

VERS UN ENCADREMENT JURIDIQUE DE L'ACTIVITE DE CONSEIL EN SURETE ?

Conclusions du Groupe de travail du Club des Jeunes Cadres en Sécurité (CJCS)

animé par Maître Vincent Luchez

Depuis plusieurs années les activités privées de sécurité font l'objet de réflexions et de réformes, enrichies et acceptées par les opérateurs économiques, afin de professionnaliser et moraliser un secteur ayant fortement évolué depuis l'adoption de la grande loi cadre de 1983.

Ainsi, en 2012, l'essentiel des normes particulières applicables à ces activités ont été réunies dans un des sept Livres – le Livre VI – d'un Code de la sécurité intérieure (le « CSI »), pour en faciliter la connaissance et l'appropriation par les acteurs qui leur sont soumis. Le CSI régit d'une part les activités privées de sécurité qu'il distingue en cinq corps de métiers : la surveillance et le gardiennage, le transport de fonds, la protection physique des personnes, la protection des navires, les recherches privées, et enfin la formation à ces métiers ; il arrête d'autre part les missions et le mode de fonctionnement de l'organisme public – le Conseil National des Activités Privées de Sécurité (le « CNAPS ») – chargé de veiller au respect du cadre juridique qu'il contient.

Plus récemment, le Gouvernement a sollicité les analyses et propositions des principales instances représentatives des professions intervenant dans le monde de la sécurité privée largement entendu. Lancée à l'été 2014, cette consultation s'est appuyée en particulier sur un avant-projet de texte établi au mois de janvier 2013 et portant révision du Livre VI du CSI. Elle a permis de tracer des grandes orientations pour l'avenir et de formuler des propositions de mesures techniques susceptibles d'être adoptées à court terme. Parmi ces orientations figuraient l'inclusion dans le champ d'application du CSI, d'activités nouvelles telles que la formation aux activités privées de sécurité ou les prestations de Conseil en Sécurité. Depuis lors, la formation a d'ores et déjà intégré le Code, tandis que l'élargissement au Conseil en Sécurité est toujours en débat et fait l'objet de la présente note.

Porte-voix et promoteur d'une nouvelle génération de cadres favorable au développement d'une sécurité privée innovante et responsable, le CJCS a souhaité explorer ce que pourrait être la réglementation future du Conseil en Sécurité, en posant la question de sa nécessité, en mettant en balances ses avantages et inconvénients, et en dessinant les contours.

Cette contribution a été enrichie par nos échanges avec le Syndicat du Conseil en Sécurité à travers son Président, Monsieur Eric Chalumeau, que le CJCS a reçu pour un débat public le 4 décembre 2015.

➔ INTEGRER L'ACTIVITE DE CONSEIL EN SURETE DANS LE CODE DE LA SECURITE INTERIEURE : LA REPONSE LA PLUS ADAPTEE ?

- *Question : faut-il intégrer le Conseil en Sûreté au CSI ?*

S'il est certain que l'Activité de Conseil en Sûreté doit être encadrée pour contribuer à sa professionnalisation, est-il pour autant nécessaire de passer par une codification et par voie de conséquence, par un alignement sur le régime général des activités privées de sécurité (barrage à l'entrée sur critères d'aptitude et de moralité, contrôle des modalités d'exercice, tutelle du CNAPS) ?

- *Constat : une activité sensible, le développement d'un « marché bis » de qualité dégradée*

Les prestataires de services à opérer dans le monde du Conseil en Sûreté se signalent à la fois par leur effectif de plus en plus important et par la diversité de leurs profils – l'actualité nationale et internationale aidant à développer le besoin de telles prestations et donc leur marché potentiel. L'offre s'adapte à la demande, obéissant notamment à des contraintes économiques (guerre des prix, délais, etc.), ne garantissant pas toujours des prestations de qualité. A cette aune, la réglementation par l'intégration au CSI est apparue comme une solution.

