

IL Y A PLUS DE TRENTE ANS ÉTAIT VOTÉE LA LOI DU 12 JUILLET 1983

Cédric Paulin

Club des Directeurs de Sécurité des Entreprises | « Sécurité et stratégie »

2013/4 15 | pages 41 à 51

ISSN 2101-4736

Article disponible en ligne à l'adresse :
-----https://www.cairn.info/revue-securite-et-strategie-2013-4-page-41.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Club des Directeurs de Sécurité des Entreprises. © Club des Directeurs de Sécurité des Entreprises. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Il y a plus de trente ans était votée **la loi du 12 juillet 1983**

Cédric Paulin

La réforme de la loi de 1983 a eu, comme bien souvent, pour effet de noircir a posteriori le texte autant que le cadre contextuel dans lequel elle a été adoptée. Cédric Paulin, chargé de mission à la Délégation interministérielle à la sécurité privée (Disp), revient sur les circonstances qui ont présidé à sa rédaction pour mettre à mal nombre d'idées reçues. Présentée aujourd'hui comme circonstancielle et défiante, car mettant fin à l'ère des « milices patronales » notamment, cette loi s'est non seulement avérée favorable au développement d'un marché de la sécurité privée, mais elle répondait aussi à un besoin croissant de sécurité quotidienne face à la hausse de la petite délinquance et des cambriolages dans les années 1980. Loin d'être une loi d'appoint, adoptée dans l'urgence, l'auteur rappelle que la loi de 1983 a été soigneusement préparée, expression d'un équilibre entre un changement du paradigme sécuritaire à cette époque (y compris au niveau européen) et une aspiration sociétale à la protection des libertés individuelles et collectives.

Cet article n'engage pas le ministère de l'Intérieur.

u moment où, à peine codifiée dans le Livre VI du Code de la sécurité, la loi du 12 juillet 1983 va être rénovée, il est bon de revenir sur le contexte, les justifications et les modalités de rédaction de ce texte dit fondateur. Comme l'indique Frédéric Ocqueteau et Daniel Warfman, « la plupart des commentateurs actuels voient dans la première loi fondatrice du 12 juillet 1983 qui régit toujours les activités de sécurité privée, une simple loi de circonstance qui n'aurait été qu'une réponse

symbolique à de simples émotions traumatiques. Ils se trompent assez largement [...]»¹. Les deux auteurs justifient la mauvaise analyse des commentateurs par le fait que la loi de 1983, qui « a subi depuis trente ans de nombreuses modifications, [...] constitue toujours un socle fondateur de référence, un quasi-modèle d'équilibre et de souplesse ayant su résister au temps»². La loi de 1983 ne serait pas de circonstance car elle aurait su durer.

F. Ocqueteau et D. Warfman, La sécurité privée en France, Paris, PUF, Que sais-je?, 2011, p. 17.

Les hypothèses développées dans cette contribution s'inscrivent dans le prolongement de cette thèse. Cette loi fondatrice est « un quasi-modèle d'équilibre et de souplesse» car elle n'a pas été que de circonstance, loin de là: elle s'est parfaitement inscrite dans l'évolution du paradigme sécuritaire au tournant des années 1980 ; elle a pris en compte les aspirations en matière de protection des libertés individuelles et collectives émergeant à cette période; enfin, elle a été assez profondément préparée. A tout le moins, les circonstances ont été encastrées dans un cadre de réflexion plus global et évolutif sur la sécurité, et cela plutôt sous la conduite de la gauche arrivant au pouvoir en mai 1981.

Les circonstances et les faits divers, explications coutumières de la loi de 1983, mais aussi révélateurs des évolutions de la sécurité privée

Les raisons de la loi de 1983 régulièrement avancées sont celles des circonstances. Frédéric Ocqueteau et Daniel Warfman rappellent les trois faits divers attachés à ce contexte³:

- La mort très controversée d'un militant maoïste, Pierre Overney, abattu en 1972 par un vigile de l'Usine Renault de Boulogne-Billancourt;
- Un SDF battu à mort par des vigiles dans une galerie commerciale du Forum des Halles à Paris le 23 décembre 1981:
- L'opération commando menée par une société de gardiennage pour mettre un terme à une grève dans l'entreprise de camemberts d'Isigny.

Un rapport de l'INHES de 2008 sur le marché de la sécurité reprend la même argumentation pour expliquer la loi du 12 juillet 1983: «La poursuite de la recherche de la respectabilité des entreprises de sécurité privée prend un tournant avec la loi de 1983. Aux origines de cette loi, rappelons-le, il y a deux événements: le décès d'un SDF au forum des halles à noël 1981 d'une part; la « libération » des piquets de grèves par un commando formé de militants d'une organisation d'extrême droite provenant tous de la même société de gardiennage, d'autre part»⁴. Ces dérives sont aussi celles d'organisations de sécurité liées au Service d'action civique (SAC) et aux anciens réseaux gaullistes, ainsi qu'à l'ancienne Organisation de l'armée secrète (OAS). Rappelons, au même moment, l'affaire dite de la tuerie d'Auriol, en 1982, avec comme conséquence la dissolution du SAC.

