alain BAUER, professeur de criminologie, vice-président du SCS ;
- M. Eric CHALUMEAU, président du SCS ;
- Docteur Isabelle ADENOT, présidente du conseil national de l'Ordre des pharmaciens ;
- M. Jean-Charles ROCHARD, secrétaire général de l'Ordre des pharmaciens ;
- M. André-Michel VENTRE, directeur de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice ;
- Mme Anne WUILLEUMIER, Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice ;
- M. Marc BARBIER, Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice ;
- Maître Pierre MOREAU, avocat ;
- M. Xavier LATOUR, professeur de droit à l'Université Paris-V ;
- M. Daniel WARFMAN, membre du comité de pilotage de la licence professionnelle « Sécurité des biens et des personnes » à l'Université Paris Descartes ;
- M. Philippe HAAS, directeur de la revue « *En toute Sécurité* » ;
- M. Michel SEURIN, avocat général à la Cour d'Appel de Paris, commissaire du gouvernement auprès du conseil national des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ;
- M. Philippe LUCET, secrétaire général de l'ordre des avocats ;
- M. Olivier LAMBLING, avocat général à la Cour d'Appel de Paris ;
- M. Guy PIERA, consultant analyste chez Geocitys Conseil ;

Fédérations professionnelles :

- M. Claude TARLET, président de l'USP ;
- M. Nicolas LE SAUX, administrateur de l'USP ;
- Mme Liliane CLARET, déléguée générale de l'USP ;
- M. Michel FERRERO, président du SNES ;
- M. Luc DELARUE, président du collège B du SNES ;
- M. Philippe FRANQUET, président du GPMSE ;
- M. Michel GEORGE, vice-président du GPMSE ;
- Mme Béatrice de BAGNEUX, déléguée générale du GPMSE ;
- M. Patrick THOUVEREZ, président du SESA ;
- M. Patrick LAGARDE, président de la FEDESFI ;

Formation :

- M. Philippe MAQUIN, président de l'UNAFOS ;
- M. Thierry OLLAND, président de l'ADEF ;
- Mme Lysiane CLARET, secrétaire générale de l'ADEF ;
- M. Fabrice LEFEBVRE, directeur de l'école nationale de la sûreté de la SNCF ;
- Mme Nathalie VILLEMAGNE, directrice des opérations et du développement technique chez VIVALIANS/IFFIS (Institut français de formation et d'ingénierie sécuritaire) ;

Syndicats :

- M. Alain BOUTELOUX, FO, vice-président de l'ADEF ;
- M. Thierry ALZIEU, CFDT, vice-président de la CPNE ;
- M. Omar KERRIOU, CFDT, secrétaire fédéral de la branche sécurité de la Fédération des services ;

Entreprises :

- M. Jean-Louis BLANCHOU, directeur de la sûreté et des préventions des aéroports de Paris (ADP) ;
- M. Michel RIGAUD, gérant d'Arkos Sécurité ;
- M. Olivier HASSID, délégué général du CDSE ;
- M. Thierry MASSA, président du directoire d'ONET ;
- M. Jean-Louis MUNOS, président d'ONET-Sécurité ;
- Mme Carole PHELIPOT, directrice générale adjointe d'ONET-Sécurité ;
- M. Jean-François BERNIQUET, directeur d'exploitation, Securitas-France ;
- M. Fabien MAYAUDON, directeur régional, Securitas-France ;
- Mme. Marie GEROSA, directeur adjoint de la sécurité du groupe Thalès ;
- M. Eric LE GRAND, directeur de la sécurité de La Poste ;
- M. Lionel de BAR, banque Rothschild ;

- M. Bruno LEFEBVRE, directeur de la sécurité du groupe Bouygues ;
- M. Cyril NGUYEN, directeur Sécurité du groupe Nestlé France ;
- M. Thierry HENRY, directeur du département Sécurité du groupe Sephora ;
- M. Jean-François LOUP, responsable de la sécurité de la banque Lazard ;
- M. Bertrand COURTOIS-SUFFIT, président de la commission technique du conseil national des centres commerciaux ;
- M. Joachim LEITE, chef de département à la direction des achats de l'UGAP ;
- M. André MOLINENGO, direction des immeubles et de la sécurité du Crédit du Nord ;
- M. Laurent ALLAIS, responsable de la sécurité physique à la direction de la sécurité de la banque HBSC ;

Comparaisons internationales :

Belgique :

- Mme Michèle BOCCOZ, ambassadrice de France ;
- M. Jan CAPPELLE, directeur de la Sécurité privée (DSP) à la direction générale Sécurité et Prévention au service public fédéral de l'Intérieur ;
- Mme Marie BOCQUET, Attachée, DSP ;
- M. Philippe JACQUEMYNS, Attaché, DSP ;
- M. Vincent MAIRLOT, DSP ;
- Mme Odile VERCAUTEREN, DSP ;
- M. Bruno ROLLING, officier de liaison à l'UCLAT.

Allemagne :

- M. Bernard de MONTFERRAND, ambassadeur de France ;
- Lieutenant-Colonel Frédéric LE MEUR, Attaché de sécurité intérieure adjoint à l'ambassade de France ;
- M. Bertrand CADIOT, haut-fonctionnaire de liaison entre le ministère de l'Intérieur et le Bundesministerium des Innern ;
- M. Gerd NEUBECK, président de la Deutsche Bahn Sicherheit (filiale sécurité des chemins de fer fédéraux) ;
- M. Dirk FLEISCHER, directeur des opérations de la Deutsche Bahn Sicherheit ;
- M. Stéphane BEEMELMANS, directeur de la direction « G » des affaires générales et internationales du ministère fédéral de l'Intérieur (Bundesministerium des Innern, BMI) ;
- M. Johannes RASCHKA, juriste à la direction « G », BMI ;
- M. Lars RÜCKHEIM, direction « ÖS » de la sécurité publique, BMI ;
- Mme Annegret KORFF, direction « ÖS » de la sécurité publique, BMI ;
- Mme Monika OTTEMEYER, responsable de la réglementation pour les entreprises privées de sécurité, ministère fédéral de l'Economie et de l'Industrie (Bundesministerium für Wirtschaft und Industrie, BMWI) ;
- M. le Professeur Rolf STOBER, directeur du FORSI, Institut de formation continue pour les métiers de la sécurité ;

- M. Oliver SCHOEPKE, responsable de la recherche fondamentale au FORSI ;
- Mme Sabine GEHRIG, secrétaire générale de la Chambre de commerce et d'industrie de Berlin (Industrie- und Handelskammer Land Berlin);
- M. Ralph RAPPERT, responsable du droit commercial au département de l'Economie et du Travail du Sénat de Berlin ;
- M. Harald OLSCHOK, secrétaire général de la fédération patronale des entreprises privées de sécurité (BDWS).

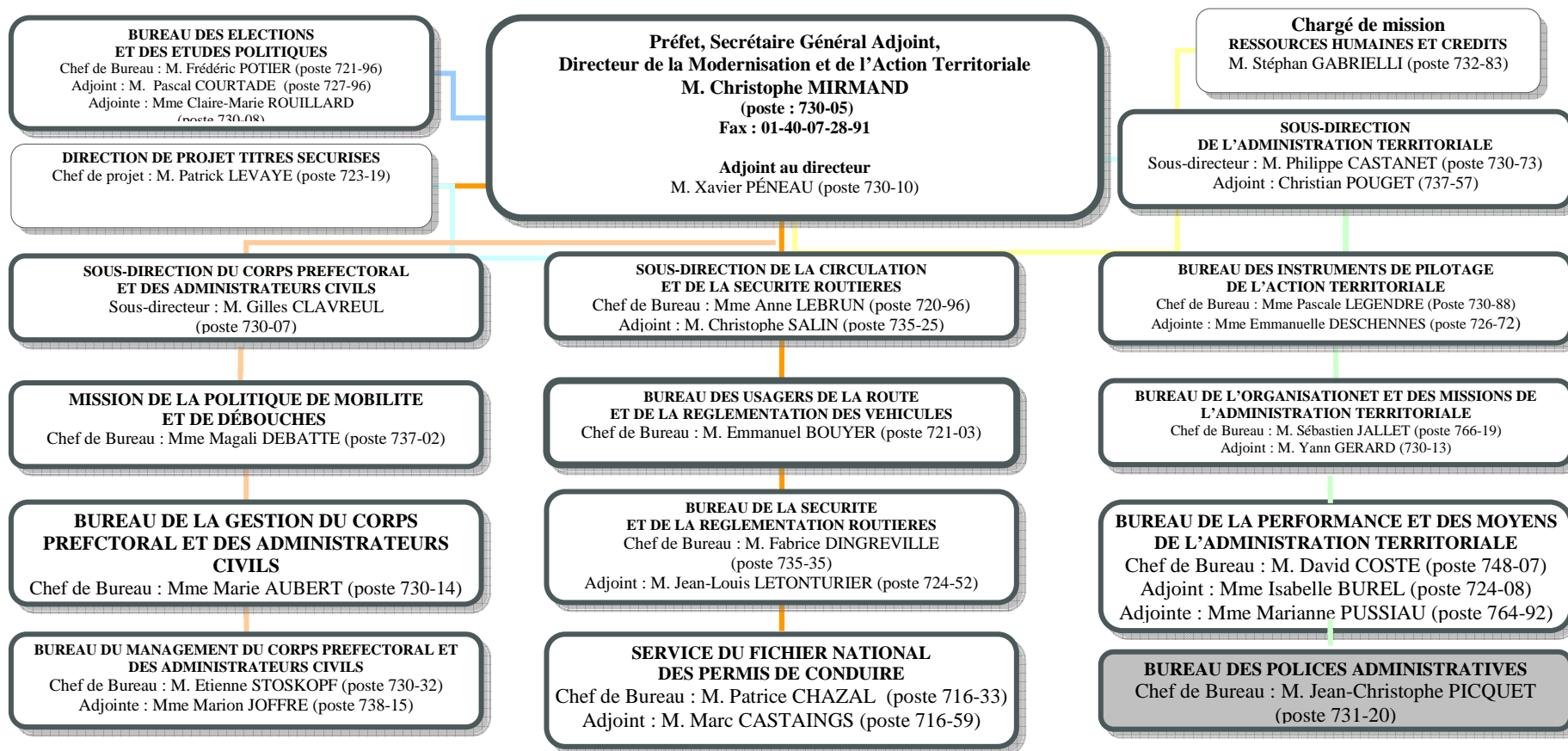
Espagne :

- M. José MARIN MANZANERA, commissaire général à la sécurité du ministère de l'Intérieur ;
- M. Esteban GANDARA TRUEBA, commissaire de police, chef de l'unité centrale de sécurité privée au ministère de l'Intérieur ;
- M. Eduardo COBAS URCELAY, secrétaire général de l'APROSER (fédération professionnelle des entreprises privées de sécurité) ;
- M. Jean-Claude NOLLA, ministre conseiller à l'ambassade de France ;
- M. Michel ZUERAS, attaché de sécurité intérieure ;
- Le colonel Christophe PERRET, ASI adjoint.

