



HAL
open science

“ Prendre la sécurité privée au sérieux ”

Marc-Antoine Granger

► To cite this version:

Marc-Antoine Granger. “ Prendre la sécurité privée au sérieux ”. Revue Lexsociété, 2022. hal-03621201

HAL Id: hal-03621201

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03621201>

Submitted on 28 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike| 4.0 International License



« Prendre la sécurité privée au sérieux »

in C. Aubertin et alii., Sécurité privée et sécurité globale. Les apports de la loi du 25 mai 2021, et après ?, Universités Côte d'Azur et Paris, 2022

MARC-ANTOINE GRANGER

Maître de conférences HDR en droit public

CRJFC (EA 3225)

Université de Franche-Comté

Résumé : Ce rapport constitue la synthèse des travaux du colloque organisé le 26 janvier 2022 par l'Université Côte d'Azur et l'Université de Paris. Au terme d'un heureux dialogue, universitaires et praticiens de la sécurité privée ont dressé le bilan de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés. S'inscrivant dans un vaste mouvement législatif, cette loi tend à prendre la sécurité privée au sérieux. Le constat dressé est que pour faire confiance à la sécurité privée, il est indispensable de renforcer le capital confiance de cette filière économique.

Mots-clés : activités privées de sécurité ; code de la sécurité intérieure ; Conseil national des activités privées de sécurité ; *continuum* de sécurité ; drones ; prévention des actes terroristes

1. La journée du 26 janvier 2022 a été fertile en réflexions, nourries par les contributions des uns et des autres et les échanges spontanés auxquels elles ont donné lieu. Au cœur de cet heureux dialogue entre les universitaires et les praticiens, il y a un constat partagé : la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés s'inscrit dans un vaste mouvement législatif qui¹, depuis la législation-cadre du 12 juillet 1983², tend à prendre la sécurité privée au sérieux. Comment pourrait-il en être autrement, alors que, dans un monde qui ne cesse d'être dangereux, l'État ne peut, à lui seul, nous rassurer et nous protéger³ ? Dans le cadre de la coproduction de la sécurité, ou du *continuum* de sécurité, l'État a besoin, comme l'a exprimé le président Claude Tarlet, de créer une « *culture partagée* » avec ses partenaires. Sous ce regard, faire confiance à la sécurité privée (I) implique nécessairement de renforcer le capital confiance de cette filière économique (II).

I. Faire confiance à la sécurité privée

2. La loi du 25 mai 2021 a conforté les prérogatives reconnues aux agents privés de sécurité. Il s'agit d'une extension des activités privées de sécurité en profondeur (A), et non en surface (B), la question du périmètre d'application du Livre VI du code de la sécurité intérieure ayant été prudemment éludée.

A. L'extension en profondeur des activités privées de sécurité

3. Cette extension en profondeur concerne tout à la fois la surveillance humaine et la surveillance technologique.

¹ Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés.

² Il s'agit de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité qui a été abrogée à l'occasion de la codification : art. 19, 18°, et 20, 1° de l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

³ Expression empruntée à J. DELUMEAU : *Rassurer et protéger, Le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois*, Fayard, Paris, 1989, 667 p.

4. **S'agissant de la surveillance humaine**, M. le professeur Florian Poulet a mis l'accent sur l'extension des missions de surveillance itinérantes sur la voie publique. En effet, les agents privés de sécurité autorisés, par le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, peuvent désormais exercer de telles missions pour la prévention des actes de terrorisme visant les biens dont ils ont la garde ⁴. Ces agents participent ainsi explicitement à la mission sensible de prévention du terrorisme dans un contexte marqué par la persistance de la menace sous toutes ses formes. Comme l'a écrit si justement le ministre Pierre Joxe dans son ouvrage, dont l'encre est à peine sèche, intitulé *Sécurité intérieure. Anciennes menaces et nouveaux risques*, « *le terrorisme est toujours là, il peut surgir à tout moment* » ⁵. Il n'aura échappé à personne que le niveau VIGIPIRATE « *sécurité renforcée-risque attentat* » est actif depuis le 19 juin 2021. Sur le plan juridique, deux enseignements peuvent être tirés de ces nouvelles prérogatives. Premier enseignement : la prévention du terrorisme, mission que le code de la sécurité intérieure (CSI) et le règlement général d'emploi de la police nationale confient à la police et la gendarmerie nationales, n'est pas un domaine réservé aux forces publiques de sécurité intérieure ⁶. Aussi, la loi Fauvergue-Thourot confirme-t-elle que la prévention du terrorisme constitue un motif pouvant justifier l'accroissement des prérogatives reconnues aux agents privés de sécurité. On se souvient que la loi SILT de 2017 ⁷, dite loi Collomb, avait déjà autorisé l'association des agents de surveillance et de gardiennage à l'exercice de missions de surveillance générale de la voie publique, dans le cadre des périmètres de protection institués en application de l'article L. 226-1 du CSI ⁸. Second enseignement : la jurisprudence constitutionnelle ne

⁴ Art. L. 613-1, al. 2, du CSI.