Nul besoin de le nier, les discussions parlementaires relatives à la loi de 1983 évoquent bel et bien ces faits divers et visent, entre autres, à y répondre: pour le rapporteur de la commission des lois, le député François Massot, prenant la parole au début de la discussion à l'Assemblée nationale, « il y a eu, de la part de certaines de ces entreprises de gardiennage et de surveillance, ce que l'on a appelé des bavures, dont deux, vous vous en souvenez certainement, ont fait couler beaucoup d'encre: au Forum des Halles, la mort d'un clochard assassiné par un vigile employé par une société de gardiennage, et ce que l'on a appelé le «coup de camemberts», opéré par un commando à l'intérieur de l'entreprise des Camemberts d'Isiany, où 131 personnes avaient été séquestrées pendant vingt-quatre heures, pour briser une grève. Devant de telles bavures, il est apparu indispensable de réglementer ces activités»⁵. Ainsi, la loi «doit permettre d'éviter que se renouvellent à l'avenir les errements que nous avons connus: interventions intempestives dans les conflits du travail, exactions commises par des employés qui, se prévalant

^{▶ 2} Ibid., p. 17.

³ Ibid., p. 15, p. 9 et p. 16, ainsi que F. Ocqueteau, «Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi?», Déviance et Société, 1988, vol. 12, n°4, p. 384.

Institut national des hautes études de la sécurité (INHES), Le marché de la sécurité privée en France, juillet 2008, p.201.

F. Massot, Député, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, «Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2ème séance du 12 avril 1983, p. 262.

de titres fallacieux et profitant du vide juridique en la matière, se sont livrés aux méfaits que j'ai rappelés»⁶. De même, pour George Sarre, « ce texte permet donc d'assurer à la fois un certain assainissement de la profession et un sérieux contrôle sur ses activités. C'est un texte réaliste, qui tient compte des besoins mais qui oppose un barrage à toutes les utilisations inacceptables de vigiles musclés ou de forces privées. Il ne doit pas y avoir dans notre pays de polices parallèles»⁷. Le groupe communiste, en expliquant son vote favorable à l'issue des travaux, souligne non seulement le consensus entre les deux chambres, pourtant de majorité différente, et la nécessité de contrecarrer «les abus des sociétés de gardiennage et des milices patronales»⁸.

Ces faits divers sont eux-mêmes révélateurs d'une évolution profonde de la sécurité privée durant ces années 1970: les entreprises ou organisations de sécurité privées issues, ou encore tenues par les réseaux gaullistes ou colonialistes commençaient à s'éloigner, à cette période, des revendications et de l'action politiques, pour privilégier une reconversion dans le monde économique et industriel. A mi-chemin entre des organisations politisées et sécuritaires en voie de disparition et un secteur totalement professionnalisé et tourné vers le seul gardiennage classique, cette reconversion en était arrivée, provisoirement, à des formes de « milices patronales », c'est-à-dire d'organisations privées employées pour contrer les troubles créés par les grévistes et les revendications ouvrières de ces années 1970. Les termes même de « milices patronales» reflètent bien cette transition des orgapara-politiques, para-militaires nisations (« milices ») vers des organisations à caractère économique (« patronales »). Ces faits divers, qu'il ne s'agit ainsi pas seulement de constater, sont donc ceux d'un secteur visiblement déjà en cours de transformation et, pourrait-on dire, en train de se constituer comme un véritable marché économique, avec offre et demande.

A côté de ce contexte de « faits divers » ré-analysés, il faut mettre en lumière un autre contexte, plus global encore, qui émerge dans les années 1970: le changement du paradigme sécuritaire et l'aspiration à la protection des libertés individuelles et collectives.

La sécurité privée est embarquée dans le changement du paradigme sécuritaire au tournant des années 1980

La nécessité d'assurer la sécurité quotidienne remplace, progressivement, le maintien de l'ordre public dans les objectifs et discours des responsables politiques et ministériels, du fait de la hausse de la petite délinquance et des cambriolages durant cette décennie. Or, tandis qu'il n'y a qu'un seul moyen pour assurer le maintien de l'ordre public – l'Etat –, il y en a plusieurs pour vivre en sécurité et en tranquillité: c'est durant ces années que naît cette évolution⁹, même si la littérature n'en finira pas de mentionner cette tendance jusqu'à nos jours mais en la décontextualisant historiquement¹⁰. Le monopole des forces publiques doit (et entend) faire face, c'est à la fois une contrainte et une volonté, à l'émer-

⁶ F. Massot, ibid., p. 263

⁷ G. Sarre, Député, Assemblée nationale, «Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2ème séance du 12 avril 1983, p. 263.

⁸ P. Jean, Député, Assemblée nationale, «Réglementation des activités de sécurité privée. Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi », 1^{ème} séance du 13 juin 1983, p.2249.

⁹ j.-J. Gleizal, Le désordre policier, Paris, PUF, 1985, 202 p.; J. Chevalier, «La police est-elle encore une activité régalienne?», Archives de politique criminelle, 2011/1, n°33, pp. 13-27

Pour un exemple de cette absence de perspective historique, cf. S. Roché, «Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes: contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure», Revue française de science politique, 2004/1, vol.54, pp.53-57.

gence de nouveaux besoins en prévention, en médiation, en assurance. La sécurité privée appartient à ces acteurs diffus et utilisables.