Suède :

- M. Joël de ZORZI, ambassadeur de France ;
- Mme Helena BÄCK, conseiller juridique au bureau des entreprises commerciales, préfecture de Stockholm ;
- M. Lars SJÖBERG, direction de la police d'Etat ;
- M. Björn ERICSSON, security manager, société SBT ;
- M. Marcus LINDSTRÖM, conseiller juridique à l'ALMEGA (fédération patronale des entreprises de sécurité) ;
- M. Rutger ÖIJERHOLM, conseiller juridique à la direction de l'administration de la préfecture de Stockholm ;
- M. Loïc JEZEQUEL, attaché de sécurité intérieure à l'ambassade de France au Danemark ;
- M. Jean-Marie BERGEAUD, attaché de défense à l'ambassade de France en Suède ;

ANNEXE 3 : DMAT (ORGANIGRAMME)



ANNEXE 4 : TEXTES JURIDIQUES

SECURITE PRIVEE : TEXTES LEGISLATIFS, REGLEMENTAIRES ET JURISPRUDENTIELS

Déclaration des droits de l'homme de 1789 (article XII et XV)

Textes législatifs.

Code de la défense, article L. 1332-1.

Code de l'aviation civile, articles L213-2-1, L282-8, L321-7.

Code du travail, articles L8211-1, L8221-3.

Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, réglementant les activités privées de sécurité.

Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, d'orientation et de programmation pour la sécurité.

Loi n° 96-51 du 26 janvier 1996, relative aux transports.
Modifiant l'article L282-8 du Code de l'aviation civile.

Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, portant création de la commission nationale de déontologie de la sécurité.

Loi n° 2000-646 du 10 juillet 2000, relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées.

Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001, relative à la sécurité quotidienne.
Modifiant l'article L282-8 du Code de l'aviation civile.
Modifiant l'article 3-1 de la loi 83-629 du 12 juillet 1983.

Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.
Titre IV modifiant la loi 83-629 du 12 juillet 1983.

Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité
Modifiant la loi 83-629 du 12 juillet 1983.

Loi n° 2005-357 du 20 avril 2005, relative aux aéroports.
Modifiant l'article L213-2-1 du Code de l'aviation civile.

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance.
Modifiant la loi 83-629 du 12 juillet 1983.

Loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux
Modifiant la loi 83-629 du 12 juillet 1983.

Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.
Modifiant la loi 83-629 du 12 juillet 1983.

Décrets.

Décret n° 86-1099 du 10 octobre 1986 relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transport de fonds et protection de personnes.

Décret n° 2000-376 du 28 avril 2000, relatif à la protection des transports de fonds.

Décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005, pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes.

Décret n° 2005-1123 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et relatif à la qualification professionnelle des dirigeants et à l'aptitude professionnelle des salariés des agences de recherches privées

Décret n° 2006-583 du 23 mai 2006 relatif aux dispositions réglementaires du livre III du code de l'éducation.
Modifie le décret 2005-1122 du 6 septembre 2005.

Décret n° 2007-1181 du 3 août 2007 modifiant le décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes et le décret n° 2005-1123 du 6 septembre 2005 relatif à la qualification professionnelle des dirigeants et à l'aptitude professionnelle des salariés des agences de recherches privées.

Décret 2009-137 du 9 février 2009, relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités de sécurité définies à l'article 1er de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983.

Décret n° 2009-214 du 23 février 2009 modifiant la réglementation des activités privées de sécurité et portant transposition, pour ces activités, de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.
Modifie le décret 2005-1122 du 6 septembre 2005.

Arrêtés et circulaires ministérielles.

Arrêté MINDEF du 19 juillet 2007, relatif à la reconnaissance aux militaires et fonctionnaires du ministère de la défense de l'aptitude professionnelle à exercer des activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes.

Arrêté MIOMCT du 3 août 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 1er du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 modifié pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes.

Arrêté MIOMCT du 23 août 2007 relatif à l'agrément, prévu à l'article 1er du décret no 2005-1122 du 6 septembre 2005, des certificats de qualification professionnelle relatifs aux activités de sûreté aéroportuaire.

Arrêté MIOMCT du 9 février 2009, portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif à la carte professionnel des agents de sécurité privée dénommé « DRACAR ».

Arrêté MIOMCT du 9 février 2009 autorisant la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Téléc@rtepro ».

Circulaire NOR INT A 0900044 C MIOMCT du 24 février 2009, relative aux conditions de vérification de la justification de l'aptitude professionnelle pour les activités régies par le titre 1er de la loi du 12 juillet 1983.

Jurisprudences.

[Conseil d'État du 17 juin 1932, ville de Castenaudary.](#)

Conseil d'État, 7/10 SSR, du 1^{er} avril 1994, 144152 144241, commune de Menton, publié au recueil Lebon.

Conseil d'État, 5/3 SSR, du 29 décembre 1997, 170606, commune d'Ostricourt, mentionné aux tables du recueil Lebon.

ANNEXE 5 : PROJET DE LOI ET DECRET

PROJET DE LOI PORTANT CREATION DU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITES PRIVEES DE SECURITE (CNAPS)

Article 1^{er}

Sont soumises aux dispositions des articles ci-dessous, dès lors qu'elles ne sont pas exercées par un service public administratif, les activités privées de sécurité exercées par les personnes physiques ou morales, travaillant pour elles-mêmes ou pour le compte d'un tiers, visées aux articles 1er et 20 de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983.

Article 2

Les personnes physiques ou morales visées à l'article 1^{er} ne peuvent exercer leur activité qu'après avoir obtenu l'agrément du conseil national des activités privées de sécurité visé à l'article 3.

Elles doivent justifier d'une assurance couvrant leur responsabilité professionnelle.

Article 3

Il est institué un conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), doté de la personnalité morale.

Le conseil national des activités privées de sécurité est chargé :

1° d'agréer les personnes physiques ou morales exerçant les activités visées à l'article 1er et de délivrer les cartes professionnelles instaurées par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 conformément aux dispositions de la loi 83-629 du 12 juillet 1983 ;

2° de délivrer les autorisations provisoires et les autorisations préalables conformément aux dispositions de la loi 83-629 du 12 juillet 1983 ;

3° de sanctionner, dans les conditions prévues à l'article 5 et conformément aux dispositions de la loi 83-267 du 12 juillet 1983, les manquements aux lois, règlements, et obligations professionnelles et déontologiques applicables aux activités privées de sécurité. La décision du conseil national des activités privées de sécurité qui refuse, retire ou suspend l'agrément pour exercer ces activités ou qui inflige toute autre sanction disciplinaire ou une pénalité financière doit être motivée ;

4° d'émettre des avis et de formuler des propositions concernant les métiers de la sécurité privée et les politiques publiques qui leur sont applicables ;

5° de rédiger un code de déontologie de la profession approuvée par les pouvoirs publics et s'imposant aux personnes physiques et morales visées à l'article 1er.

Article 4

Le conseil national des activités privées de sécurité est composé de plusieurs catégories de membres :

- 1° Les représentants de l'État ;
- 2° Les représentants des métiers de la sécurité privée ;
- 3° Les représentants des donneurs d'ordre publics et privés ;
- 4° Les représentants des salariés des entreprises privées de sécurité ;
- 5° Les membres siégeant sans voix délibérative.

La répartition des sièges et le mode de désignation des membres visées aux alinéas 1° à 4° sont déterminés par un décret en Conseil d'Etat.

Le mandat des membres du conseil est de quatre ans, renouvelable une fois.

Le président est élu par les membres du conseil en leur sein. Les membres visées aux alinéas 1° à 4° sont électeurs. Seuls les membres visés aux alinéas 1° et 2° peuvent être candidats.

Des suppléants sont désignés en nombre égal dans les mêmes formes.

Un magistrat du parquet est désigné pour exercer les fonctions de commissaire du gouvernement auprès du conseil national des activités privées de sécurité.

Le financement du conseil est assuré par le versement de cotisations professionnelles obligatoires acquittées par toutes les personnes physiques ou morales exerçant les activités visées à l'article 1er et par le produit des pénalités financières prévues à l'article 5. Les salariés des entreprises privées de sécurité ne sont pas assujettis à la cotisation professionnelle. Le montant de ces cotisations est fixé par le conseil en fonction de l'activité des assujettis.

Article 5

Tout manquement aux lois, règlements ou obligations professionnelles applicables aux activités de sécurité privées peut donner lieu à sanction disciplinaire. La prescription est de trois ans à compter de la constatation du manquement.

Le conseil statue par décision motivée sur proposition du commissaire du gouvernement. Aucune sanction ne peut être prononcée sans que les griefs aient été communiqués à la personne physique ou morale incriminée, que celle-ci ait été mis à même de prendre connaissance du dossier et de formuler ses observations.