- *Alerte : la fausse évidence de l'intégration au CSI, la sous-estimation des risques associés*

Toutefois, il faut relever que cette intégration ne va pas de soi. La loi de 1983 répondait à deux grands motifs : la famille de métiers qu'elle régit a partie liée à l'activité régaliennne de surveillance et coercition ; et elle est historiquement et structurellement grevée par des pratiques illégales. En l'état, le Conseil en sûreté ne présente pas ces deux mêmes caractéristiques, ni en termes d'imbrication avec le domaine régalienn, ni en termes de conditions d'exercice douteuses. Aussi nous mettons en garde contre la fausse évidence qui milite pour l'intégration au CSI, compte tenu des lourdeurs et des risques considérables qui en découleront, qu'il s'agisse d'une éviction du marché ou de responsabilité pénale.

- *Etat des lieux : l'absence et le besoin d'un cadre juridique*

A ce jour, l'exercice du Conseil en Sûreté n'est soumis à aucune exigence juridique. Seul le montage des appels d'offres publics peut permettre de hiérarchiser et écarter formellement des prestataires, en imposant en amont des critères d'admission et de sélection (formation, expérience, absence de conflit d'intérêt, etc.). Pour le reste, la sélection des prestataires est laissée aux mécanismes du seul marché et aux stratégies d'influence des opérateurs.

Or, les conséquences attachées à l'exécution d'une prestation de mauvaise qualité intéressent directement la collectivité et *a minima* les populations comprises dans le périmètre de cette intervention. La réglementation du Conseil en Sûreté nous paraît donc indispensable.

- *Débat : les enjeux en cause*

Codifier l'activité de Conseil en Sûreté peut constituer une réponse à la nécessité de « régulation ». Mais est-elle la plus adaptée ? En France la culture administrative fait considérer comme bénin le fait de ne pouvoir travailler sans autorisation, mais sur le plan des principes c'est déjà en soi une

restriction à la liberté d'entreprendre qui doit être questionnée. La procédure d'habilitation ne porterait-elle pas atteinte à la libre concurrence en permettant à l'administration de mettre des entreprises hors-jeu ?

Il ne semble guère possible de contester l'opportunité de barrer l'accès à la profession des personnes sur critère de moralité. Pourtant, le juge administratif valide des refus de cartes professionnelles à des agents en raison de quelques écarts (ex : conduite avec permis annulé à plusieurs reprises). Les prestataires de Conseil en Sûreté acceptent-ils de soumettre la pérennité de leur exercice à de tels risques ?

Les prestations intellectuelles se caractérisent par la recherche de solutions nouvelles et innovantes. Or, nous verrons dans les développements ultérieurs que la définition des modalités de justification de l'aptitude professionnelle en vue d'une habilitation soulèvera des difficultés. Ne mettrait-on pas ainsi en péril une des spécificités de l'activité de conseil, à savoir l'adaptation aux besoins, à l'actualité ?

N'attirerait-on pas la suspicion des prospects et clients, en particulier du secteur privé, sur des opérateurs désormais soumis au contrôle tatillon d'un régulateur connu pour la répression d'un secteur encore largement non assaini, la surveillance humaine ?

Un principe de démarche volontaire via un dispositif de certification / labellisation pouvant être mis en avant dans le cadre des marchés de prestations (tels que les normes NF ou ISO) ne serait-il pas plus adapté, et aussi efficace en lui assurant une large publicité, notamment via le Syndicat du Conseil en Sûreté et les pouvoirs publics ?

- *Conclusion*

Nous conservons cette interrogation ouverte tout en émettant de fortes réserves. Néanmoins, les développements suivants supposent établie la nécessité de codifier l'activité, et esquissent un travail de prospective réglementaire.

➔ **DEFINIR L'ACTIVITE DE CONSEIL EN SURETE ET LE CHAMP D'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION A ARRETER**

- *Appréhender une activité multiforme*

L'activité de Conseil en Sûreté :

- Recouvre des prestations intellectuelles rémunérées de natures très diverses (accompagnement, audit, étude, diagnostic, installation / maintenance de dispositifs de sécurisation...), soumises ou non à un cadre juridique existant mais également à une réglementation applicable aux sujets faisant l'objet de la prestation (vidéoprotection, transport de fonds, surveillance, gardiennage...);
- Est exercée par différents types de prestataires (cabinet-conseil, bureau de contrôle, cabinet d'architecture, bureau d'études, personne morale publique ou semi-publique, intégrateur, indépendant...);
- Peut être conduite dans le cadre de multiples contextes et traiter de divers territoires (localisation, besoin privé / public, base existante ou à construire...);

- Peut répondre à des objectifs variés, poursuivis volontairement ou imposés (prévenir la malveillance, traiter des phénomènes existants, se conformer à des exigences réglementaires, obtenir des recommandations...).