Cette conversion, notamment pour la droite au pouvoir, n'est pas évidente, et même ratée en ce qui concerne la sécurité privée: le comité, installé par le Premier ministre, Jacques Chirac, le 20 avril 1976, pour analyser la montée de la délinquance dans les années 1970, et qui rend son rapport en 1977, « Réponses à la violence » et connu sous le nom de «rapport Peyrefitte», ne s'avance pas sur la sécurité privée. A l'exception du simple constat que « les entreprises de surveillance et de gardiennage se sont multipliées (et que) les co-propriétaires d'ensembles résidentiels et les responsables de centres commerciaux y ont de plus en plus fréquemment recours »11, aucune des 105 recommandations ne concerne ce secteur. En France, ce constat de hausse des effectifs de la sécurité privée ne suffit donc pas encore à faire naître la nécessité d'une régulation, tandis qu'il y parvient dans d'autres pays comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, notamment dans le cadre de la théorie du junior part ner^{12}

En 1980, le projet de loi « Sécurité et liberté », en grande partie issue du « rapport Peyrefitte », devenu Garde des Sceaux, est en discussion au Parlement : il vise à combattre la montée de la délinquance, nouvellement diagnostiquée. Toutefois, cette loi, promulguée en février 1981 (loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes), issue d'une prise de conscience de l'évolution nouvelle de l'insécurité et de la nécessité d'y répondre, reste trop focalisée, pour ses opposants, sur les as-

pects répressifs et est même jugée liberticide. Elle fait la quasi-unanimité contre elle, hormis au Parlement. Pour Jean-Jacques Gleizal, « on peut se demander si la vague 'Sécurité et liberté' ne va pas être de celles qui emportent le régime en mai 1981 » ¹³.

C'est ainsi la gauche, arrivée au pouvoir, qui hérite de cette nécessaire prise en compte du nouveau paradigme sécuritaire et qui va véritablement le mettre en œuvre. Incidemment, soulignons qu'en 2012, un rapport de Terra Nova coécrit par un groupe de travail présidé par Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel (pseudonyme) - qui vise à montrer que la gauche ne se serait en fait jamais désintéressée de la sécurité -, indique que «le bilan législatif de la gauche, dans le domaine de la lutte contre la délinquance, se révèle extrêmement riche, non pas sur le plan quantitatif mais qualitatif. En l'espèce, tous les secteurs de la sécurité sont ici concernés, et les approches préventives et répressives se conjuguent harmonieusement, sans tabou, révélant une quête d'équilibre conforme, somme toute, à ce qui apparaît comme la doctrine socialiste depuis une trentaine d'années [souligné par C. Paulin/ »14. Ainsi, dans un chapitre intitulé « La modernisation de la police », les auteurs débutent leur bilan par « la loi n°83-629 du 12 juillet 1983 qui est utilement venue réglementer les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds (suivie) par l'importante loi n°85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale»¹⁵.

Cette conversion de la gauche aux nouvelles problématiques de sécurité s'est réalisée en peu de temps: « En 1977, les socialistes font encore des analyses assez classiques de la police. En 1983, la mutation est considérable. Les socialistes, comme d'ailleurs les

¹¹ Réponses à la violence. Rapport à M. Le Président de la république, présenté par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, Paris, juillet 1977, p.47. L'apparition des centres commerciaux date du début des années 1970 (les premiers étant Cap 3000 et Parly 2, ouverts à l'autonome 1969), tout comme l'extension généralisée des anences bancaires.

F. Ocqueteau, «Dans quelle mesure peut-on privatiser les services de prévention et de détection? Quels problèmes spécifiques cela pourrait-il poser à cette partie du système de justice criminelle?», rapport présenté à la 18^{mm} conférence de recherches criminologiques, Conseil de l'Europe, études relatives à la Recherche Criminologique, Strasbourg, 1990, vol. XXVII, pp. 61-62. Cette théorie ne résistera d'ailleurs pas longtemps à la croissance continue du secteur de la sécurité privée et à la divergence entre les intérêts de la sécurité privée.

¹³ J.-J. Gleizal, Le désordre policier, Paris, PUF, 1985, p.154.

^{4 «}Projet 2012 – contribution n°18. Changer de politique de sécurité», rapport de Terra Nova, coécrit par un groupe de travail présidé par J.-J. Urvoas et M. Nadel (pseudonyme), p.25.

¹⁵ Ibid., p. 25.

communistes, intègrent, par exemple, une approche de la police à partir de la demande sociale et mettent l'accent sur les relations internes de l'institution»¹⁶. Selon Jean-Jacques Gleizal, cette conversion de la gauche vis-à-vis de la sécurité s'est effectuée par une «politique des rapports»¹⁷: on argumentera ici que cette «politique des rapports» a joué un rôle certain dans la reconnaissance de la sécurité privée, dans son apport à la sécurité en général et dans son positionnement dans l'architecture globale de la sécurité. Si les faits divers ont pu compter, ce n'est donc qu'une fois ingérés, traduits, intégrés dans une perception plus large et réfléchie du nouveau paradigme sécuritaire.