Les sanctions applicables aux personnes physiques et morales visées à l'article 1^{er}, compte tenu de la gravité des faits reprochés, sont : l'avertissement, le blâme, l'interdiction d'exercice de tout ou partie de l'activité de sécurité privée à titre temporaire, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans⁷⁴, et le retrait définitif de l'agrément ou de la carte professionnelle. Le conseil peut aussi infliger des pénalités financières conjointement à une sanction disciplinaire dont le montant est défini par un décret en Conseil d'Etat.

En cas d'urgence, le président du conseil peut prononcer la suspension provisoire de l'exercice de tout ou partie de l'activité pour une durée qui ne peut excéder un mois, sauf

74 Cinq au lieu de trois pour respecter les durées prescrites par la loi de 1983.

prolongation décidée par le conseil pour une durée qui ne peut excéder trois mois. Il en informe sans délai le conseil.

Article 6

Le conseil national des activités privées de sécurité se dote d'une organisation territoriale sous la forme de sections régionales correspondant aux régions administratives intitulées conseils régionaux des activités privées de sécurité.

Article 7

La loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 est modifiée comme suit :

Article 3-1 : dans la première phrase du deuxième alinéa les mots « *par le préfet de département ou, à Paris, par le préfet de police* » sont remplacés par « *le conseil national des activités privées de sécurité* ».

Article 3-2 : le mot « *préfet* » est remplacé par « *conseil national des activités privées de sécurité* » ; le dernier alinéa est supprimé

Article 5 : au premier alinéa, est insérée l'expression « *par le conseil national des activités privées de sécurité* » après les mots « *s'il n'est titulaire d'un agrément délivré* » ; le dernier alinéa est rédigé comme suit : « *L'agrément peut être retiré lorsque son titulaire cesse de remplir l'une des conditions prévues au présent article. Il peut être suspendu immédiatement en cas d'urgence par le président du conseil national des activités privées de sécurité selon les formes prescrites par l'article 5 de la loi XXX du XXX ou par le préfet de département ou, à Paris, par le préfet de police, en cas de nécessité tenant à l'ordre public.* »

Article 6 : au sixième alinéa, les mots « *par le conseil national de activités privées de sécurité* » sont ajoutés après « *détention d'une carte professionnelle délivrée* ».

Article 6-2 : à la fin de du premier alinéa est ajoutée la phrase suivante : « *La détention par le salarié d'un diplôme ou d'un certificat de qualification professionnelle en matière de services de sécurité incendie et d'assistance à personnes ne fait pas obstacle à la rupture de plein droit du contrat de travail.* »

Article 7 : au paragraphe I-, l'expression « *du préfet de département* » est remplacée par « *du service territorialement compétent du conseil national des activités privées situé dans la région* » ; l'expression « *ou, à Paris, auprès du préfet de police* » est supprimée ; au paragraphe II-, dans la première phrase, les mots « *préfet de police* » sont remplacés par « *conseil national des activités privées de sécurité* » ; au paragraphe IV-, l'expression « *du préfet, ou à Paris, du préfet de police* » est remplacée par « *du conseil national des activités privées de sécurité* ».

Article 13 : au dernier alinéa est rajouté l'expression suivante à la fin de la phrase « *ainsi qu'au conseil national des activités privées de sécurité* ».

Article 22 : au premier alinéa les mots « *par le conseil national des activités privées de sécurité* » sont ajoutés après « *d'un agrément délivré* ».

Article 23 : le 1° est réécrit comme suit : « *S'il n'a fait l'objet, préalablement à son embauche, d'une déclaration auprès du conseil national des activités privées de sécurité* » ; dans le dernier alinéa, l'expression « *par le préfet* » est remplacée par « *par le conseil national des activités privées de sécurité* »

Article 25 : au paragraphe I-, l'expression « *du préfet de département* » est remplacée par « *du service territorialement compétent du conseil national des activités privées situé dans la région* » ; l'expression « *ou, à Paris, auprès du préfet de police* » est supprimée ; au paragraphe II-, dans la première phrase, les mots « *préfet de police* » sont remplacés par « *conseil national des activités privées de sécurité* » ; au paragraphe IV-, l'expression « *du préfet, ou à Paris, du préfet de police* » est remplacée par « *du conseil national des activités privées de sécurité* ».

Article 30 : au dernier alinéa, il est ajouté « *ainsi qu'au conseil national des activités privées de sécurité* » à la fin de la phrase.

Article 35 : au point 2°, l'expression « *ou au conseil national des activités privées de sécurité* » est ajoutée après « *préfet de département* » et après « *représentant de l'Etat* ».

Article 8

Les décisions du conseil national des activités privées de sécurité ou de son président statuant en urgence peuvent faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel de Paris. Le recours peut être porté devant le premier président de la dite cour statuant en référé.

Article 9

L'inspection générale de l'administration remet chaque année au gouvernement un rapport évaluant l'activité du conseil national des activités privées de sécurité et présentant les propositions de nature à améliorer son organisation et son fonctionnement. Elle bénéficie pour cette mission de l'assistance de l'inspection générale de la police nationale et de l'inspection générale de la gendarmerie nationale.

Article 10

Un décret en conseil d'Etat fixe les conditions d'applications des articles 1 à 8.

PROJET DE DECRET RELATIF AU CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITES PRIVEES DE SECURITE (CNAPS)

I. Titre premier : organisation du conseil national des activités privées de sécurité.

Article 1er - Composition

Le nombre de sièges attribués à chaque catégorie de membres au titre de l'article 4 de la loi XXX du XXX est fixé comme suit :

1° 17 sièges pour les représentants de l'État selon la répartition suivante :

- 10 personnalités qualifiées, parmi lesquelles un inspecteur général de l'administration, nommées par arrêté du ministre de l'Intérieur ;
- 3 personnalités qualifiées nommées par arrêté du garde des Sceaux ;
- 2 personnalités qualifiées nommées par arrêté du ministre chargé du Travail ;
- 2 personnalités qualifiées nommées par arrêté du ministre chargé du Budget.

2° 13 sièges pour les représentants des métiers de la sécurité privée selon la répartition suivante :

- 6 sièges pour le secteur du gardiennage et de la surveillance humaine ;
- 1 siège pour le secteur de la sûreté aéroportuaire ;
- 1 siège pour le secteur du transport de fonds ;
- 1 siège pour le secteur de la surveillance électronique (à l'exclusion des installateurs) ;
- 1 siège pour le secteur de la protection physique des personnes ;
- 1 siège pour le secteur des agences de recherches privées ;
- 2 sièges pour le secteur de la formation aux métiers de la sécurité privée.

3° 1 siège pour les représentants des donneurs d'ordre publics et privés.

Les organisations professionnelles ou interprofessionnelles compétentes pour les catégories visées aux alinéas 1° à 3° désignent librement leurs délégués selon leurs propres règles internes. Le ministre de l'Intérieur arrête la liste des organisations représentatives habilitées à nommer des délégués au conseil national et leur nombre de sièges respectifs.⁷⁵

4° 2 sièges pour les représentants des salariés des entreprises privées de sécurité

Les syndicats représentatifs de la branche désignent librement leurs délégués selon leurs propres règles internes. Le ministre de l'Intérieur arrête la liste des syndicats habilités à nommer des délégués au conseil national et leur nombre de sièges respectifs selon les critères de représentativité usuels.

⁷⁵ L'arrêté ministériel précisera ainsi USP 3 sièges, SNES 3 sièges et ainsi de suite.

5° 1 siège pour les membres ne disposant pas de voix délibérative, attribué à un représentant du secteur des cabinets de conseil en sécurité, désigné selon la procédure visée aux alinéas 2° et 3°.

Les membres visés aux alinéas 2° à 4° sont réputés prendre leurs fonctions à réception par le ministre de l'Intérieur d'un courrier recommandé émanant de l'organisation désignataire et l'informant du choix des noms de ses délégués.

En outre, assistent aux séances du conseil national sans voix délibérative :

- le délégué interministériel à la sécurité privée instauré par le décret XXX du XXX juin 2010;
- le commissaire du gouvernement visé à l'article 4 de la loi XXX du XXX

Le président du conseil national leur donne la parole dès qu'ils la demandent, en priorité à toute autre demande d'intervention, et leurs interventions sont toujours intégralement transcrites au procès-verbal des séances du conseil national.

Le secrétariat des séances du conseil est assuré par le secrétaire général.

Article 2 – Séances du conseil

Le conseil national des activités privées de sécurité se réunit sur convocation de son président et au moins une fois par mois. La convocation est de droit lorsque le commissaire du gouvernement, le délégué interministériel à la sécurité privée ou sept membres du conseil en font la demande.

L'ordre du jour est fixé par le président. Le commissaire du gouvernement, le délégué interministériel à la sécurité privée ou sept membres du conseil peuvent faire inscrire à l'ordre du jour toute question relevant de la compétence du conseil.

Le conseil ne peut valablement délibérer que si au moins dix-sept membres à voix délibérative sont présents. Lorsque le quorum n'est pas atteint sur un ordre du jour donné, le conseil délibère valablement quel que soit le nombre de ses membres après une nouvelle convocation portant sur le même ordre du jour et précisant qu'aucun quorum n'est exigé.

Les décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents. Les abstentions sont prises en compte dans le décompte des voix pour le calcul de la majorité absolue à atteindre. En l'absence de majorité absolue, un deuxième vote est organisé, après une suspension de séance, par le président du conseil national. Au deuxième tour de scrutin, la majorité simple suffit. Ces règles s'appliquent également aux élections visées à l'article 3 et aux scrutins nominatifs organisés par le conseil national. A l'exception des scrutins nominatifs et des élections, la voix du président est prépondérante en cas de partage des voix au deuxième tour de scrutin.

Article 3 – Bureau

Le conseil national élit son président conformément aux dispositions de la loi XXX du XXX. Il élit également les autres membres du bureau qui assistent le président :

- un à sept vice-présidents ;
- un secrétaire ;
- un trésorier.

Le bureau se réunit sur convocation du président.

Les élections se déroulent à bulletins secrets et au scrutin uninominal.

Le conseil national peut en outre confier des délégations thématiques à ses membres.