⁵ P. JOXE, *Sécurité intérieure. Anciennes menaces et nouveaux risques*, Fayard, Paris, 2021, p. 295.

⁶ L'article L. 421-1, alinéa 4, du CSI prévoit que la gendarmerie nationale « *contribue (...) à la lutte contre le terrorisme* », tandis que l'article 110-1 du règlement général d'emploi de la police nationale fait de la protection du pays contre le terrorisme l'une des missions des fonctionnaires des corps actifs de la police nationale (arrêté du 6 juin 2006).

⁷ Art. 1^{er}, I, de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

⁸ Art. L. 226-1, alinéas 1^{er} et 4, du CSI.

s'oppose pas aux activités privées de surveillance depuis l'espace public. Il y a là non une révolution, mais une évolution qui tend à contenir le principe de l'interdiction de la surveillance de la voie publique, tout en étendant les hypothèses de missions privées de sécurité réalisées depuis la voie publique. En l'espèce, et cela résulte d'une réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel, cette mission de surveillance itinérante sur la voie publique « *ne saurait (...) s'exercer au-delà des abords immédiats des biens dont les agents privés de sécurité ont la garde* »⁹. Faute d'avoir une consistance juridique précise, cette notion « *des abords immédiats* » sera appréciée *in concreto* par les autorités préfectorales. Pour notre collègue Sylvie Jouniot, une approche restrictive de cette notion tant dans l'espace que dans le temps devrait être privilégiée.

5. **S'agissant de la surveillance technologique**, notre collègue Bertrand Pauvert s'est intéressé à la question du recours aux drones par la sécurité privée. L'intérêt de la supervision aérienne par drone est indéniable, notamment, en ce qui concerne les activités de surveillance et de gardiennage et la gestion des incidents afin de faciliter les interventions d'urgence. Il reste que l'utilisation des drones interroge le juriste. D'abord, la législation professionnelle relative à l'usage des drones est peu adaptée pour une utilisation au profit de la sécurité privée. Ensuite, le CSI est indigent puisque la seule disposition consacrée à la sécurité privée concerne la détection des drones menaçants aux abords des biens gardés qui a été récemment insérée dans le code par la loi du 25 mai 2021, après que le Conseil constitutionnel l'a jugée conforme à la Constitution¹⁰. Parmi les motifs justifiant cette déclaration de conformité, le Conseil a relevé que si cette surveillance est territorialement étendue puisqu'elle couvre les abords des biens gardés, elle n'a pour objet que de détecter, depuis ces biens, des drones et de recueillir des informations les concernant par des moyens radioélectriques, électroniques ou numériques, à l'exclusion de moyens audiovisuels¹¹. C'est dire

⁹ Cons. const., décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, § 59.

¹⁰ Art. L. 611-3 du CSI.

¹¹ Cons. const., décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 précitée, § 71.

que ces dispositions diffèrent de celles qui avaient été censurées en 2011 parce qu'elles confiaient à des opérateurs privés le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique et de visionner les images pour le compte de personnes publiques¹². Ainsi, la décision LOPPSI de 2011 ne doit pas être lue comme une condamnation ferme et définitive d'un véritable « *droit de la sécurité privée augmenté* », pour l'exprimer par une formule née sous la plume du professeur Xavier Latour¹³. Il est d'ailleurs indispensable que la sécurité privée du XXI^e siècle soit en mesure de proposer une offre globale de sécurité reposant à la fois sur des moyens humains, mais aussi technologiques. À l'avenir, des évolutions sont envisageables dans le respect du droit à la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration de 1789. À titre prospectif, s'agissant de l'usage des drones, la récente décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022 fournit, d'ores et déjà, un certain nombre de *guidelines* utiles¹⁴.