Le « rapport Bonnemaison » de décembre 1982¹⁸, qui a eu une large audience et a été largement traduit en dispositions législatives ou organisationnelles par les gouvernements socialistes d'alors, comportait ainsi une proposition relative aux sociétés de sécurité privée (la proposition 48 entend « définir la place des sociétés de gardiennage dans la société»), et inscrit la régulation de la sécurité privée dans le champ des réformes nécessaires de l'Etat. Cette proposition repose sur l'analyse que le vide juridique (et donc l'absence de contrôle) est néfaste et aurait dû être comblé plus tôt : «Comme le déclarait Monsieur Belorgey dans son rapport sur les réformes de la police [rapport initié en septembre 1981]: «le refus de doter ces derniers (groupes privés de sécurité) d'un statut a sans doute été une erreur. Il répondait à une préoccupation légitime, celle de ne faire aucune place en France à des polices parallèles. L'Etat n'en a pas moins, ainsi, partiellement renoncé à assurer le contrôle qui lui incombait»»19. Or, non seulement il y a une augmentation du nombre de ces sociétés, mais aussi une professionnalisation en

cours (dans le sens où ce sont des salariés, et non plus des retraités ou des étudiants qui assurent les fonctions de gardiens...). Enfin, ce vide juridique peut être mis à profit pour des abus dans le recours aux agents privés de sécurité. Le «rapport Bonnemaison » définissait alors cinq mesures pour assainir le secteur:

- « Définition du champ d'intervention des sociétés de gardiennage », avec autorisation préalable pour les interventions sur le domaine public le cas échéant (transport de fonds);
- « Définition de l'objet social des sociétés », pour asseoir le principe d'exclusivité;
- «Agrément des sociétés de gardiennage et de surveillance », par une autorisation administrative. Le rapport ajoutait : « Il devrait également être institué un contrôle permanent des agissements des sociétés privées de gardiennage par la création d'un service spécialisé dépendant du ministère de l'Intérieur »²⁰;
- «Conditions de recrutement du personnel de direction et d'exécution», qui devraient requérir une licence de droit pour les personnels de direction et un diplôme à créer, confié à l'Education nationale, pour les personnels d'exécution;

Non seulement la sécurité privée est traitée (et plutôt intelligemment traitée) dans le « rapport Bonnemaison » de décembre 1982, mais ces mesures s'inscrivent dans la rénovation globale de l'architecture de sécurité dans les années 1980, objectif principal de ce rapport. Dès lors, il devient difficile de penser que la loi de 1983 n'est qu'une réponse circonstanciée et circonscrite à des faits divers. Pour Jean-Jacques Gleizal, «la grande originalité du rapport Bonnemaison tient, surtout, dans les

^{▶ 16} J.-J. Gleizal, Le désordre policier, Paris, PUF, 1985, p. 132.

¹⁷ Ibid, p 132.

Précisément: Commission des maires sur la sécurité, «Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité», rapport au Premier ministre, décembre 1982, 212 p. La commission Bonnemaison a été installée en mai 1982 par le Premier ministre Pierre Mauroy. Pour une analyse détaillée de ce rapport, dans une perspective historique, idéologique et politique, cf. J.-J. Gleizal, Le désordre policier, Paris, PUF, 1985, 202 p. Pour J.-J. Gleizal, «Entre les rapports Peyrefitte et Bonnemaison, cinq ans se sont écoulés au cours desquels la réflexion sur la place de la police dans la société a pu s'approfondir. Le second rapport enregistre ces acquis en faisant été de visées plus amples que le premier. Contrairement au rapport Peyrefitte, celui de la commission des maires n'a pas notamment de parti-pris étatiste » (p. 61).

¹⁹ «Rapport Bonnemaison», décembre 1982, p.87

²⁰ Ibid., p. 89.

deux dernières priorités qui concernent la recherche de nouvelles méthodes administratives»: si la première est de faire prendre en charge par les maires une partie de la lutte contre l'insécurité, «sans remettre en cause le principe d'une police d'Etat», la seconde est qu'« il écarte aussi toute idée a priori sur les sociétés de gardiennage et de surveillance en proposant que cellesci soient reconnues et orientées vers la prévention»²¹, la prévention étant l'approche-phare de la commission Bonnemaison.

Cette « politique des rapports » qui traduit une conversion idéologique de la gauche se concrétise: «L'année 1983 consacre l'adhésion de la gauche à l'idéologie sécuritaire »²², avec de nouveaux postes de commissaires de la République délégués pour le police, avec la création du Conseil National de Prévention de la Délinquance (CNPD), des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance et des Conseils Départementaux de Prévention de la Délinquance en juin 1983, avec l'abrogation de certaines dispositions de la loi « Sécurité et liberté » en juin 1983, et bien que Gleizal ne la mentionne curieusement pas, avec la loi sur les activités privées de sécurité en juillet 1983...