Il est nécessaire de définir adéquatement et du même coup l'activité de Conseil en Sécurité et le champ d'application des prestataires qui seront soumis à la réglementation à adopter ainsi qu'au contrôle vraisemblable du CNAPS, en considération de cette diversité.

- *L'intégration des acteurs publics proposant des prestations à titre onéreux*

L'applicabilité de la réglementation à certains organismes du secteur public devra faire l'objet de réflexions, compte tenu du poids de certains acteurs parapublics dans le conseil aux collectivités locales, et des spécificités du Conseil en Sécurité par rapport aux autres activités privées de sécurité. En effet, en l'état le Livre VI Titre 1 du CSI ne s'applique pas aux services publics administratifs car les missions de surveillance, transport de fonds et protection rapprochés renvoient directement aux tâches des forces de l'ordre (article L 611-1). Il en va de mêmes des recherches privées (article L 621-1) dont la définition évoque une profession libérale, et la formation qui se réfère aux exploitants individuels et personnes morales de droit privé (article L 625-1).

- *Difficultés d'écriture*

Cet exercice de définition est sujet à deux écueils : être trop large et pénaliser des professions qui ne sont que très accessoirement concernées par le cœur de métier du Conseil en Sécurité, ou être trop restrictif et laisser intervenir des opérateurs indécisifs qui y échapperaient.

➡ **STATUER SUR L'OBJET SOCIAL EXCLUSIF OU NON DE L'ORGANISME PRESTATAIRE DE CONSEIL EN SURETE**

- *Enjeux et problématiques*

Un des objectifs des partisans de l'intégration au CSI est d'écarter les intervenants sur leur marché dont les compétences en la matière sont insuffisantes, et notamment quand ces derniers n'exercent le Conseil en Sécurité que de manière très accessoire ou qu'ils sont avant tout des acteurs de la sécurité privée « historique » (surveillance humaine et technologique).

Se pose ainsi la question de l'exclusivité de l'exercice du Conseil en Sécurité – au cœur de la loi de 1983 – à la fois par rapport aux prestations de services d'autres natures et par rapport aux autres métiers de la sécurité.

- *Exclusivité horizontale : Conseil en Sécurité et prestations intellectuelles d'une autre nature*

Le Conseil en Sécurité ne doit pas être cloisonné mais au contraire dialoguer avec l'urbanisme et la politique de la ville, et être ouvert à des problématiques plus larges telles que la prévention globale des risques et l'amélioration continue. Un objet social exclusif participerait d'une vision limitée de la sécurité, qui risquerait d'enfermer les prestations dans le « trop sécuritaire » et d'appauvrir la culture, la réflexion et les solutions proposées en favorisant « l'entre soi ».

Nous souhaitons donc que le Conseil en Sécurité puisse être exercé par des entreprises dont l'objet social ne sera pas limité à cette discipline mais dont tous les employés qui s'y adonneront seront agréés.

- *Exclusivité verticale : Conseil en Sécurité et prestations opérationnelles de sécurité*

Les difficultés rédactionnelles peuvent se présenter à nouveau. Aujourd'hui, au titre de l'article L 612-2 du CSI, les sociétés de surveillance et de transport de fonds peuvent fournir des prestations de services autres que leur cœur de métier si elles sont liées à la sécurité. De fait, le Conseil en Sécurité en fait partie, dans le cadre de la définition et du dimensionnement des moyens opérationnels proposés. Sur le plan de l'intérêt des entreprises de Conseil en Sécurité, un objet social exclusif leur réserverait ce marché voire obligerait les prestataires opérationnels à le développer avec eux.

On doit relever également que d'une part, les prestataires de protection rapprochée ne peuvent exercer aucune autre tâche, alors qu'en pratique leur métier bien conçu implique un travail proche du Conseil en Sécurité (cartographie des risques, planification, mises en place de procédures adaptées, etc.), et que, d'autre part, la disposition relative aux prestataires de protection de navire précise que le conseil leur est autorisé.

