
QUESTIONS PENALES

SURVEILLANCE ET GARDIENNAGE : RECENSEMENT ET ENJEUX

A l'heure où l'on annonce pour très bientôt un grand projet de loi sur la "sécurité intérieure" incluant une réglementation plus stricte des entreprises de gardiennage, il est important d'en éclairer le contexte et les enjeux.

Rappelons brièvement comment le législateur de 1983 fut amené à dresser un cadre normatif autour de certains aspects du commerce de la sécurité. On pourra alors mieux comprendre quelles sont les marges de manoeuvre de l'administration préfectorale dans le contrôle de la moralité des dirigeants et salariés des sociétés de prévention et de sécurité. A la suite de quoi, quelques uns des éléments essentiels d'une recherche (1) portant sur l'effectivité pratique de ce dispositif, pourront être présentés et discutés.

UN BESOIN DE REGLEMENTATION

C'est surtout parce que des entreprises privées vulnérables aux pertes (banquiers, industriels, grande distribution...) ont été invitées par les compagnies d'assurances à se prémunir contre un nombre croissant de risques (incendies, pannes, vols, fraudes, menaces diverses...), qu'elles ont appris à recourir à des services spécialisés dans la prévention de l'intrusion et de la malveillance. Considéré comme plus rentable que la création d'un service de sécurité interne, cette technique de prévention par les voies du contrat commercial n'est pas propre à ces "victimes collectives organisées", qui touche d'ailleurs peu les particuliers. Désormais l'appel à des prestations de gardiennage et de télésurveillance concerne aussi de nombreux établissements publics et collectivités territoriales.

Dans les années 1970, les sociétés prestataires de tels services étaient encore largement artisanales. Peu à peu elles se sont diversifiées ou spécialisées, se sont structurées en fonction de diverses contraintes du marché, de sorte qu'on est en présence aujourd'hui de prestations de services multiformes. La concurrence intensive pour l'obtention de marchés et la perspective de l'ouverture européenne de 1993 face à laquelle certaines se préparent, expliquent l'existence d'un marché éclaté. S'y côtoient - des entreprises nationales, voire internationales, réputées sérieuses (ayant la capacité d'investir dans un grand nombre de prestations techniques et humaines), - des moyennes et petites entreprises aux prestations humaines appréciées quoique relativement médiocres. La vente de produits (alarmes) et la "location" de personnels de surveillance (vigiles) constituent une source

de rentabilité facile. Et ce, parce que les investissements dans les techniques de prévention des pertes, encore largement considérés comme improductifs par certains utilisateurs, expliquent l'appel à des prestations "bas de gamme".

C'est au reste parce qu'il s'est avisé que la liberté d'action laissée à ce commerce recélait un potentiel de danger pour les libertés individuelles, après la survenue d'incidents multiples et inquiétants, que le législateur de 1983 et de 1986 a posé les premiers jalons d'une réglementation (2). Il interdit les interventions de vigiles dans les conflits sociaux (milices patronales), la constitution de fichiers dans les entreprises et régit strictement certains aspects des métiers du gardiennage (armement, chiens, tenue, équipement...). Le dispositif a essentiellement voulu assainir ce secteur en écartant les éléments les plus douteux (dirigeants et employés).

Les textes ont de fait entériné la doctrine la plus courante qui, ayant pris acte au début des années 1980 de l'existence de 55 000 agents supposés irremplaçables au service du gardiennage et de la surveillance de sites industriels et commerciaux, les considère comme des "auxiliaires de police" (missions d'intervention première et d'alerte aux autorités); mais sans leur octroyer de pouvoirs de contrainte supérieurs à ceux habituellement reconnus par le droit à chaque citoyen.

L'apport principal du dispositif fut donc de confier aux préfetures le soin d'agréer *a priori* les entreprises prestataires et les services internes, après deux sortes de vérifications : - la mise en conformité avec le "principe de spécialité" (par ex., une activité de garde du corps est exclusive de toute autre prestation ; une entreprise multiservices ne peut vendre de matériels ...) - et la vérification du bulletin du casier judiciaire n° 2 (3) des dirigeants et employés, débouchant sur agrément ou rejet.