B. Vers une extension en surface des activités privées de sécurité ?

6. En surface, c'est-à-dire horizontalement, le doyen Christian Vallar a rappelé combien le législateur est prudent lorsqu'il s'agit d'étendre le périmètre de la réglementation assurée par l'État, d'autant plus que le Conseil constitutionnel a censuré l'extension envisagée en 2011¹⁵. Malgré tout, le cadre juridique n'est pas figé. Doit-on rappeler qu'en 2014 le champ des activités privées de sécurité a été étendu à la protection des navires¹⁶. En 2021, le législateur a « *souhaité*

¹² Cons. const., décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI)*, cons. 19.

¹³ Le CSI comporte « *de nombreuses dispositions relatives à l'utilisation des technologies. La vidéosurveillance (devenue vidéoprotection), les fichiers, le recours aux algorithmes d'analyses de données, aux balises de captation des données de communications, au renseignement électronique caractérisent l'existence d'un droit de la sécurité intérieure augmenté* » :

X. LATOUR, « Sécurité intérieure : un droit « augmenté » ? », *AJDA*, 2018, p. 431.

¹⁴ Cons. const., décision n° 2021-834 DC du 20 janvier 2022, *Loi relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure*.

¹⁵ Cons. const., décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 précitée, cons. 76.

¹⁶ Art. 2, I, de la loi n° 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

ouvrir le débat (...) sur l'opportunité d'appliquer les règles concernant les agents de sécurité privée » à d'autres secteurs d'activités¹⁷. En ce sens, le Parlement a sollicité une expertise gouvernementale. Cette demande d'expertise est suffisamment rare pour être relevée. Nous connaissons, en droit positif, l'institution du parlementaire en mission¹⁸, voilà donc le Gouvernement en mission. Volontairement ou non, cette injonction parlementaire, adressée au Gouvernement, est demeurée sous les radars du contrôle de constitutionnalité. Quoiqu'il en soit, c'est par l'article 35 de la loi que le législateur a commandé au Gouvernement un rapport à produire dans un délai de dix-huit mois afin d'examiner « *l'opportunité de réglementer, au titre du livre VI du code de la sécurité intérieure, certaines activités en vue de contrôler la moralité et l'aptitude professionnelle des personnes qui les exercent, en particulier :[s'agissant de]*

« *1° La conception, l'installation et la maintenance des dispositifs de sécurité électronique* »

« *2° La fourniture de services de conseil dans les domaines de la sécurité et de la sûreté* »

« *3° La fourniture de services de sécurité à l'étranger* »

« *4° La sécurité incendie* ».

7. Faut-il maintenir le *statu quo*? Tel a été l'objet de nos discussions matinales. À ce stade, des résistances sont perceptibles. Des difficultés d'ordre juridique ont été identifiées : comment définir les activités pluridisciplinaires qui sont visées par cette extension? Quelles seront les modalités de la professionnalisation? Comment assurer la compatibilité de cette extension avec le droit de l'Union européenne? etc. Sans les négliger, ces difficultés ne sont sans doute pas

¹⁷ L. HERVE, in rapport n^{os} 4030 et 494 fait par MM. M.-P. DAUBRESSE, J.-M. FAUVERGUE et L. HERVE, ainsi que par Mme A. THOUROT, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés, 29 mars 2021, p. 6.

¹⁸ Sur cette institution, voir M.-A. GRANGER, « Les parlementaires en mission : une survivance? », in P. MBONGO (dir.), *La séparation entre administration et politique en droit français et étrangers*, Berger-Levrault, 2014, p. 261-281.

insurmontables. Les véritables craintes concernent, en réalité, la capacité du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) à réguler ces secteurs. Du reste, sous réserve de l'activité des services de sécurité incendie et d'assistance aux personnes (SIAP), des alternatives à l'extension de la réglementation, à l'instar de la labélisation, sont envisagées par les professionnels des secteurs concernés.

8. Par-delà ces perspectives d'évolution, si la sécurité privée est un acteur clé et utile de la sécurité intérieure, c'est qu'elle est devenue un acteur crédible. Cet accroissement de la crédibilité est au cœur de la loi Fauvergue-Thourot.