Les services administratifs du conseil national sont dirigés par un secrétaire général nommé par le conseil sur proposition du président. Il doit être habilité par le ministre de l'Intérieur pour exercer ses fonctions.

Article 4 - Règlement intérieur

Le conseil établit son règlement intérieur, qui fixe notamment ses conditions de fonctionnement et l'organisation de ses services. Il règle en particulier les relations entre le conseil national et les conseils régionaux visés au titre II.

Article 5 – Gratuité des fonctions

Les fonctions de membre du conseil sont gratuites. Toutefois, les membres du conseil et le commissaire du gouvernement ont droit à l'indemnisation des frais et sujétions auxquels les expose l'exercice de leurs fonctions.

Article 6 – Financement - Budget

Pour l'application du dernier alinéa de l'article 4 de la loi portant création du conseil national des activités privées de sécurité, les personnes physiques et morales exerçant une activité de sécurité privée au sens de l'article 1^{er} de la dite loi déclarent au conseil, chaque année avant le 30 avril, le chiffre d'affaires réalisé. Cette déclaration est assortie de pièces justificatives. Les salariés ne sont pas assujettis.

Le conseil détermine le taux et les modalités de calcul de la cotisation annuelle des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité. Il s'entoure d'un comité des finances associant des experts et des personnalités qualifiées pour cette tâche.

Lorsqu'une personne physique ou morale exerce son activité depuis moins d'une année, la cotisation est calculée en fonction du chiffre d'affaires qu'elle prévoit de réaliser ou de percevoir au cours de la première année d'exercice. Le montant du chiffre d'affaires est déclaré dans les conditions prévues au premier alinéa.

Le non-paiement de la cotisation ou la minoration de celle-ci à la suite de fausses déclarations constitue un motif automatique de poursuites disciplinaires visées au titre III pouvant conduire au retrait de l'autorisation d'exercer une profession relevant des dispositions de la loi 83-629 du 12 juillet 1983. Les sanctions prononcées pour ce motif incorporent toujours une pénalité financière proportionnelle au montant dû au titre de la cotisation professionnelle, quelle que soit la sanction, et qui ne peut être inférieure à 7,500 €. Le conseil ne peut renoncer à percevoir ces sommes, cotisations et pénalités additionnelles, quelles que soient les circonstances.

Le conseil arrête son budget, chaque année avant le 31 décembre, sur proposition du président.

Le président exécute le budget.

Le conseil approuve les comptes de l'exercice passé en donnant quitus au trésorier. En cas de rejet du quitus, l'ensemble du bureau est considéré comme démissionnaire d'office.

II. Organisation territoriale : les conseils régionaux des activités privées de sécurité.

Article 7 – Composition des conseils régionaux.

Le conseil national des activités privées de sécurité met en place, sous son autorité, les conseils régionaux des activités privées de sécurité visés à l'article 6 de la loi XXX du XXX. Leur compétence territoriale épouse celles des régions administratives. L'organisation générale des conseils régionaux est arrêté dans le règlement intérieur du conseil national, à l'exception du nombre de sièges et de leur répartition, qui sont déterminés par le ministre de l'Intérieur sur proposition du préfet de région.

Les préfets de région s'inspirent des principes tirés de l'article 1er pour leurs propositions en tenant compte des équilibres régionaux entre les différents métiers de la profession. Les conseils régionaux comptent au minimum 15 membres et au maximum 33 membres à voix délibératives. Les représentants de l'État disposent de la majorité des sièges.

Les délégués de l'État dans chaque conseil régional sont nommés par arrêté du préfet de région. Il nomme toujours au moins le commandant de région de gendarmerie ou un directeur départemental de la sécurité publique en fonction sur le territoire de la région. Il a toute latitude pour équilibrer la représentation entre les différents services déconcentrés selon les critères qu'il estime adéquats pour sa région.

Les représentants des différents métiers de la sécurité privée et des salariés sont librement désignés par les organisations disposant d'un ou de plusieurs sièges selon la répartition arrêtée par le ministre de l'Intérieur sur proposition du préfet de région.

Le conseil national siège en formation régionale pour délibérer des affaires de l'Ile-de-France.

Article 8 – Fonctionnement des conseils régionaux.

Le conseil national met à disposition des conseils régionaux les moyens matériels et humains nécessaires à leur fonctionnement. Il a toute latitude pour attribuer ces moyens. Les conseils régionaux ne jouissent pas de la personnalité morale et ont interdiction de se constituer sous forme associative. Leurs services administratifs sont dirigés par un secrétaire régional, collaborateur du secrétaire général. Le secrétaire régional doit être habilité par le préfet de région pour exercer ses fonctions.

Le conseil national constitue un comité des régions, présidé par le président du conseil national ou son représentant, chargé de coordonner l'action des conseils régionaux, de préparer l'allocation des ressources et des moyens entre eux et d'harmoniser leurs pratiques, notamment en matière de poursuites disciplinaires visées au titre III.

Les conseils régionaux élisent un président et un bureau selon les mêmes formes que celles décrites à l'article 3.

Le préfet de région ainsi que les préfets des départements situés dans la région ont la faculté de saisir le conseil régional de leur circonscription de tout sujet qui sera obligatoirement inscrit à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil régional. Ils disposent d'un droit de saisine en matière disciplinaire à l'encontre des personnes physiques et morales visées par l'article 1er de la loi XXX du XXX portant création du conseil national des activités privées de sécurité. Ils peuvent assister ou se faire représenter aux séances du conseil régional à tout moment. Leurs interventions sont intégralement transcrites au procès-verbal.

Chaque conseil régional établit un rapport d'activité annuel, comportant un volet statistique, qu'il transmet au conseil national et au préfet de région.

Article 9 – Attributions des conseils régionaux.

Les conseils régionaux exercent, en son nom, les missions dévolues au conseil national des activités privées de sécurité énumérées aux 1° à 3° de l'article 3 de la loi XXX du XXX dans les conditions précisées par le règlement intérieur élaboré par le conseil national.

Le conseil national exerce ces missions pour la région Ile-de-France quand il siège en formation régionale.

Le conseil national peut statuer en appel sur ces décisions. Les personnes physiques ou morales visées à l'article 1er de la loi XXX du XXX ont un mois pour contester devant le conseil national les décisions défavorables (refus d'agrément, refus de délivrance, sanctions disciplinaires) rendues à leur encontre par les conseils régionaux. Nul ne peut contester une décision défavorable devant la justice dans les conditions fixées à l'article 8 de la loi XXX du XXX s'il n'a pas préalablement épuisé les voies de recours internes au conseil national des activités privées de sécurité.

Le ministre de l'Intérieur, les préfets et le commissaire du gouvernement ont la faculté de saisir en appel le conseil national pour toutes les décisions prises par les conseils régionaux au titre des missions visées ci-dessus.

III. Procédures disciplinaires et commissaire du gouvernement.

Article 10 – Discipline.

Le conseil national des activités privées de sécurité statue en matière disciplinaire sur proposition du commissaire du gouvernement à qui revient l'instruction de la procédure. Le commissaire du gouvernement propose la sanction administrative et le montant de la pénalité financière. Il saisit le parquet territorialement compétent lorsqu'il a connaissance de crimes ou de délits commis par les personnes exerçant une activité privée de sécurité au sens de l'article 1er de la loi XXX du XXX.

Le commissaire du Gouvernement peut engager simultanément des poursuites à l'encontre de la société agréée et de la personne en fonction dans cette société. Il procède à l'instruction préalable du dossier et peut se faire communiquer tous renseignements ou documents et procéder à toutes auditions utiles.

L'action du commissaire du gouvernement est enclenchée :

- 1° Sur saisine du ministre de l'Intérieur ;
- 2° Sur saisine des préfets ;
- 3° Sur saisine des présidents des conseils régionaux ;
- 4° Sur saisine d'une personne physique ou morale relevant de l'article 1er de la loi XXX du XXX ;
- 5° Sur saisine des organisations représentatives des salariés ou des employeurs du secteur de la sécurité privée ;
- 6° Sur saisine des donneurs d'ordre ;
- 7° Sur saisine des particuliers ;
- 8° Sur sa propre saisine.

Le commissaire du gouvernement a la faculté de classer sans suite les saisines visées au 6° qui ne seraient pas justifiées.

Les sanctions prononcées par le conseil national des activités privées de sécurité sont celles énumérées à l'article 5 de la loi XXX du XXX. Les pénalités financières infligées par le conseil sont librement déterminées par lui dans les limites fixées à l'alinéa suivant en fonction des éléments du dossier et de la proposition du commissaire du gouvernement ou de son délégué, sans qu'il ne soit lié par la nature de la sanction administrative concomitante.

Les pénalités financières applicables :

- aux personnes physiques, salariées des entreprises privées de sécurité, sont d'un montant minimal de 250 € et ne peuvent excéder 2,000 € ;
- aux personnes physiques, dirigeants d'entreprises privées de sécurité, sont d'un montant minimal de 1,500 €, sous réserve des dispositions de l'article 6, et ne peuvent excéder 50,000 € ;
- aux personnes morales relevant de l'article 1er de la loi XXX du XXX, sont d'un montant minimal de 1,500 €, sous réserve des dispositions de l'article 6, et ne peuvent excéder un pour cent du chiffres d'affaires.

Article 11 – Commissaire du gouvernement et délégués.

Le commissaire du gouvernement est un magistrat du parquet, procureur ou procureur général, nommé par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du garde des Sceaux.

Le commissaire du gouvernement est assisté de délégués, nommés dans les mêmes conditions, magistrats du parquet ou membres des forces de police et de gendarmerie et disposant de la qualité d'officier de police judiciaire.

Les délégués du commissaire du gouvernement représentent celui-ci dans les conseils régionaux aux fins d'exercer ses missions.

Le commissaire du gouvernement et ses délégués communiquent au conseil national et aux conseils régionaux les informations permettant aux conseils d'exercer leurs missions énumérées à l'article 3 de la loi XXX du XXX.

Article 12 – Indépendance des services du commissaire du gouvernement.