Notre enquête a consisté à évaluer, après quatre ans de mise en pratique du dispositif, la portée et le rôle joué par l'administration préfectorale dans sa mission d'assainissement. Elle a permis 1 - l'appréciation du poids exact des effectifs saisis par l'administration, 2 - l'évaluation des conditions dans lesquelles la "législation" entre progressivement dans les moeurs, 3 - la compréhension des contraintes juridiques de la loi qui paraissent entraver l'efficacité.

Tableau I - NOMBRE DES ENTREPRISES PRESTATAIRES
Evolution des agréments préfectoraux (1988 à 1991)

Tableau II - NOMBRE DE SERVICES INTERNES
Evolution des agréments préfectoraux (1988 à 1991)

	ENTREPRISES			DIRIGEANTS			EMPLOYES			SERVICES			DIRIGEANTS			EMPLOYES		
	1988	1991	↑ %	1988	1991	↑ %	1988	1991	↑ %	1988	1991	↑ %	1988	1991	↑ %	1988	1991	↑ %
Gardiennage & surveillance	1.271	2.203	+75,6	1.542	2.546	+65,1	39.430	51.897	+31,6	1.343	1.762	+31,2	1.655	1.978	+19,5	11.525	15.003	+30,2
Gardiennage, surveillance & convoyage	230	278	+20,9	322	340	+11,8	14.718	17.546	+19,2	10	10	(**)	17	10	-	116	457	+39,4
Convoyage de fonds (*)	107	130	+21,5	136	160	+17,6	2.332	3.504	+8,4	5	2	-	7	2	-	39	10	-
Protection de personnes	26	42	+61,5	29	46	+58,6	292	395	+36,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1.634	2.673	+63,6	2.029	3.112	+53,4	57.673	73.346	+27,2	1.361	1.774	+30,3	1.679	1.990	+18,5	11.690	15.470	+32,4

(*) L'administration recense des déclarations par siège social des entreprises et de leurs établissements. En réalité, il n'existe plus qu'une vingtaine de sociétés de convoyage de fonds en France.
(**) précises au titre de leur insuffisance d'effectifs

1 - DONNEES STATISTIQUES :

A) - Pour la première fois, nous disposons d'une statistique administrative des "autorisations" des entreprises et services internes à l'échelon national. Elle est à peu près consonnante avec les effectifs fragmentaires annoncés par les organisations professionnelles et l'INSEE, mais plus précise : on a pu calculer que 15 000 salariés appartiennent à des petites entreprises non affiliées à des organismes professionnels, et saisir les effectifs des services internes qui échappaient à l'INSEE (tableaux I et II).

Deux observations : - le nombre des entreprises prestataires de surveillance et gardiennage a progressé de 75 %. Une analyse des effectifs dans chaque département montre que cette augmentation n'est que le reflet d'un accroissement spectaculaire des "entreprises individuelles", nées après le premier recensement de 1988.

- la progression des effectifs internes aux entreprises (services-maison) a été de 30,2 %, ce qui s'explique surtout par la régularisation de la situation d'un plus grand nombre de services internes depuis quatre ans. Les efforts des administrations s'étaient en effet plus volontiers concentrés au départ sur les entreprises prestataires.

Le rapport des agents "maison" / "agissant par contrat" est resté constant : il est de 1 pour 5 en France. C'est dire à quel point le processus "d'externalisation" par sous-traitance ou rétrocession de fonctions de prévention des entreprises est considérable, alors qu'autrefois il ne s'agissait tout au plus que d'une fonction interne "bricolée".

B) - Si l'on se concentre sur le travail de la Préfecture de Police de Paris (qui instruit le plus grand nombre des dossiers de tout le territoire, et environ un tiers de la totalité des agents recensés), on peut dire qu'elle a délivré en quatre ans, 378 récépissés de demandes (pris 331 arrêtés d'autorisations et effectué 47 rejets pour non conformité). Par suite de rachats, cessations d'activités, changements de siège social, 228 sociétés et services internes étaient définitivement "agréés" fin 1990. Ils se ventilaient en :

- 137 entreprises de surveillance et gardiennage (3 de + de 1000 salariés ; 3 de 500 à 999 ; 31 de 100 à 499 ; 21 de 50 à 99 ; 57 de 10 à 49 ; 41 de 1 à 9 salariés).