Si l'on se prononce pour un objet social non exclusif tant horizontalement que verticalement, les entreprises devront néanmoins choisir entre l'un et l'autre, puisque le principe d'exclusivité existant continuera de s'appliquer (ex : l'entreprise de surveillance qui décidera d'exercer le Conseil en Sécurité continuera de ne pas pouvoir proposer par ailleurs des activités de service annexes non liées à la sécurité).

- *Question du conflit d'intérêts*

Défendre un objet social non exclusif ne signifie pas accepter les conflits d'intérêts. En effet, un organisme effectuant du Conseil en Sécurité ne devrait pas, par exemple, pouvoir intervenir sur le même marché en tant que prestataire-conseil et prestataire-réalisation (par exemple, conseiller une collectivité locale sur la mise en place d'un centre de supervision urbaine et installer le dispositif de vidéoprotection).

Cette question devrait, dans les faits, être traitée au stade du contrôle des conditions d'exercice des prestataires. Elle peut en partie priver d'intérêt l'ouverture verticale de l'objet social.

FILTRE L'ENTREE SUR LE MARCHÉ PAR L'HABILITATION DES PRESTATAIRES

- *Éléments introductifs*

S'il est décidé d'aligner le cadre juridique du Conseil en Sécurité sur le droit commun de la loi de 1983 – moyennant quelques aménagements – les entreprises et leurs dirigeants devront être agréés, vraisemblablement par le CNAPS, et les consultants être titulaires d'une carte professionnelle justifiant de leur moralité et de leur aptitude technique. Nous avons plus particulièrement étudié le cas des consultants personnes physiques, dans la mesure où il soulève le plus d'interrogations.

Le mécanisme général de la loi de 1983 consiste à délivrer une carte en considération de deux critères principaux : la moralité et l'aptitude professionnelle. Son extension au Conseil en Sécurité soulève plusieurs difficultés.

- *Moralité du pétitionnaire*

Aujourd'hui le CNAPS se fonde essentiellement sur la consultation du casier judiciaire et du Système de Traitement d'Antécédents Judiciaires. Ses orientations, ainsi que celle du juge administratif, permettent d'écarter les pétitionnaires avec une sévérité qui nous paraîtrait excessive pour la mission de Conseil en Sécurité dans la mesure où le professionnel ne participe pas physiquement à une tâche proche par nature de missions régaliennes. Une rédaction particulière s'impose donc.

- *Aptitude professionnelle du pétitionnaire*

Pour le cas le plus courant de la carte d'agent de surveillance, le CNAPS exige la production d'un Certificat de Qualification Professionnelle ou d'un Titre enregistré au RNCP ou la preuve d'une durée déterminée d'exercice. Là aussi, plusieurs questions se posent, en gardant à l'esprit qu'un des objectifs principaux des partisans de l'intégration au CSI est de sortir du marché les prestataires notoirement incompetents.

S'agissant de prestations intellectuelles d'analyse, audit et conception, l'admission de titres validant une formation courte doit être écartée. C'est un parti pris assumé par le CJCS qui souhaite promouvoir l'émergence de cadres de haut niveau et reconnus pour leur expertise spécifique. Restent l'admission de diplômes et l'expérience professionnelle.

DIPLOMES. Les pouvoirs publics pourront établir une liste régulièrement actualisée de formations reconnues, et/ou une liste des compétences qui devront avoir été abordées au cours du cursus. Dans les deux cas faudra-t-il justifier d'un nombre déterminé d'années post-Bac ? La première solution a le mérite de faire émerger le Conseil en Sécurité comme expertise à part entière, la seconde d'attirer des profils moins spécialisés attirés par un métier dont le pouvoir d'attraction serait augmenté. Nous préconisons de retenir la seconde solution, et un niveau Bac + 5 atténué par la possibilité d'admettre des pétitionnaires justifiant d'un Bac + 3 assorti de stages spécialisés dument prouvés.