Le conseil national met à disposition du commissaire du gouvernement et de ses délégués les moyens de fonctionnement nécessaires. Les services du commissaire du gouvernement échappent à l'autorité du président du conseil national des activités privées de sécurité et ne relèvent pas de la compétence du secrétaire général.

Article 13 – Procédure.

Le conseil peut se faire communiquer tous renseignements ou documents et procéder à toutes auditions utiles.

Il siège hors la présence du public. Toutefois, à la demande de la personne poursuivie, il peut décider que les débats se déroulent en séance publique ; mention en est faite dans la décision.

La personne poursuivie peut être entendue.

Le conseil statue par décision motivée, après avoir entendu le commissaire du gouvernement ou son délégué et, le cas échéant, la personne poursuivie.

La décision est notifiée à la personne poursuivie, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, et au commissaire du gouvernement. La notification indique le délai et les modalités du recours ouverts à l'encontre de la décision.

IV. Politique de contrôles.

Article 14 – Service national d'enquêtes.

Le conseil national des activités privées de sécurité se dote d'un service national d'enquêtes. Ce service réalise des contrôles sur pièces et sur place dans les entreprises privées de sécurité aux fins de vérifier si leurs agents et elles-mêmes respectent les dispositions de la loi 83-629

du 12 juillet 1983 auxquels ils sont soumis et les prescriptions du code de déontologie prévu au dernier alinéa de l'article 3 de la loi XXX du XXX.

Le conseil national organise des campagnes de contrôle en fonction des priorités thématiques et géographiques qu'il détermine en liaison avec le délégué interministériel à la sécurité privée.

Article 15 -Pouvoirs des enquêteurs.

Les membres du service national d'enquêtes sont assermentés par le commissaire du gouvernement. Ils peuvent se faire communiquer toute pièce nécessaire à l'accomplissement de leur mission dans les entreprises contrôlées et ont accès à tous les locaux de l'entreprise. Ils sont habilités à verbaliser les infractions constatées. Ils établissent des procès-verbaux de contrôle transmis au président du conseil national et au commissaire du gouvernement.

En cas d'urgence, ils sont habilités à faire usage du pouvoir de suspension concédé au président du conseil national au dernier alinéa de l'article 5 de la loi XXX du XXX.

V. Formation

Article 16 – Filières et programmes.

Le conseil national des activités privées de sécurité élabore les filières et les programmes de formation pour l'obtention des diplômes et qualifications exigés par la loi. Ces filières et qualifications sont agréées par le ministre de l'Intérieur.

Article 17 – Agréments.

Le conseil national des activités privées de sécurité agréé les centres de formation qui préparent aux métiers de la sécurité privée.

VI. Dispositions diverses.

Article 17 – Bases de données.

Le conseil national des activités privées de sécurité dispose d'un accès plein au fichier des agréments et cartes professionnelles (DRACAR). Il dispose d'un accès au fichier d'enregistrement des diplômes délivrés en matière de sécurité privée.

Article 18 – Code de déontologie.

Pour l'application de l'alinéa 5° de l'article 3 de la loi XXX du XXX, le conseil national des activités privées de sécurité propose dans l'année qui suit sa constitution effective, un projet de code de déontologie qui doit être agréé par le ministre de l'Intérieur.

Article 19 – Rapport d'activité

Le conseil rend compte de son activité dans un rapport annuel qui est adressé au ministre de l'intérieur et au ministre de la justice. Il contient obligatoirement un volet statistique relatif aux missions dévolues au conseil national des activités privées de sécurité aux alinéas 1° à 3° de l'article 3 de la loi XXX du XXX. Le cas échéant, les observations du commissaire du gouvernement sont annexées à ce rapport. Le rapport est public.

ANNEXE 6 : ALLEMAGNE

PAYS ALLEMAGNE

Le contrôle des sociétés privées de sécurité en Allemagne

L'Allemagne n'a pas de législation cadre pour le secteur des activités de sécurité privée. Toutefois, des dispositions particulières sont prises par la loi pour tenir compte des spécificités du secteur et il existe un décret relatif aux obligations en matière de gardiennage (*Bewachungsverordnung*). Les chambres de commerce sont responsables de la formation professionnelle et de la délivrance des diplômes afférents. Les donneurs d'ordre s'efforcent de contrôler la sous-traitance par un cahier des charges rigoureux. Le sujet de la sécurité privée ne fait pas débat en Allemagne et le secteur semble ne pas poser de difficultés particulières aux pouvoirs publics.

1/ Un secteur important et diversifié soumis au droit commun

Le secteur de la sécurité privée s'est beaucoup développé en Allemagne ces dernières années et comprend aujourd'hui 3700 entreprises (contre 5500 en France alors que l'Allemagne a 25% de population en plus soit 82 millions d'habitants !). 800 de ces entreprises, les plus importantes en général, sont affiliées à la fédération professionnelle unifiée du secteur. Les cinq plus grandes entreprises occupent 80% des salariés. Il y a 160 000 salariés, comme en France, auxquels il faut ajouter 50 000 à temps partiel utilisés lors des grandes manifestations sportives notamment. 15 000 salariés sont employés dans la sûreté aéroportuaire qui constitue un secteur réglementé à part avec la loi de sûreté aérienne (*Luftsicherheitsgesetz*).

Les salaires sont plutôt plus bas qu'en France mais varient énormément selon les Etats fédérés (Länder). Les conventions collectives varient selon les zones (Tarifgebiete). Actuellement, le salaire horaire atteint pour un agent de gardiennage du métro de Munich 18 euros. Mais en Saxe-Anhalt (ex Allemagne de l'Est), ce salaire horaire est de 5 euros trente.

La situation économique et financière du secteur ne semble pas poser de problèmes particuliers aux pouvoirs publics.

2/ Les contrôles prévus par la loi

Le texte législatif de base est la « *Gewerbeordnung* » (loi sur le commerce) du 22 février 1999. Elle comporte un article 34a sur les activités de surveillance (*Bewachungsgewerbe*) : « qui veut assurer le gardiennage professionnel des personnes et de leurs biens doit avoir un agrément de l'autorité compétente. (...) Cet agrément est refusé lorsque

1/ des faits démontrent les soupçons que le demandeur ne possède pas la fiabilité nécessaire pour cette activité.

2/ si on n'apporte pas la preuve que les moyens et assurances nécessaires sont à disposition ;

3/ Si le demandeur ne prouve pas par un diplôme qu'il a reçu l'enseignement nécessaire de la part d'une chambre de commerce et d'industrie ;

Il est interdit d'employer des personnes qui ne répondent pas aux conditions 1 et 3.
Il faut un diplôme spécifique pour surveiller les ERP, les magasins et les discothèques. »

La fiabilité personnelle pour obtenir l'agrément est appréciée par les extraits du casier judiciaire, des registres des tribunaux de commerce et des états des dettes contractés auprès d'établissements financiers. Pour remplir cette condition s'appliquant au salarié, le casier judiciaire fédéral et ses informations complémentaires peuvent être consultés et les données communiquées à l'employeur et à l'autorité qui accorde l'agrément.

C'est le bureau des activités économiques de la commune (*Gewerbeamt*) qui donne les agréments. Ce bureau peut consulter les autorités de protection de la constitution et les informations des services secrets si l'activité doit se dérouler dans un établissement d'importance vitale.

C'est l'employeur qui délivre les cartes professionnelles et qui en tient le fichier. C'est à lui d'informer les autorités des personnes qu'il emploie et de transmettre les pièces justificatives. Les tribunaux informent les bureaux de tutelle et les entreprises des condamnations qui frappent les agents.

Les entreprises utilisent les services des organismes de certification de qualité (*Technischer Überwachungsverein*, que les Allemands connaissent mieux sous le sigle « TÜV »)). Elles doivent souscrire un capital minimum et des assurances de personnel et de matériel lors de leur fondation.

Des accords ont été passés dans 6 Länder entre la police et les fédérations patronales sur l'organisation de la complémentarité des fonctions entre la police et les sociétés de sécurité privées. Ces accords fixent aussi les normes de qualité à respecter.

Le système de contrôle est donc extrêmement décentralisé : accords facultatifs police/employeurs au niveau des Länder, agréments décernés par les communes : les autorités allemandes estiment cette décentralisation nécessaire pour être près du terrain et connaître les situations réelles.

3/ La formation sous l'autorité des chambres de commerce

C'est le ministère de l'économie qui fixe les matières à enseigner, le niveau à atteindre et la structure des examens qu'il faut passer pour entrer dans la profession.

Un décret du 7 décembre 1995 sur les professions de gardiennage fixe les conditions de formation pour les entrepreneurs individuels, les gérants et dirigeants des sociétés et les salariés. La langue allemande est nécessaire et sa maîtrise doit faire l'objet d'un examen. Par ailleurs, 80h de formation sont nécessaires au minimum pour les indépendants, gérants ou entrepreneurs.

Pour les salariés, l'obligation est de 40 heures. L'enseignement comporte des notions de droit civil et pénal, les techniques de sécurité, la gestion des conflits humains. Des conditions spéciales sont offertes pour les policiers, douaniers et militaires qui veulent entrer dans la profession (reconnaissance des qualifications acquises dans leurs carrières).

Ce sont les chambres de commerce et d'industrie qui ont pour tâche d'organiser la formation et les examens et de délivrer les diplômes au nom du principe d'auto-administration des activités économiques. Un institut du management de la sécurité a été créé à Hambourg et un autre à Berlin plus récemment. L'institut de Hambourg qui forme des cadres supérieurs et de futurs dirigeants d'entreprises de sécurité sort des promotions de 50 diplômés par an.

4/ l'organisation décentralisée du marché

Elle n'est pas réglementée par l'État mais par les acteurs eux-mêmes. Notamment, les grands donneurs d'ordre font respecter des cahiers des charges sévères en particulier pour ce qui est de l'utilisation de la sous-traitance. Celle-ci doit être transparente et doit faire l'objet de protocoles écrits très précis.