II. Renforcer le capital confiance de la filière

9. La sécurité privée n'est pas une activité marchande comme une autre. Dès le 21 janvier 1995, l'annexe I de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), dite loi Pasqua, a prévu, par des dispositions alors dépourvues « *de la valeur normative qui s'attache à la loi* »¹⁹, que « *les activités privées de sécurité [...] concourent [...] à la sécurité générale* »²⁰. Plus récemment, dans sa décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015 rendue à propos de la condition de nationalité exigée pour la délivrance de l'agrément des exploitants individuels, dirigeants, gérants et associés des personnes morales exerçant des activités privées de sécurité, le Conseil constitutionnel a relevé que les « *entreprises exerçant des activités privées de sécurité [...] sont associées aux missions de l'État en matière de sécurité publique* »²¹. La sécurité privée participant à la mission d'intérêt général d'assurer la sécurité, le législateur doit renforcer le capital confiance de la filière. À cet égard, la loi Fauvergue-Thourot s'inscrit dans la continuité de la production législative antérieure. En l'espèce,

¹⁹ En ce sens, voir, par exemple, Cons. const., décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, *LOPSI*, cons. 21.

²⁰ Annexe I de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

²¹ Cons. const., décision n° 2015-463 QPC du 9 avril 2015, *M. Kamel B. et autre (Direction d'une entreprise exerçant des activités privées de sécurité - Condition de nationalité)*, cons. 5.

plusieurs dispositions de la loi ont pour objet de mieux structurer la filière (A), d'encadrer davantage l'exercice de la profession (B), ainsi que d'accroître les contrôles et sanctions (C).

A. Mieux structurer la filière

10. S'agissant des opérateurs, notre collègue Christophe Aubertin a livré son expertise concernant les dispositions tendant à limiter la sous-traitance²². Applicable uniquement dans le secteur de la surveillance humaine et du gardiennage, c'est-à-dire dans cette branche de la filière qui est à haute intensité de main-d'œuvre, ce nouveau cadre juridique entrera en vigueur le 26 mai prochain sans porter atteinte aux contrats conclus antérieurement, conformément aux exigences constitutionnelles résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789²³. Pour s'en tenir à l'essentiel, et par dérogation à la liberté de sous-traiter, la sous-traitance des activités de surveillance et de gardiennage fera l'objet d'une double restriction. D'une part, la sous-traitance totale de l'exécution des prestations du contrat ou du marché sera prohibée. Cela n'exclura pas néanmoins que la presque totalité des prestations puisse être sous-traitée. D'autre part, sans être interdite, la sous-traitance en cascade sera restreinte afin de remédier à ses effets délétères, à savoir la déresponsabilisation de l'entrepreneur principal, les pressions excessives sur les prix ou encore les difficultés de contrôle du donneur d'ordre sur l'exécutant final de la prestation. En effet, le recours à la sous-traitance ne sera plus possible au-delà du second rang. De surcroît, cette sous-traitance de second rang devra être dûment justifiée par le manque de moyens ou de capacités techniques, l'absence d'un savoir-faire particulier ou l'insuffisance ponctuelle d'effectifs. À l'analyse, ce cadre juridique se révèle somme toute assez modeste et, en pratique, son effectivité devra être vérifiée. Sous réserve d'éventuelles poursuites pénales²⁴, c'est le CNAPS qui

²² Art. L. 612-5-1 du CSI.

²³ Voir, par exemple, Cons. const., décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, *Loi de finances pour 2021*, § 38.

²⁴ Conformément au nouvel article L. 617-2-1 du CSI, le non-respect des obligations nouvelles sera puni d'une amende de 45 000 euros.

devra assurer l'efficacité de la répression par le prononcé de sanctions disciplinaires en cas de méconnaissance des règles nouvelles.

B. Encadrer davantage l'exercice de la profession

11. La question de l'encadrement de l'exercice de la profession a été appréhendée à travers les contributions de MM. Nicolas Le Saux et Daniel Warfman. Dans l'ensemble, l'évolution législative est favorable dans la mesure où elle renforce les conditions d'exercice des activités privées de sécurité et d'accès à la formation professionnelle. À titre d'illustration, pour l'accès à une formation permettant d'acquérir l'aptitude professionnelle à réaliser les opérations d'inspection-filtrage ou à exercer un métier de la sécurité privée en étant armé dans certains périmètres sensibles (sites abritant des matières nucléaires, installations nucléaires, zones protégées intéressant la défense nationale, par exemple), le candidat devra dorénavant produire une lettre d'intention d'embauche se rapportant à l'une de ces activités²⁵. De façon générale, M. Daniel Warfmann a cependant regretté que le contrôle ne porte réellement que sur les organismes de formation, et non sur la formation elle-même.