EXPERIENCE PROFESSIONNELLE. Pendant une période transitoire les consultants en exercice pourront justifier de leur aptitude par la preuve qu'ils ont exercé la profession plusieurs années. On prendra garde aux attestations de complaisance qui ont existé en matière de surveillance humaine (ex : exiger les fiches de paie).

- *Sanction du défaut de carte professionnelle*

Comme pour toute entreprise soumise à la loi de 1983, un opérateur économique se verra imposer l'obligation, dès lors qu'il réalise des activités de Conseil, de recruter uniquement des intervenants titulaires d'une carte, et pourra être poursuivi sur le terrain disciplinaire et pénal en cas de manquement.

Le défaut de production de la liste du personnel assorti des numéros de cartes dans les marchés publics devra aussi aboutir à écarter les non titulaires.

- *Certification de l'employeur*

Le régime d'autorisation par le CNAPS de l'entreprise elle-même, ou de l'entrepreneur individuel, devra s'inspirer du mécanisme prévu pour les prestations de protection des navires, qui exige une certification préalable par des organismes tiers désignés et selon des critères fixés par les pouvoirs publics.

Ce mécanisme s'applique à un secteur d'activités concernant un nombre d'opérateurs relativement restreint au regard de l'effectif total de la sécurité privée, et pour lequel l'exigence de qualité est primordiale. Il s'applique donc bien au Conseil en Sécurité selon des modalités propres.

➡ **ETABLIR LES « REGLES DU JEU » APPLICABLES AUX PRESTATAIRES ADMIS SUR LE MARCHÉ DU CONSEIL EN SURETE**

- *Éléments introductifs*

La construction du Livre VI du CSI repose sur deux piliers : le filtrage des opérateurs admis sur le marché de la sécurité privée, et le contrôle des conditions d'exercice une fois admis. En ce qui concerne ce contrôle, plusieurs questions se posent : qui contrôle, quoi et comment ?

La première condition est la détention des autorisations obligatoires. Elle peut être vérifiée facilement par les agents de contrôle du CNAPS dans les locaux des entreprises.

- *Régime général et emprunts au régime des autres métiers de sécurité privée*

Un Code de déontologie des acteurs de la sécurité privée, également codifié dans la partie réglementaire du CSI (articles R 631-1 et suivants), sera applicable aux prestataires de Conseil. Ses dispositions générales ne posent pas de difficultés. Le secteur devra s'interroger sur les articles spécifiques à y ajouter, en fonction des pratiques constatées, et en s'inspirant de la Charte de déontologie et de compétence de la profession du Conseil en Sécurité adhérente au SCS.

Il est interdit de faire référence à son passé de membre des forces de l'ordre dans la documentation des prestataires de sécurité privée. Dans les cinq années qui suivent la fin de leurs fonctions les anciens policiers ou gendarmes ne peuvent exercer sans autorisation de leur ancien Ministère, une activité de recherche privée. Faut-il étendre ou adapter ces règles au Conseil en Sécurité ?

- *Qualité contrôlée de l'exercice : un enjeu spécifique*

Il conviendra de s'assurer de la qualité des prestations réalisées. Cette exigence est un des principaux arguments en faveur de l'intégration au CSI mais elle est, en pratique, difficile à atteindre. Le CNAPS n'est en effet pas armé pour un tel travail – il n'a pas été conçu à cette fin – et il n'appartient pas à l'Etat de s'immiscer à ce point dans le fonctionnement des entreprises, pas au-delà du respect d'un certain nombre d'exigences et de standards.

Le processus de certification préalable à la délivrance de l'autorisation d'exercice de l'entreprise constituera une garantie suffisante, dès lors qu'elle devrait être renouvelée tous les cinq ans.

On peut également concevoir que les contrôles du CNAPS soient effectués en présence de spécialistes certificateurs qui s'assureraient de la mise en œuvre de processus standardisés. Nous sommes néanmoins réticents face à un risque d'immixtion excessif dans l'activité de l'entreprise.

Au-delà du CSI lui-même, la profession pourrait s'inspirer des initiatives du secteur de la sécurité privée en établissant un cahier des charges des bonnes pratiques d'achats de prestations de Conseil en Sécurité, intégrant le respect des obligations légales mais également des bonnes pratiques – ce cahier des charges devrait être validé par les organismes représentatifs du Conseil en Sécurité.