La sécurité privée se trouve donc intégrée à la rénovation globale des institutions en matière de
sécurité (et prévention) conduite par la gauche.
Mais, à l'image de l'abrogation de certaines dispositions de la loi «Sécurité et liberté» jugées trop
liberticides, c'est aussi un contexte de recherche
de protection des libertés individuelles et collectives qui doit être pris en compte en complément
du nouveau contexte sécuritaire. La loi du 12 juillet 1983 s'en inspirera très fortement.

La protection des libertés individuelles et collectives guide l'esprit de la loi du 12 juillet 1983

Moins que défiante et circonstancielle, la loi de 1983 reflète la recherche d'un équilibre réfléchi entre la reconnaissance de nouveaux impératifs et moyens de sécurité et des aspirations de plus en fortes en matière de libertés collectives et individuelles. Ces dernières ont été, il ne faut pas l'oublier, l'un des vecteurs de l'arrivée de la gauche au pouvoir. Cela est valable à la fois pour les forces publiques et pour la sécurité privée.

Dès 1980, «les communistes prennent l'initiative en déposant une proposition de loi cadre 'tendant à l'utilisation démocratique de la force publique et instituant un ensemble de règles déontologiques applicables aux fonctionnaires de police'. Le texte présenté le 17 décembre 1980 sera repris en 1984. Il demande l'exclusion de l'utilisation des forces de police dans le règlement des conflits politiques et sociaux »23. Il n'en va pas autrement pour la sécurité privée, qui n'est ainsi pas traitée de manière exceptionnelle. En effet, les dérives, abus, faits divers ne sont pas spécifiquement issus de la sécurité privée : si l'on souhaite les prendre comme explication de la loi de 1983, il conviendrait alors aussi de mentionner que d'autres faits divers expliqueraient les réformes de la police dans les années 1980. Or, celles-ci sont analysées non pas comme résultant de circonstances, mais issues d'une véritable réflexion. Pourquoi n'en irait-il donc pas de la même manière pour la régulation de la sécurité privée?

J.-J. Gleizal, Le désordre policier, Paris, PUF, 1985, p. 164.

²² Ibid., p. 184.

²³ Ibid., p. 128.

C'est en partie l'objet du «rapport Belorgey» (du nom du député socialiste), remis début 1982 au ministre de l'Intérieur, que de partir des «erreurs et bavures» de la police, trop axée sur le maintien de l'ordre, pour la transformer en police républicaine, plus proche des citoyens: «Ainsi envisage-til le maintien de pratiques policières souvent critiquées par la gauche (écoutes téléphoniques, contrôles d'identité, constitution de fichiers) mais il en fixe clairement les limites et prévoit d'indispensables modalités de contrôle. [...] Trop souvent détournée de ses véritables missions, la police doit être «replacée sous le signe du service public». [...] Par le passé, la priorité fut donnée au maintien de l'ordre, aux renseignements politiques [...]. Désormais, le maintien de l'ordre – toujours confié à la police aussi bien qu'à la gendarmerie – ne tiendra plus systématiquement lieu de « réponse » aux conflits sociaux. Et il ne doit plus servir à contrer les défilés et manifestations. Finies les activités de renseignements centrées « sur la recherche boulimique d'informations par nature confidentielles (vie privée des personnes, fonctionnement intérieur des mouvements démocratiques) »24. On retrouve ici une même logique de contrôle nécessaire, pour la police comme pour la sécurité privée: le contrôle de la sécurité privée, par la loi du 12 juillet 1983, est issu d'une volonté générale de contrôle républicain, démocratique de l'ensemble des institutions en charge de la sécurité.

Concernant la sécurité privée, les faits divers mentionnés se trouvent insérés dans cette réflexion plus vaste sur la protection des droits des travailleurs et des salariés de toute entreprise: ainsi, « le premier objectif des rédacteurs des propositions de loi [il y a en avait trois, que la commission des lois a fondues en une seule] est essentiellement d'interdire les

activités antigrèves ou antisyndicales qui constituent une extension inadmissible des activités des entreprises de gardiennage et de surveillance » 25. Par ailleurs, si la loi de 1983 n'avait eu que cet esprit de défiance, c'eût alors été la proposition de loi du groupe communiste qui aurait été d'abord discutée: «La proposition du groupe communiste a pour objet principal la dissolution des milices patronales. L'exposé des motifs montre d'ailleurs que cette proposition de loi est consécutive à certains faits que j'ai rappelés il y a quelques instants. La proposition de loi du groupe socialiste est peut-être plus complète car son objet est plus large et son dispositif plus fouillé. La commission des lois a examiné ces trois propositions de loi [en ajoutant donc celle de la députée gaulliste Nicole de Hautecloque], en a fait un mixage et, après une longue discussion, vous propose un texte qui retient, pour l'essentiel, la proposition de loi socialiste mais aussi quelques éléments des deux autres propositions de loi»26.