- 24 entreprises multiservices, y compris transports de fonds (la plus importante comprend 1800 salariés, et 23 autres en ont moins de 360).

- 79 services internes (dont 5 grands magasins de plus de 100 agents; 1 établissement public de 67 ; 1 entreprise publique liée à la Défense Nationale de 56 ; et l'ensemble des banques, autour d'une dizaine chacune, etc...).

- 20 sociétés de gardes du corps (dont la plus importante connaît un effectif supérieur à 100).

En quatre années, le B2 de 24 à 25 000 salariés a été contrôlé à Paris mais il est difficile de connaître le nombre exact de salariés exclus. Plus les candidatures examinées sont nombreuses dans un département, plus les taux de rejet augmentent. On croit pouvoir les estimer toutefois globalement autour de 3 à 8 % dans les départements qui ont à connaître des effectifs les plus nombreux. Par exemple, une statistique très précise d'une préfecture francilienne montre qu'en quatre ans, sur 80 % des effectifs représentés par 20 sociétés supérieures à 20 salariés, 4,6 % d'agents ont vu leur candidature rejetée. Le score s'élève à 7 % si l'on retranche une grosse société y ayant récemment transféré son siège social. Ce qui veut dire qu'en pratique, l'objectif visé par le législateur est loin d'avoir été inefficace.

2 - PRATIQUES D'ASSAINISSEMENT

Les pratiques d'assainissement sont fondées par l'article 5 de la loi de 1983 qui parle "d'agissements contraires à l'honneur, la probité ou aux bonnes moeurs, atteintes à la sécurité des personnes et des biens, et de sanctions disciplinaires ou de condamnations à une peine d'emprisonnement devenue définitive". La direction des Libertés Publiques du ministère de l'Intérieur a recommandé aux préfets d'interdire l'accès des salariés aux professions visées, de la manière suivante :

- rejeter les condamnés pour abandons de famille, provocation à l'usage des stupéfiants, insoumission, délits de fuite, infractions à la réglementation des armes et des explosifs, outrage à officier ministériel ;
- apprécier au cas par cas les condamnés pour conduite sans permis, en état d'ivresse, désertion, rébellion, ivresse

publique, outrage à agent de la force publique;
- éventuellement fermer les yeux pour les condamnés à non versement de pension, défaut de déclaration de domicile au créancier par le débiteur de la pension.

Concrètement, certains préfets suivent à la lettre ces recommandations, d'autres "négocient" plus facilement. Rarissimes sont les dirigeants qui se sont vus refuser l'agrément au vu de leur casier judiciaire, malgré des renseignements policiers défavorables. Un récent arrêt du tribunal administratif de Marseille a confirmé qu'aucune autre source que le B2 ne pouvait être prise en compte pour rejeter un dossier. Par ailleurs, une jurisprudence auprès des prud'hommes commence à se développer à propos du licenciement des salariés sur injonction des préfets, départageant les pouvoirs du préfet de celui des chefs d'entreprise désormais en concurrence, ces derniers pratiquant eux-mêmes des formes de sélection de leurs propres employés (vérification du B3 lors de l'embauche, et attestations sur l'honneur). La déclaration "mensongère" du salarié était considérée comme une faute lourde entraînant licenciement sans indemnité. Aujourd'hui, "si le salarié a commis une faute en ne révélant pas à l'employeur ses antécédents judiciaires ne figurant pas au B3, dont seuls les préfets ont connaissance, la gravité de cette faute n'est pas telle qu'elle justifie son licenciement sans indemnité" (C.Appel Nîmes, 26/9/1990).

3 - LES ENTRAVES DE JURE ET LES ENTRAVES DE FACTO.

A la pratique, les préfetures se sont aperçues que plusieurs contraintes de droit et de fait, grevaient la bonne application du dispositif :

- La première des entraves (de circonstance il est vrai) fut d'une part celle de la loi d'amnistie de 1988 qui intervint à un moment particulièrement délicat, et d'autre part, l'apprentissage rapide chez les intéressés des larges possibilités de réhabilitation par effet de relèvement judiciaire des incapacités, prévues par la loi.