5/ Suggestions pour la France à partir de l'expérience allemande

- 1/ Exiger pour l'agrément des entreprises des conditions d'assurance et de garantie financière.
- 2/ Donner à l'employeur des responsabilités pour les demandes de cartes professionnelles des salariés
- 3/ Exiger explicitement et avec un examen la maîtrise de la langue française
- 4/ Faciliter l'accès à la profession pour les policiers, gendarmes et sapeurs-pompiers, pas uniquement pour les retraités mais pour des jeunes « adjoints de sécurité »
- 5/ Faciliter la création d'un ou de plusieurs instituts du management de la sécurité pour former des cadres et dirigeants (tâche à confier à un organisme professionnel)
- 6/ Faire en sorte que le recours à la sous-traitance soit transparent dans les contrats.

ANNEXE 7 : BELGIQUE

PAYS BELGIQUE

Le contrôle des sociétés de sécurité privée en Belgique

En Belgique, la sécurité privée, parce qu'elle concerne la liberté des citoyens, est strictement régie par une loi de 1990 (complétée par une loi de 1991 spécifique aux détectives privés) qui confie le contrôle de l'activité des sociétés et des agents, à un service de la direction générale sécurité et prévention, du service public fédéral intérieur, la « direction de la sécurité privée » (DSP, 55 agents en tout)..

1/ La maturité du marché de la sécurité privée

La sécurité privée a été prise en compte par le législateur dès 1990, afin d'encadrer l'activité. La loi du 10 avril 1990 a mis fin à une situation jugée dangereuse où le secteur était divisé en deux marchés : celui qualifié de « primaire » qui était encadré et bien rémunéré et le marché dit « secondaire » qui connaissait un grand « turn over » et des conditions légalement douteuses, comparables à la situation française actuelle sur certains sous-segments du marché. La loi a assaini le marché en provoquant la disparition des petites sociétés qui ont été incapables de s'adapter aux nouvelles normes.

Actuellement, il existe en tout 2423 sociétés de sécurité privée mais le périmètre est plus large qu'en France. Le secteur du gardiennage, au coeur de notre sujet, ne compte que 200 sociétés qui emploient 15 000 agents, Les effectifs globaux de la police (fédérale et locale, dépendant elle des bourgmestres) s'élèvent à 47 000 membres (échelon local et fédéral confondus). Le marché de la sécurité est saturé ; 4 entreprises se partagent 90% du secteur (SECURITAS, 4GS, le Belge COBELGARD, SERIS).

Entrent dans le périmètre de la loi :

1. les entreprises de gardiennage (200) :
Il s'agit d'un terme générique désignant plusieurs activités telles que :
2. la surveillance des biens (le stationnement gênant dépenalisé relève du privé), la protection des personnes,
3. le transport de fonds (à noter que depuis 2006, il n'y a plus d'attaque de fourgon ou de DAB en raison de procédures et de matériels imposés),
4. l'installation et la gestion de centrale d'alarme (« la levée de doute » est d'abord du domaine privé, la saisine de la police intervient ultérieurement), 780 sociétés qui englobent les installateurs⁷⁶
5. le contrôle des personnes (effectué par les portiers ou « videurs », les sorties d'entreprises, la sureté aéroportuaire).
6. les services internes de gardiennage (160) : les directions chargées de la sécurité des entreprises
7. les entreprises de sécurité (installateurs d'alarme seulement)
8. les services de sécurité des transports publics (3)
9. les détectives privés (900)
10. les audits de sécurité (380)

⁷⁶ Le directeur de la DSP a dit à la mission que « si c'était à refaire, [il] sortirait les installateurs du champ de la loi. »

A noter :

- Procédure de double agrément pour les sociétés travaillant pour l'État ou des organismes publics particuliers (ministères, ambassades, organisations internationales). Toute entreprise soumissionnaire à un marché public doit, en plus de son agrément, obtenir une « permission spéciale » plus contraignante que l'autorisation générale de travailler dans le domaine de la sécurité. Pour les marchés publics de sécurité, il y a enfin une troisième restriction qui revient à interdire de facto la sous-traitance : l'entreprise candidate doit prouver qu'elle dispose des ressources matérielles, techniques et humaines pour exécuter l'ensemble des prestations prévues dans le cahier des charges.
- Interdiction pour les entreprises de sécurité privée, de participer à des événements politiques.
- Les agents de sécurité doivent être identifiables : porter un uniforme (différent de celui de la police) avec un badge spécifique identique pour tous et dont le graphisme a été arrêté par la DSP.

2/ Le contrôle n'exclut pas la concertation

a) Le contrôle

Il est assuré par la direction de la sécurité privée (DSP) de la direction générale sécurité et prévention du service public fédéral de l'intérieur; il compte 55 fonctionnaires. Le service comprend des services chargés du contrôle administratif des sociétés, de la délivrance des cartes d'identification et une cellule de contrôle qui se déplace sur le terrain.

Ce service est entièrement financé par la profession, en vertu de la loi de 1990, sous forme de contribution et de perception des amendes.

Le budget 2009 s'élevait à 2 440 000 €, répartis en 1 600 000 € de contributions et 840 000 € d'amendes.

Il convient de remarquer que la DSP est, comme en France, une administration centrale chargée d'assurer la rédaction des textes législatifs et réglementaires (arrêtés royaux ou ministériels), mais qu'elle assure également -ce qui en France revient aux préfetures- la délivrance et le retrait des autorisations de sociétés et de particuliers. En outre, elle joue le rôle de ce qui en France serait celui d'une autorité administrative indépendante (AAI) : les 55 agents, y compris le directeur, sont assermentés et organisent des contrôles sur place dans l'ensemble du pays, contrôles qui peuvent déboucher sur des contraventions et des amendes financières (la sanction maximale étant logiquement le retrait de l'autorisation). Particularité belge difficilement transposable à la France, le ministre ne peut pas réformer les sanctions (il n'existe pas de pouvoir d'évocation hiérarchique en ce qui concerne les amendes ou les retraits d'autorisations) prises dans ce cadre, c'est une compétence sui generis des agents en tant que contrôleurs assermentés. Enfin, c'est aussi la DSP qui gère techniquement le fichier des autorisations et qui alimente celui-ci.

Le contrôle des sociétés : système d'autorisation préalable, après vérification de l'entreprise (capacité d'exécuter l'activité souhaitée), la qualification du personnel, les infrastructures.

La société doit obligatoirement présenter une assurance. Une garantie financière est exigée pour les sociétés étrangères.

Un avis est adressé au Procureur du Roi et aux services de renseignements. Chaque année la société doit adresser un compte rendu d'activité. La direction sécurité privée contrôle également, par sondage, les contrats de sécurité passés entre clients et sociétés (10 par semaine).

Le contrôle des dirigeants et des agents de sécurité :

Le contrôle *a priori* consiste en une demande de carte d'identification par la société qui souhaite recruter un dirigeant ou un agent.

Une carte correspond à un emploi, au sens contractuel du terme : un contrat de travail = une demande d'autorisation = une carte. Un agent travaillant à mi-temps pour deux sociétés devra donc solliciter deux autorisations. Celles-ci sont strictement liées au contrat de travail, la rupture du contrat de travail, quelle que soit la cause, vaut extinction de l'agrément. Le retrait de l'autorisation suite à un contrôle ou à une condamnation par exemple entraîne de jure la rupture du contrat de travail. Elle comporte les mentions relatives à la personne et à la société qui l'a demandée. La carte est valide 5 ans.

La demande de carte est adressée à la DSP, qui l'instruit et la délivre : particularité belge, il existe une condition de nationalité communautaire pour avoir le droit d'exercer un métier de la sécurité, même pour le simple salarié (le vigile de base doit être un ressortissant communautaire).

L'objectif est de vérifier l'absence de condamnation, l'âge (+ de 18 ans pour les agents, + de 21 ans pour les dirigeants), la formation, les incompatibilités, le respect des conditions de sécurité (en lien avec le « profil » du candidat et le code de déontologie).

En matière de formation, un examen psychotechnique préalable permet d'écartier ceux dont le « profil » ne correspondrait pas aux impératifs de la fonction. Le candidat doit se présenter soit à un centre de test interne, soit à un centre géré par les autorités. En cas de réussite, il reçoit une « attestation examen psychotechnique » qui lui permet de se présenter à la formation dispensée par des centres privés agréés ou par les 25 établissements secondaires de l'éducation nationale belge.

La formation de base est de 132 heures à laquelle s'ajoutent des formations spécialisées.

La formation est obligatoire pour les dirigeants et les agents.

Grâce au dispositif de formation, la qualité des dirigeants et des agents s'est améliorée ce qui a provoqué une augmentation de leur rémunération.

Le prix de l'heure/sécurité est estimé en moyenne à 23/24 €.

Le « profil » est défini comme la capacité de la personne à respecter les droits fondamentaux, à être intègre, à faire face à un comportement agressif de la part d'un tiers et l'absence de lien avec le milieu criminel.

Une vérification est systématiquement faite auprès du fichier national tenu par les services de police (le BNG).

Une procédure dite de « prescreening » a été mise en place : les entreprises consultent la DSP avant toute embauche ; en cas de réponse négative, la procédure de demande de carte d'identification n'est pas lancée.

Le contrôle *a posteriori* est réalisé par la cellule de contrôle, qui s'appuie sur un réseau créé en 2004, appelé réseau « POLNET », composé de correspondants dans les services de police

locaux, compétents en sécurité privée, afin d'optimiser les échanges et l'efficacité des contrôles sur le terrain. De l'aveu de toutes les personnes rencontrées par la mission, POLNET marche extrêmement bien parce qu'il y a un engagement de la DSP de traiter toute demande spécifique évoquée par les membres du réseau : un service de police local qui envoie une information dans le réseau quant à ses doutes sur le sérieux d'une entreprise implantée localement aura ainsi la garantie d'une réponse de la DSP (qui enclenchera une procédure de contrôle) en quelques jours. Il ne s'agit pas, comme trop souvent en France, de réseaux trans-administratifs restés lettre morte parce que l'administration centrale s'est contentée de demander à d'autres administrations ou services déconcentrés de désigner un « correspondant ». POLNET est vivant et chaque correspondant a un intérêt professionnel à utiliser le réseau, les informations circulent bien dans les deux sens.