Ainsi, la protection des salariés est assurée par l'article sur l'interdiction d'immixtion de la sécurité privée dans les conflits du travail et sur l'interdiction de surveillance des opinions politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales des salariés. L'article sur la non-confusion entre la sécurité privée et les forces publiques va aussi dans le sens de la protection des libertés individuelles: un citoyen ne doit pas être amené à prendre la sécurité privée pour ce qu'elle n'est pas. C'est la logique de la loi du 3 janvier 1977, qui accroît la répression pour l'usage public d'insignes et de documents réservés aux fonctionnaires de police, qui est aussi reprise dans la loi du 12 juillet 1983. Dans la même optique de protection des travailleurs, cette fois-ci ceux du secteur de la sécurité,

^{▶ &}lt;sup>24</sup> «Une police véritablement «républicaine »», L'unité, 29 janvier 1982.

F. Massot, Député, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2ème séance du 12 avril 1983, p.262. Les trois propositions de loi étaient issues de la députée gaulliste N. de Hautecloque sur les dirigeants de société de sécurité privée, du député communiste André Lajoinie sur la dissolution des milices patronales et du député socialiste Georges Sarre sur l'ensemble des activités privées de surveillance et de gardiennage, cette dernière ayant servi de base à la proposition de loi in fine discutée. Notons que la proposition de loi communiste, beaucoup plus politisée, était basée sur une véritable défiance et un argumentaire issu de la lutte des classes: la dissolution des milices patronales était demandée en raison même de l'arrivée de la gauche au pouvoir, qui était désormais en mesure de refuser le concours des forces de police et de gendarmerie aux patrons d'entreprises qui souhniteraient mettre un terme à des mouvements et piquets de grève. Ces patrons n'avaient alors plus comme solution que de faire appel aux organisations de sécurité privée, dites « milices patronales »...

²⁶ F. Massot, ibid., p. 262.

il convient de lire la proposition d'un article, *in fine* non retenu dans la loi pour des raisons juridiques, sur la nécessité d'une convention collective pour la profession, à charge pour les partenaires sociaux de la négocier²⁷. Notons, incidemment, que promouvoir la nécessité d'une convention collective, qui verra le jour deux ans plus tard, en 1985, c'est reconnaitre que le secteur existe et continuera d'exister, et donc s'éloigner d'une stricte vision de défiance vis-à-vis du secteur.

Enfin, plus largement que la protection des salariés, la loi de 1983 s'inscrit dans la défense des libertés: il n'est pas anodin que le rapprochement entre la loi du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés » et celle en cours de discussion sur la sécurité privée soit alors fait par le ministre de l'Intérieur lui-même, Gaston Deferre. Lorsque ce dernier donne son avis sur un amendement visant à interdire «de se livrer à une surveillance relative aux opinions politiques, religieuses et syndicales, et de constituer des fichiers en ce but», en complément de l'interdiction d'immixtion ou d'intervention dans un conflit du travail, le ministre tient «à faire remarquer de nouveau que des dispositions existent déjà en ce sens, notamment l'article 31 de la loi «Informatique et Libertés» [...]. Nous sommes là dans un domaine très précis pour lequel la loi «Informatique et Libertés» est amenée à s'appliquer souvent. D'ailleurs, le gouvernement consulte très fréquemment la commission quand une question se pose ou quand il a un doute. L'amendement proposé risque donc d'alourdir inutilement le texte»²⁸. D'un point de vue plus anecdotique, soulignons que le ministre de l'Intérieur, empêché par ailleurs, sera parfois remplacé par le Garde des Sceaux, Robert Badinder, dans l'hémicycle au cours des débats relatifs à cette loi, montrant, une dernière fois, la prégnance de la justice, de la défense des libertés individuelles et collectives, dans l'élaboration de la loi de 1983.

Une loi finalement bien préparée et rationnelle

Les fondements de la loi sont finalement assez clairs, bien compris, inscrits dans des logiques rationnelles, équilibrées, tenant compte d'un cadre global. D'ailleurs, hormis les cas de dérives que les dispositions précédentes doivent empêcher, Georges Sarre le souligne, la grande majorité des entreprises privées de sécurité travaillent bien et n'auront qu'à bénéficier de la nouvelle régulation administrative : le « vide juridique doit être comblé. C'est l'intérêt des citoyens; c'est l'intérêt de chacun; c'est aussi l'intérêt des sociétés de gardiennage, dont la majorité accomplit un travail sérieux dans des conditions satisfaisantes»²⁹. La défiance, si elle peut exister, n'est ainsi pas générale. Reconnaitre la nécessité d'une convention collective, c'est reconnaitre que le secteur existe et continuera d'exister. D'ailleurs, Marc Bécam, rapporteur RPR de la commission des lois constitutionnelles du Sénat, souligne que les dirigeants d'entreprise, à travers la Fédération française des organismes de prévention et de sécurité, avaient, avec raison, « mis au point en juin 1982, une charte professionnelle dans laquelle, témoianant d'un effort de déontologie, elle a essayé de fixer les règles pour que celles-ci [les entreprises] soient en ordre. Mais cela ne suffisait pas, il fallait aller plus loin»³⁰. Une réelle prise en compte des démarches en cours et à venir dans la profession s'observe.

²⁷ G. Sarre, Député, Assemblée nationale, «Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2^{ème} séance du 12 avril 1983, p.264.