- Du fait des prescriptions de la loi, des personnes condamnées à l'amende ou à l'emprisonnement pour des faits similaires sont traitées différemment, créant chez les préfets, le sentiment d'un "deux poids et deux mesures" dans l'application du dispositif. Ce qui a obligé beaucoup d'entre eux, à agréer des dirigeants et salariés à moralité douteuse à leur corps défendant.

- Enfin, si beaucoup d'entreprises, une fois les agréments définitivement délivrés se font tirer l'oreille pour déclarer spontanément le "turnover" et les flux de leurs nouveaux employés (il est considérable chez les vigiles du fait de la flexibilité des marchés), les lenteurs (3 à 6 semaines) du retour des B2 demandés par les préfets au Casier Judiciaire National accentuent considérablement les entraves au dispositif. Ce qui veut dire que même dans l'hypothèse où les entreprises collaborent régulièrement avec les services préfectoraux, un nombre non négligeable de salariés passent au travers des mailles du contrôle, surtout lorsqu'ils sont embauchés comme intérimaires pour des prestations d'un mois par exemple.

PERSPECTIVES

Si l'administration essaie de jouer du mieux qu'elle

peut son rôle de gendarme, elle considère que sa mission n'est pas d'attenter au libre commerce. Des solutions légales pour parer aux effets pervers du dispositif pourraient alors être trouvées : mieux redéfinir le principe de spécialité, mieux réprimer les dirigeants de fait, prévoir des systèmes d'incompatibilité absolue pour exercice non conforme avec le dispositif, surtout agréer temporairement les entreprises afin de pouvoir reconsidérer périodiquement l'ensemble de leur situation au regard de la loi.

Mais on ne peut évidemment tout attendre de l'administration publique. Il pourrait également s'instaurer une bonne concertation avec les greffes des tribunaux de commerce pour appréhender les situations juridiques des entreprises et des prestations offertes sur le marché. Ne faudrait-il pas également tenter de convaincre par tous moyens, clients privés et publics (par exemple, invention de clauses non négociables dans les appels d'offres publics) de faire appel à des entreprises sérieuses pour faire diminuer les pratiques de sécurité au rabais, encore l'un des principaux motifs de la persistance de "bavures". Enfin, ne pourrait-on améliorer la formation "professionnelle" des agents, et ouvrir un large débat public autour de leurs missions, de leurs droits et de leurs devoirs.

Rien n'invite aujourd'hui à penser que le ratio de deux agents privés pour cinq agents publics (polices et gendarmerie comprises) puisse diminuer. Autant redéfinir alors au grand jour les missions de chacun à partir de la loi. L'enjeu est de taille à un moment où l'Angleterre elle-même, qui ne connaît pas de système d'autorisation *a priori*, commence à envisager une solution similaire à celle inventée par la France, laquelle a été suivie de près par la Belgique en 1990.

Frédéric OCQUETEAU

(1) Cet article reprend quelques données d'une recherche à paraître début 1992 : *Gardiennage, surveillance et sécurité privée (commerce de la peur et/ou peur du commerce)*, CESDIP, Déviance et contrôle social. Pour en savoir plus, on peut se reporter aux articles du même auteur :

- Police(s) privée(s), sécurité privée : nouveaux enjeux de l'ordre et du contrôle social, *Déviance et Société*, 1986, 10, 3, 247-281

- Les marchés de la sécurité privée : développement et implications, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, Paris, la documentation française, 1991, n° 3, 81-112.

(2) Loi 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds. Décret 86-1058 du 26 septembre 1986 relatif à l'autorisation administrative et au recrutement des personnels des entreprises de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes. Décret 86-1099 du 10 octobre 1986 relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transports de fonds et protection des personnes.

(3) Le casier judiciaire se décompose en trois bulletins : seules les autorités judiciaires peuvent accéder au B1 où est conservée l'intégralité des condamnations d'un justiciable (art. 774 CPP); le B2 auquel peuvent accéder certaines administrations limitativement énumérées, exclut certains types de condamnations limitativement énumérées (art. 775 et 776 CPP); le B3 auquel a accès chaque citoyen pour son propre compte ne fait figurer que les condamnations pour crimes et délits sans sursis (art. 777 CPP).