Les sanctions

En cas d'infractions constatées par procès verbal, des sanctions administratives (avertissement, suspension ou retrait de la carte, amendes très lourdes, y compris pour les particuliers -les planchers sont de plusieurs milliers d'€) ou pénales sont possibles.

Il est préféré les sanctions administratives qui permettent une proposition transactionnelle de 30% du montant de l'amende).

b) La concertation

Pour éviter le « lobbying sauvage », il a été mis en place des plateformes de concertations qui institutionnalisent les relations Public-Privé.

Six plateformes existent, portant sur le gardiennage, les formations, la politique de gestion d'alarmes, les détectives privés, les transports de fonds.

Les échanges portent sur la réglementation mais également sur l'homologation des matériels.

Les décisions qui y sont prises sont des avis au ministre, qui décide *in fine* (sauf pour les sanctions infligées dans le cadre des pouvoirs des agents assermentés).

Suggestions pour la France à partir de l'expérience belge

1/Le financement de l'organe de contrôle de l'État par les sociétés (selon un responsable de la DLF à Bercy, abonder un fond de concours pour financer un service administratif est envisageable sous condition qu'il ne s'agisse pas d'une administration centrale, il faut prévoir un statut particulier de type établissement public, AAI, agence, etc.).

2/La concertation institutionnalisée entre l'organisme de contrôle de l'État et les sociétés de sécurité privée.

3/ La corrélation carte-emploi (pas d'emploi = pas de carte) qui semble extrêmement efficace, et ce d'autant plus que cela évite aux salariés de se lancer individuellement dans des procédures d'agrément : c'est l'entreprise recruteuse qui monte et dépose le dossier. De surcroît, cela évite la constitution d'une couche « d'agrées non employés » : toute carte correspond à une personne et à un emploi, facilement identifiable (M. X, employé par la société Y, travaillant comme agent de sécurité à tel endroit dont le contrat de travail a été conclu à telle date)

4/ L'attribution d'une carte aux dirigeants et aux agents.

5/L'examen psychotechnique préalable à la formation des dirigeants et des agents.

6/ Le rapport annuel d'activité fourni par les sociétés.

- 7/ La possibilité de transiger (le paiement d'une fraction de l'amende en échange de la renonciation à la contestation) en cas d'infraction.
- 8/ La création d'un réseau au sein de la police, de correspondants de la cellule de contrôle.
- 9/ L'interdiction de fait de la sous-traitance dans les marchés publics de sécurité.

ANNEXE 8 : ESPAGNE

PAYS ESPAGNE

Le contrôle des sociétés de sécurité privée en Espagne

La sécurité privée se présente en une autorité de tutelle et de contrôle efficace (l'unité centrale de sécurité privée) et une profession très organisée, représentée par l'APROSER (l'association professionnelle des sociétés de sécurité privée).

1/ L'Unité centrale de sécurité privée (commissaire général de la sécurité publique)

En Espagne, la sécurité est un droit constitutionnel ; elle est confiée aux forces étatiques de sécurité (police et garde civile) et aux sociétés de sécurité privée.

Une loi organique de 1986 sur la sécurité publique précise le cadre de cette « coopération professionnelle » qui amène les sociétés de sécurité privée à prêter assistance et à collaborer aux missions de sécurité (en 2009, 50 000 actes de coopération public-privé ont été répertoriés).

Intégrées à la sécurité publique, ces sociétés ont alors des obligations :

- exercer une activité de sécurité (exclusive de toute autre activité économique mais le cumul de missions de sécurité est possible),
- solliciter une autorisation préalable d'activité, délivrée par le commissaire général de la sécurité publique,
- se soumettre au pouvoir de contrôle et de sanction de cette autorité de tutelle.

Les refus de collaborer sont sévèrement sanctionnés (amendes de 30 000 à 600 000 €)

La coproduction de sécurité est si importante qu'une salle de communication et d'information, réservée aux échanges avec les sociétés de sécurité privées, fonctionnant en permanence, a été mise en place.

La sécurité publique, garante du respect des libertés publiques doit vérifier que les sociétés de sécurité privée assurent correctement la protection des biens et des personnes.

La loi de 1992 fixe les modalités du contrôle par l'Unité Centrale de Sécurité Privée (UCSP), alors que le service existe depuis les années 1970.

L'UCSP relève du commissaire général de la sécurité publique ; il est composé d'un service central et de 55 unités territoriales réparties sur le territoire, Les régions autonomes ont leurs propres service de contrôle.

L'UCSP est placé sous l'autorité du commissaire Manzanera qui dirige un effectif de 400 personnes.

Le rôle de l'UCSP est multiple, il concerne :

➤ a) la doctrine

A ce titre, il participe à l'élaboration des textes législatifs ou réglementaires, en fonction de l'évolution de la situation. Il veille à optimiser l'intégration de la sécurité privée dans la mission globale de sécurité. Il prône une véritable reconnaissance de la sécurité privée qui

participe symboliquement à la journée de la sécurité. En tant que service de l'État, il est garant pour la sécurité privée, du respect des libertés publiques.

Il est notamment exigé que certaines activités économiques comportant des risques (bijoutiers, banques, stations essence, loteries, musées) aient recours impérativement aux services des sociétés de sécurité privée car l'État n'a plus les moyens de protéger ces activités. Ce glissement vers la sécurité privée, est devenu un objectif annoncé de l'État.

➤ **b) le contrôle des entreprises de sécurité privée**

Les entreprises de sécurité privée sont soumises à un large régime d'autorisations préalables (pour assurer une mission de protection rapprochée, pour les uniformes et les signes distinctifs d'uniformes, pour le port d'armes, pour les centres de formation, pour protéger des secteurs industriels ou d'urbanisation, pour ouvrir un établissement qui doit prévoir une sécurité privée comme les bijouterie ou les banques, etc.

L'enregistrement des entreprises de sécurité privé est également obligatoire. Il est interdit d'exercer sans cette autorisation.

Le fichier national comporte à ce jour, 1372 entreprises répertoriées.

Les sociétés ont l'obligation de déclarer leur activité qui concerne :

- la sécurité des locaux,
- la protection des personnes,
- les transferts de fonds et d'objets précieux,
- la gestion d'une centrale d'alarme (y compris installation et maintenance),
- le conseil et la planification.

L'intelligence économique n'entre pas dans le périmètre car elle ne constitue pas, pour l'heure, un enjeu de sécurité privée en Espagne.

Les entreprises peuvent avoir plusieurs activités (gardiennage et escortes) à condition de les déclarer et d'obtenir une autorisation. Celle-ci comporte la liste des activités de sécurité et le territoire autorisés.

Une planification des contrôles permet l'équilibre entre grandes et petites entreprises. En outre, des contrôles inopinés peuvent intervenir suite à des dénonciations.

Les entreprises doivent adresser sur un site Internet, mis à disposition par l'UCSP, dans un délai inférieur à 72 heures, la copie des contrats qu'elles signent.

En cas de non respect des obligations, des sanctions varient selon la faute : elles peuvent aller de l'amende (en 2009, les amendes ont rapporté à l'Etat 17,5 millions d'euros) à l'interdiction d'exercer.

➤ **le contrôle des agents de sécurité**

La loi vise tous les personnels qui concourent à un titre ou à un autre à une mission de sécurité, Ainsi, le directeur d'un service de sécurité doit être agréé, au même titre que le « videur » d'une boîte de nuit. En revanche, les personnes mandatées par une centrale d'alarme, pour la « levée de doute », ne sont pas des agents de sécurité.

L'agrément est matérialisé par **une carte professionnelle** délivrée pour chaque activité : un agent peut en avoir plusieurs. En cas de cessation d'activité, elle n'est pas retirée.

Actuellement, 227 000 personnes sont titulaires d'une carte professionnelle alors que seulement 130 000 personnes ont un emploi.

La carte est remise par l'UCSP, après vérifications portant sur la moralité et la réussite d'un examen organisé par ce même service.

Cet examen comporte des épreuves écrites et des test physiques. Il intervient à l'issue d'une **formation initiale de 180 heures** dispensée par des centres de formation agréés par l'UCSP. La formation continue est obligatoire : elle s'élève à 20 heures par an.

Les différentes activités nécessitant une carte professionnelles sont :

- le gardiennage par des agents de sécurité, (environ de 95 000 à 100 000 personnes autorisées)
- les escortes privées, (2400 personnes autorisées)
- les chefs de sécurité en civil,
- les directeurs de sécurité,
- les détectives privés,
- les gardes champêtres (contrôlés par la garde civile)

A côté des agents de sécurité, il existe des auxiliaires de sécurité qui peuvent être recrutés par les entreprises de sécurité privées pour participer, notamment, à des grands événements (compétitions sportives). Ces auxiliaires restent sous la responsabilité des sociétés mais sont dispensés de carte professionnelle ; ils peuvent être employés occasionnellement.

2/ L'association professionnelle des sociétés de sécurité privée (APROSER)

La profession, dont le chiffre d'affaire est d'environ 4 milliards en 2009, est représentée par l'APROSER, association professionnelle qui réunit 13 sociétés (assurant 80 % du marché de la sécurité privée) sur les 1219 sociétés autorisées. La première société est espagnole (PROSEGUR), suivie par SECURITAS ; ces 2 sociétés totalisent 45% du marché.

Cette association créée en 1977, est l'interlocuteur naturel de l'UCSP. C'est elle qui a négocié la convention collective en vigueur.

L'APROSER apprécie la loi de 1992 car elle a clarifié la situation en obligeant les sociétés à se regrouper ou à disparaître, même si les mécanismes sont parfois jugés trop bureaucratiques (le processus de recrutement de 6 mois est trop long).

Concernant les agents, l'obligation qui leur est faite d'être espagnol ou ressortissant de la CEE, ajouté à l'exigence d'un examen professionnel a provoqué une pénurie d'agents disponibles ce qui a induit des contournements de la loi (dépassement du quota d'heures supplémentaires autorisés).