²⁸ G. Deferre, ministre de l'Intérieur, Assemblée nationale, « Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2ème séance du 12 avril 1983, pp. 266-267.

²⁹ G. Sarre, Député, Assemblée nationale, «Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2ème séance du 12 avril 1983, p.264.

³⁰ M. Bécam, Sénateur, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, Sénat, «Examen de la proposition de loi sur les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds en première lecture», séance du 26 mai 1983, p. 1136.

Il y a même une progression dans la construction de la loi (de l'idée de la loi à sa construction interne): effectivement, en parallèle du « rapport Bonnemaison », d'autres initiatives, plus administratives et même réglementaires, avaient déjà été prises à partir de 1981, par le ministre de l'Intérieur : «Peu après mon arrivée au ministère, j'ai fait publier une circulaire datée du 14 décembre 1981 qui allait aussi loin que possible dans le contrôle administratif. Un décret du 11 mai 1982 a ensuite complété la réglementation des sociétés de transport de fonds. Si bien que lorsque des propositions de loi en ces domaines ont été déposées, l'une par le groupe socialiste, l'autre par le groupe communiste, et une troisième par le groupe du rassemblement pour la République, le gouvernement en a tout de suite accepté la discussion. Entre temps, j'avais fait procéder à une enquête par l'inspection générale de l'administration, pour avoir une vue d'ensemble du problème»31. Cette préparation, à la fois parlementaire et administrative, a permis des débats nuancés, constructifs et s'éloignant au fur et à mesure des séances parlementaires d'un éventuel esprit de défiance : le transport de fonds, qui initialement devait être exercé de manière exclusive à toute autre activité privée de sécurité, s'est vu rattaché, au fil des débats, aux principes génériques des activités privées de sécurité. L'interdiction d'exercer a été référencée strictement sur le casier judiciaire B2, à l'exclusion de tout autre type de fichiers. Le périmètre a été maintenu comme étant celui du gardiennage, à l'exclusion d'autres activités de prévention (incendie, dégâts des eaux, hygiène, etc.), afin d'éviter une trop grande restriction à la liberté d'entreprise³².

Enfin, avec cette loi, la France s'inscrit aussi dans une tendance plus globale, notamment européenne et prend en compte l'expérience de nos voisins: pour le rapporteur de la commission des lois à l'Assemblée nationale, « A la vérité [ce qui nuance en soi l'argument des faits divers], toutes les démocraties occidentales ont déjà une réglementation relative à l'existence de ces sociétés de gardiennage. Que ce soit en Suisse, en République fédérale d'Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas ou aux Etats-Unis, il faut une autorisation, qui est donnée soit par le maire, soit par le ministre, soit par l'administration. La Grande-Bretagne est un des seuls pays où existe, à cet égard, une lacune dans la législation, mais il semble que, comme la France, elle soit sur le point de réglementer l'activité des entreprises de gardiennage »33. Si ces réglementations n'étaient pas encore de véritables régimes juridiques de la sécurité privée - il faut attendre les années 1990 pour la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas notamment -, le projet français est placé par les parlementaires dans un contexte plus large que les seuls faits divers nationaux, visant clairement à s'en extraire.

Au final, prenant en compte le cadre idéologique de pensée relatif à la sécurité au tournant des années 1980 et en particulier les arguments développés lors des débats au Parlement, la loi du 12 juillet 1983 ne paraît pas avoir été si circonstancielle ni défiante que cela. D'ailleurs, si elle avait été une véritable loi de défiance, il faudrait conclure à son échec, car elle n'a pas empêché le développement de la sécurité privée, à un rythme plus important que bien d'autres activités économiques (de 50 à 60 000 salariés au début des années 1980, selon les chiffres mentionnés par le « rapport Bonnemaison » et les parlementaires, voire 95 940 en 1982 selon Frédéric Ocqueteau citant l'INSEE, à environ 150 000 aujourd'hui³⁴).

^{➡ 31} G. Deferre, ministre de l'Intérieur, Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 12 avril 1983, p. 265.

³² G. Deferre, ministre de l'Intérieur, répond ainsi au sénateur G. Petit: «Monsieur Guy Petit, quand vous dites: «La prévention peut très bien avoir pour objet d'empêcher les insectes, quels qu'ils soient, de pénétrer dans un immeuble ou de sévir dans une région ou pour empêcher un dégâts des eaux», cela signifie-t-il que vous voulez voir étendre à toutes les sociétés qui s'occupent de prévention de cette nature le statut que vous voterez quand ce texte aura été adopté? Moi, socialiste, je vous dis non » (Sénat, «Examen de la proposition de loi sur les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds en première lecture», séance du 26 mai 1983, p. 1140). Sans que les débats parlementaires aient semblé vifs sur le sujet, l'esprit de la loi, voulu par le ministre de l'Intérieur, était de restreindre sa portée aux risques de vol et d'agression, d'où le terme «gardiennage», là où l'opposition aurait préféré celui de « prévention », permettant d'inclure d'autres activités.

³³ F. Massot, Député, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, «Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport », 2ème séance du 12 avril 1983, p.262.