Concernant l'exercice des activités privées de sécurité, plusieurs innovations ont été rapportées par M. Nicolas Le Saux. Par exemple, à partir du 26 novembre 2022, un agrément sera exigé pour les dirigeants des établissements secondaires et des services internes de sécurité²⁶. Par exemple encore, le législateur a ajouté des nouvelles conditions de délivrance des cartes professionnelles nécessaires pour l'exercice des activités privée de sécurité. Ainsi, tous les pétitionnaires doivent connaître les principes de la République et tous les ressortissants étrangers doivent avoir une connaissance suffisante de la langue française. Après tout, n'est-ce pas un prérequis indispensable, à partir du moment où l'objectif du législateur est « *de mieux associer le secteur de la sécurité privée aux opérations menées par les forces de l'ordre* »²⁷. En outre, pour les ressortissants

²⁵ Art. L. 612-22, al. 3, du CSI.

²⁶ Art. L. 612-6, al. 2, et L. 622-6, al. 2, du CSI.

²⁷ Rapport n° 3527 fait par M. J.-M. FAUVERGUE et Mme A. THOUROT au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la

étrangers, à l'exception des citoyens européens, la carte professionnelle ne sera délivrée que s'ils sont titulaires d'un titre de séjour depuis au moins cinq ans. Pour admettre la constitutionnalité de la différence de traitement ainsi instituée, le Conseil a été sensible au fait que l'administration pourra s'assurer, par l'examen de leur comportement sur le territoire durant cette période d'au moins cinq années, que les ressortissants étrangers non citoyens de l'Union européenne respectent les conditions de probité et de moralité exigées pour l'exercice de l'activité privée de sécurité ²⁸. Toutefois, cette nouvelle réglementation, opportunément plus contraignante en qui concerne l'accès à la profession et à la formation, risque d'être mise à l'épreuve à l'approche des événements sportifs de 2023 et 2024, dans la mesure où le secteur est structurellement marqué par la pénurie de main-d'œuvre. Le défi devra être relevé par les acteurs du secteur, comme ce fut le cas à l'occasion de l'Euro 2016 où 13 000 agents de sécurité privée avaient été déployés sur l'ensemble de la compétition, sans que la carte professionnelle temporaire assise sur une formation allégée ne rencontre d'ailleurs le succès escompté ²⁹.

C. Accroître les contrôles et sanctions

12. Le texte législatif du 25 mai 2021 renforce l'action répressive du CNAPS dans la perspective d'assurer toujours davantage la professionnalisation du secteur. Notre collègue Derek Elzein et M. Guillaume Tourres ont rappelé que les sanctions sont alourdies. Le CNAPS peut, en cas de manquements à leurs obligations, infliger des pénalités financières à l'endroit des salariés, et non plus seulement des personnes morales et chefs d'entreprise ³⁰. La durée maximale de la sanction d'interdiction, à titre temporaire, d'exercice de l'activité privée de sécurité ou de formation aux métiers de la sécurité privée est également portée à

République, sur la proposition de loi relative à la sécurité globale (n° 3452), enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 novembre 2020, p. 57.

²⁸ Cons. const., décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 précitée, § 45 et 46.

²⁹ Rép. du min. de l'Intérieur à la question écrite n° 96237 posée par M. J.-L. WARSMANN, JOAN 31 janv. 2017, p. 803.

³⁰ Art. L. 634-4, al. 2, du CSI.

sept ans, au lieu de cinq ans auparavant ³¹. De plus, par une sorte de procédure de « *name and shame* », les sanctions pécuniaires et interdictions temporaires d'exercer pourront faire l'objet d'une publication ³². Parallèlement, et ce fut l'objet de la contribution de notre collègue Sylvie Jouniot, la loi Fauvergue-Thourot a entendu renforcer l'efficacité de la réponse pénale du CNAPS lorsque sont constatées des infractions. Afin de sécuriser la fiabilité des informations transmises au parquet, et en vertu de la loi nouvelle³³, les agents du CNAPS – qui sont des agents publics ³⁴– commissionnés par son directeur et assermentés à cette fin sont habilités à rechercher et à constater par procès-verbal, à l'occasion des contrôles qu'ils réalisent, les infractions punies par le livre VI du CSI et diverses infractions prévues et réprimées par le code du travail en matière de travail illégal³⁵. La portée de la novation demeure largement tributaire de la mise en place au sein du CNAPS d'une formation adaptée, seule à même de garantir la qualité des procès-verbaux qui seront dressés. En effet, la qualification juridique retenue par les agents du CNAPS devra être suffisamment claire et précise pour permettre la complète information du magistrat parquetier. Par ailleurs, il est regrettable que le législateur n'ait pas davantage encadré la possibilité pour les agents du CNAPS de retenir les

³¹ *Id.*

³² Pour quelques précisions concernant cette publication, voir, not., M.-A. GRANGER, « Sécurité privée : que dit la loi sécurité globale ? », *AJCT* juillet-août 2021, n° 7/8, p. 344.