La loi impose une externalisation de la sécurité, ce qui permet un meilleur contrôle.

La profession est satisfaite du niveau de rémunération qui s'est élevé grâce à un bon niveau de formation ; l'examen organisé par l'État constitue une garantie.

La moralisation de la profession est due à 2 dispositions :

- **l'assurance civile obligatoire des entreprises** (garantissant une couverture minimum de 610 000 € par sinistre et par an)
- **un fond de garantie également obligatoire** (de 6000€, 60 000€ ou 224 000 € qui correspond à une activité de gardiennage sur le territoire national).

Selon l'APROSER, l'opinion publique espagnole a une appréciation positive de la sécurité privée (70 % d'avis favorable).

La sécurité serait à son « juste prix » : 14 € de l'heure pour du gardiennage de base, ce qui garantit des salaires décents. Cela n'exclut pourtant pas un « turn over » annuel de 40 %.

La recommandation essentielle de l'APROSER concerne la réglementation qui devrait être, selon elle, confiée à une entité, distincte de la police, chargée du contrôle.

Suggestions pour la France à partir de l'expérience espagnole

- 1/ Création d'un service unique de tutelle, compétent pour l'élaboration de la doctrine et chargé du contrôle des entreprises et des agents de sécurité,
- 2/ Existence d'un fichier central des entreprises et un autre pour les cartes professionnelles,
- 3/ Définition d'un périmètre cohérent des activités concernées (directeurs de sécurité, videurs, portiers, inclus dans le dispositif),
- 4/ Formation initiale et continue renforcée et spécifique selon les activités,
- 5/ Limitation voire interdiction de la sous-traitance,
- 6/ Assurance civile et fonds de garantie, obligatoires,
- 7/ Création de sanctions en cas de non respect de la réglementation, pouvant aller jusqu'à l'interdiction d'activité,
- 8/ Création d'un corps d'auxiliaires de sécurité qui viendraient en appui des agents lors de la gestion de grands évènements.

ANNEXE 9 : SUEDE

PAYS SUEDE

Le contrôle des sociétés de sécurité privée en Suède

Trois partenaires sont essentiels sur ce sujet : l'autorité nationale de police, les préfetures et le syndicat professionnel qui regroupe les entreprises de sécurité, « Almega ».

1/ Le National Police Board (direction de la police nationale)

Il n'y a pas en Suède de ministère de l'intérieur et la direction de la police dépend du ministre de la justice.

La police suédoise compte 27 000 personnes pour un pays de 9 millions d'habitants. Elle a depuis 1850 une tradition d'auxiliaires payés par les organisateurs de manifestations et auxquels la police attribue des pouvoirs spécifiques. En 1900 est apparue la première compagnie de sécurité privée. C'est la préfeture qui donne l'agrément. Le régime actuel des agréments est dans une loi de 1974. La loi est complétée par un décret et par une instruction détaillée de 100 pages élaborée par la direction nationale de la police. Le tout forme un seul livre qui est une sorte de code juridique de la sécurité privée

La Police a donc le pouvoir réglementaire. Elle détaille les types d'agréments, les types d'activité, définit les bonnes pratiques et les conditions d'habilitation des personnels. Elle définit la formation qui comporte un tronc commun et des spécialités.

Toute cette réglementation a pour but de protéger le client. La dernière réglementation date de 2010 et a été élaborée en concertation avec les employeurs et les syndicats de salariés.

La police écrit donc la réglementation (elle dispose d'un bureau de la réglementation avec deux juristes) et les 21 préfetures (länstyrelsen) sont chargées de vérifier l'application. Une conférence de la direction de la police avec les 21 préfets est chargée de revoir périodiquement la réglementation.

Il existe dans tout le pays environ 300 sociétés de sécurité privée. Les salaires et la formation font l'objet de conventions collectives avec les syndicats.

En outre, la police peut nommer des personnes payées par le secteur privée comme auxiliaires lors d'événements particuliers.

2/ L'administration préfectorale

Il y a 21 préfetures avec à leur tête un préfet nommé par le Gouvernement. La préfeture de Stockholm a la tutelle sur 290 communes. Elle comporte 520 employés.

La direction de la réglementation possède notamment un bureau des agréments et un bureau de la supervision.

Le premier est en charge des agréments, donne des conseils et valide les qualifications professionnelles. Il comporte 20 ETP. Il y a un agrément pour chaque entreprise et un pour chaque salarié. Les entreprises doivent faire agréer leur personnel et tenir un fichier. Si

un salarié est au chômage trois mois, il perd sa carte professionnelle. Celle-ci reste valable tant que l'on travaille.

Le deuxième analyse les rapports que chaque société doit présenter chaque année et fait des inspections sur place, y compris la nuit, avec des équipes de 4 à 6 personnes. Dans le département de Stockholm, il y a 90 sociétés à contrôler. Les sociétés qui ne forment pas leurs personnels risquent une amende administrative et une plainte au tribunal. Si un contrat est fait à un prix trop bas (on considère qu'en dessous de 200 couronnes l'heure, on ne peut pas respecter la loi) l'inspecteur prescrira une amende.

Il existe un fichier central de 22 000 gardiens privés dont 8 000 pour Stockholm. Les Suédois trouvent indispensable ce fichier central et sont hostiles à des fichiers partiels par préfecture. Un comité gère le fichier et les préfectures partagent le coût de la maintenance. Il existe par ailleurs trois fichiers à consulter : le fichier criminel, le fichier des soupçons et le fichier d'ordre public (vise notamment le terrorisme). La préfecture a accès directement aux deux premiers fichiers. Pour le troisième, elle doit s'adresser à la SAPO (équivalent de la DCRI française). L'agrément est donné en 14 jours. Il faut motiver les refus d'agrément. Tous les ans, on vérifie qu'aucun salarié agréé n'est entré dans le fichier des crimes et délits.

Les préfectures bénéficient pour leurs contrôles des dénonciations du public ou des autres sociétés qui sont pratiques très courantes.

La formation est donnée par des écoles privées. La formation de base comprend 88 heures plus 160h de pratique et 40h d'application des théories : soient 288H au minimum. Les sociétés payent en général cette formation. L'administration fiscale aide les préfectures à vérifier ce point.

A Stockholm, on contrôle 40 sociétés par an. On souhaite les contrôler toutes dans un plan de deux ans.

Il y a des licences spéciales pour être armés ou pour une spécialisation comme garde chasse par exemple. La qualification en général repose sur 5 critères : l'éducation de base, la moralité, l'expérience, les traces judiciaires, le test linguistique.

Trois manquements sont pourchassés en priorité :

- 1/ l'emploi de personnels sans agrément ;
- 2/ La non formation des personnels ;
- 3/ L'absence de rapport annuel d'activité ;

La doctrine est surtout de faire respecter l'égalité dans la concurrence et tout manquement qui la remet en cause doit être dénoncé.

Outre les amendes administratives, les sanctions venant de la préfecture sont au nombre de quatre :

- 1/ Injonction de corriger le manquement
- 2/ injonction de correction avec amende en plus
- 3/ Limiter les activités de l'entreprise
- 4/ Retirer l'autorisation d'activité

Les méthodes pour renforcer l'application de la loi sont les suivantes :

- 1/ les inspections des entreprises sur place : elles durent deux jours et sont effectuées par 4 employés. Une se consacre aux fichiers, une aux contrats, et deux examinent l'organisation de la société et son fonctionnement interne.
- 2/ Des inspections par thèmes
- 3/ L'évaluation des risques
- 4/ l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs de l'Etat

3/ L'organisation professionnelle ALMEGA

L'organisation des employeurs Almega regroupe 156 des 250 sociétés existant en Suède. Le reste est composé d'entrepreneurs individuels. Almega participe au comité formel de concertation sur la réglementation présidé par la direction de la police nationale. Almega se plaint du retard dans certaines procédures d'agrément, du nombre insuffisant des inspections faites par les préfetures (le plan de deux ans n'est pas appliqué : il faut 10 ans) et de la durée excessive des procédures judiciaires. La qualité des inspections diffère selon les préfetures et Almega préfère le système finlandais avec un corps national d'inspecteurs à plein temps.

Les salaires sont relativement élevés (25 euros de l'heure pour le gardien de base). La formation est financée par les entreprises et inspectée par les préfetures. Les syndicats salariés sont puissants (78% de syndiqués) et les syndicats patronaux et salariés font front commun pour négocier les règles avec la direction de la police nationale.

Les salariés ont des compétences déléguées par la police qui sont importantes : faire des alcootests par exemple. Des négociations importantes ont lieu sur les uniformes car la police souhaite que ceux du secteur privé se distinguent suffisamment des siens.

La Suède a obtenu que le secteur ne soit pas compris dans le champ d'application de la directive services de l'UE. Almega négocie avec l'Etat des « standards suédois » de qualité qui doivent s'appliquer aux marchés publics pour éviter la concurrence par les prix.

Suggestions pour la France à partir de l'expérience suédoise

- 1/ Elaboration par la profession et l'Etat d'une réglementation détaillée et codifier pour « protéger le client ».
- 2/ Tenir un fichier central des agréments.
- 3/ Faire déposer les demandes de cartes professionnelles par les chefs d'entreprise.
- 4/ Augmenter la formation minimale par un accord Etat/entreprises.
- 5/ Exiger de chaque entreprise un rapport annuel d'activité et de respect des règlements
- 6/ Pourchasser en priorité les 3 manquements suivants : emploi de personnel sans agrément, non formation, absence de rapport annuel d'activité
- 7/ Créer quatre sanctions administratives : corriger le manquement, payer une amende, limiter les activités de l'entreprise, interdire l'activité. Dans tous ces cas, appel peut être fait devant le juge judiciaire.
- 8/ Faire un programme d'inspection pour un corps d'inspecteurs avec examen des contrats pouvant mettre aussi en cause la responsabilité des donneurs d'ordre
- 9/ Négocier des « standards français » de qualité pour les marchés publics