Elle fut, à strictement parler, une loi d'encadrement, et empreinte d'une certaine méfiance, à l'époque, légitime et partagée sur tous les bancs du Parlement. Il est possible que la concordance entre « gauche » et « sécurité privée » explique l'émergence, ex post, du qualificatif de « défiance » pour cette loi : la gauche ayant, après les années 1980, perdu la capacité et la volonté de traiter de la sécurité, une loi votée par elle, en 1983, ne pouvait être que de défiance, en plus que de circonstance.

A la lecture des discussions parlementaires, c'est même une certaine confiance excessive qui se laisse voir par rapport aux effets attendus de la loi: le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale déclarait ainsi, optimiste, que «l'ensemble de ces dispositions laisse espérer qu'au terme de l'année qui suivra la promulgation de la loi, le personnel des sociétés de gardiennage sera sérieux et compétent et que les individus douteux en auront disparu»35. Pour réaliser cela, d'autres textes réglementaires et réformes seront en réalité nécessaires - ce n'est qu'en 1986, sous le gouvernement de Jacques Chirac, que les décrets d'application seront d'ailleurs promulgués. Toutefois, le cadre juridique que les autorités publiques élaborent en 1983 s'avère plutôt - Frédéric Ocqueteau et Daniel Warfman ont ici raison - souple et accueillant, pour la sûreté aéroportuaire, pour la sécurité des manifestations culturelles, sportives et récréatives, pour les agents de recherches privées, ainsi que pour les obligations ultérieures en matière d'aptitude professionnelle, ou pour l'intégration, du CNAPS dans un titre spécifique.

Ainsi, si la loi de 1983 n'avait été qu'une loi de circonstance, aurait-elle été si résistante aux évolutions ultérieures de la société et des besoins de sécurité? De fait, en l'appelant «loi réglementant les activités privées de sécurité», et non pas «loi réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes », le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles du Sénat, Marc Bécam, soulignait que cette « dénomination réservait l'avenir en ne limitant pas aux seules activités de sécurité privée actuellement exercées le champ d'application de la loi »³⁶

Cédric Paulin, chargé de mission à la Délégation interministérielle à la sécurité privée (Disp)

Bibliographie

«Projet 2012 – contribution n° 18. Changer de politique de sécurité», rapport de Terra Nova, coécrit par un groupe de travail présidé par J.-J. Urvoas et M. Nadel (pseudonyme), 2012.

> «Une police véritablement «républicaine»», L'unité, 29 janvier 1982.

Assemblée nationale, «Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport», 2ème séance du 12 avril 1983.

Assemblée nationale, «Réglementation des activités de sécurité privée. Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi», 1ère séance du 13 juin 1983.

Commission des maires sur la sécurité, «Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité», rapport au Premier ministre, décembre 1982, 212 p.

F. Ocqueteau, «Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi?», Déviance et Société, 1988, vol.12, n°4, p. 383. Pour les chiffres actuels, cf. Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité, «Enquête de branche Prévention - Sécurité. Données 2012», septembre 2013, p.28. Pour rappel, l'enquête de branche ne comptabilise pas les agents privés de sécurité des services internes de sécurité.

²⁵ F. Massot, Député, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, «Activités privées de surveillance et de gardiennage et de transport de fonds. Discussion des conclusions d'un rapport», 2ème séance du 12 avril 1983, p. 263.

M. Bécam, Sénateur, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, Sénat, «Examen de la proposition de loi sur les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds en deuxième lecture», séance du 24 juin 1983, p.1970.

J.-J. Gleizal, Le désordre policier, Paris, PUF, 1985, 202 p.;

J. Chevalier, «La police est-elle encore une activité régalienne?», Archives de politique criminelle,

2011/1, n°33.

Institut national des hautes études de la sécurité (INHES), Le marché de la sécurité privée en France, juillet 2008.

Observatoire des Métiers de la Prévention et de la Sécurité, «Enquête de branche Prévention – Sécurité. Données 2012», septembre 2013.

F. Ocqueteau et D. Warfman , La sécurité privée en France, Paris, PUF, Que sais-je?, 2011.

F. Ocqueteau, «Dans quelle mesure peut-on privatiser les services de prévention et de détection? Quels problèmes spécifiques cela pourrait-il poser à cette partie du système de justice criminelle?», rapport présenté à la 18ème conférence de recherches criminologiques, Conseil de l'Europe, études relatives à la Recherche Criminologique, Strasbourg, 1990,

F. Ocqueteau, «Une réglementation française sur le secteur de la sécurité privée, pourquoi?», Déviance et Société, 1988, vol. 12, n°4.

F. Ocqueteau, «Legitimation of the private security sector in France», European Journal on Criminal Policy and Research, 1993, vol. 1, n° 4 ("Police cooperation and private security").

Réponses à la violence. Rapport à M. Le Président de la république, présenté par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, Paris, juillet 1977.

S. Roché, «Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes: contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure», Revue française de science politique, 2004/1, vol. 54.

Sénat, «Examen de la proposition de loi sur les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds en première lecture», séance du 26 mai 1983.

Sénat, «Examen de la proposition de loi sur les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds en deuxième lecture», séance du 24 juin 1983.