³³ Art. L. 634-3-2 du CSI.

³⁴ Le 1^o du paragraphe I de l'art. 20 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 a modifié l'article L. 632-3 du CSI afin d'interdire désormais au CNAPS de « *recruter des salariés soumis aux dispositions du code du travail* ». En pratique, le CNAPS n'avait jamais fait usage de cette faculté, de sorte que, par exemple, en 2019, 33,5 % des 218 agents du CNAPS étaient des fonctionnaires et 66,5 % étaient des contractuels de droit publics : A. THOUROT, *in* compte rendu n° 19 de la commission des lois de l'Assemblée nationale, séance du 5 novembre 2020.

³⁵ Il s'agit des infractions constitutives de travail illégal mentionnées à l'article L. 8211-1 du code du travail, ainsi que des infractions aux dispositions des articles L. 8251-1 (relatif à emploi d'un étranger non autorisé à travailler) et L. 8251-2 (interdisant le recours aux services d'un employeur d'un étranger non autorisé à travailler) du même code : *cf.* les art. L. 8271-1-2, 9^o, et L. 8271-17, al. 1^{er}, du code du travail.

personnes contrôlées qui refusent ou se trouvent dans l'impossibilité de justifier de leur identité ³⁶.

13. Adopté par un Institut supprimé de façon prématurée, le slogan est connu : la sécurité « *est l'affaire de tous* » ³⁷. Mais, le risque c'est qu'en étant l'affaire de tous, la sécurité ne soit l'affaire de personne. Or, l'ambition salubre du législateur en renforçant le *continuum* de sécurité est justement de clarifier « *les rôles et les missions de chacun [des] acteurs, et [de] définir les termes d'un partenariat des sécurités du quotidien* » ³⁸. L'essai a-t-il été transformé ? Sous réserve de quelques réalisations concrètes, il est permis d'en douter. Selon le mot du professeur Xavier Latour, « *cette loi ne donne pas de nouveau souffle au continuum de sécurité* ». Elle n'est pas un aboutissement, mais une étape. Sur ce point, le lecteur est invité à consulter la contribution du professeur Olivier Gohin, à paraître cette année dans le volume n° 7 de l'annuaire du droit de la sécurité et de la défense. En définitive, nous pourrions former le souhait que le législateur légifère, non au coup par coup, en renvoyant la réflexion à plus tard ou à d'autres ³⁹, mais dans une construction d'ensemble. Il s'agit là, sans doute, d'un vœu pieux, car, comme l'a écrit le professeur Guy Carcassonne, en ce domaine, « *la boussole principale de l'action politique est devenue aujourd'hui*

³⁶ Art. L. 634-3-3, al. 2 et 3, du CSI.

³⁷ En 2004, l'IHESI a été remplacé par l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ). L'INHESJ a été dissous le 16 décembre 2020 (décret n° 2020-1591 du 16 décembre 2020) après qu'un service à compétence nationale dénommé « *Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur* » a été créé le 3 septembre 2020. Difficilement compréhensible, cette suppression a été vivement critiquée : voir, par exemple, « La suppression de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice est inacceptable », *Le Monde*, 23 octobre 2019, p. 29.

³⁸ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 3452 relative à la sécurité globale, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 2020.

³⁹ Le législateur a habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance de l'article 38 de la Constitution un certain nombre de mesures relevant du domaine de la loi (art. 38, I, et 39, I, de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 précitée).

non pas sa pertinence ou sa rationalité, mais le pronostic fait sur l'impact médiatique qu'elle aura »⁴⁰.

⁴⁰ G. CARCASSONNE, intervention à l'occasion de la conférence intitulée « *Qui inspire les réformes pénales ?* », organisée par la Cour de cassation le 23 février 2006, [en ligne]. Disponible sur
[https://archive.wikiwix.com/cache/index2.php?url=http%3A%2F%2Fwww.courdecassation.fr%2Fformation_br_4%2F2006_55%2Fcarcassonne_professeur_8479.html%3Fidprec%3D8476#federation=archive.wikiwix.com].