

La réforme du Conseil national des activités privées de sécurité

Xavier LATOUR

Professeur de droit public

Doyen de la Faculté de la droit et science politique de Nice

Université Côte d'Azur

CERDACFF, Président de l'AFDSD

Dix ans après avoir créé le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), le législateur et le pouvoir exécutif l'ont conforté, tout en le réformant de manière assez substantielle.

L'ordonnance n° 2022-448 et le décret n° 2022-449 du 30 mars 2022 font évoluer le CNAPS conformément à ce que prévoyait la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021¹ dite Sécurité globale.

À la recherche d'un instrument d'encadrement des activités privées de sécurité, l'État avait opté, en 2011², pour une formule originale. Tout en écartant la formule de l'ordre professionnel en raison d'un déficit de confiance envers les professionnels ainsi que d'un périmètre très large et hétérogène des activités visées (article L. 611-1 Code de la sécurité intérieure- CSI), il avait conservé le principe d'associer les sujets du contrôle à l'organisation de ce dernier. Dans une logique partenariale, il créait un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur qui succédait aux préfetures³.

En 2011, l'État tentait de combiner deux objectifs : d'une part, ne plus supporter la charge des contrôles préalables (autorisations, agréments) et de

1. F. Poulet, « Sécurité globale – “Penser global, agir local” en matière de sécurité aussi ? », *JCP G* 2021, 634 ; X. Latour, « La loi relative à la sécurité globale et la sécurité privée : une portée limitée », *JCP A*, 2021, 2217.

2. Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

3. X. Latour, « Les contrôles de la puissance publique sur les entreprises de sécurité privée », *AJDA* 2009, p. 800.

celui des activités⁴ ; d'autre part, innover en cogérant le nouvel établissement public).

Conformément aux dispositions du Livre 6 CSI, le CNAPS assume ainsi des missions de police administrative, un rôle disciplinaire, et accessoirement, une mission « de conseil et d'assistance à la profession ». Son rôle est dès lors crucial pour garantir la crédibilité des activités privées de sécurité aussi bien à l'égard de clients privés que publics, au premier rang desquels l'État lui-même. Ce même État facilite d'ailleurs les missions partagées entre la sécurité publique et la sécurité privée (sûreté aéroportuaire, événementiel, périmètres de protection...).

Bien que n'ayant pas démerité comme le prouvent les statistiques annuelles de son activité, le CNAPS n'a pas complètement tenu ses promesses.

La Cour des comptes, dans son rapport annuel 2018, formulait des critiques virulentes, en partie reprises par le rapport des députés Thourot et Fauvergue⁵. Il n'en fallait pas davantage pour donner des arguments aux contempteurs des activités privées. Non seulement l'État reculerait, mais de surcroît il ne garantirait pas la fiabilité des contrôles. De leur côté, les organisations professionnelles regrettaient des procédures lentes, des contrôles mal ciblés, ou encore une concertation insuffisante avec les représentants de l'État. Face à cette situation, la loi Sécurité globale était le bon vecteur pour opérer la réforme du CNAPS. Cependant, sur ce point précis, le législateur a préféré se décharger sur le pouvoir exécutif. Entre la volonté de laisser le temps du dialogue avec les professionnels et celle de ne pas entrer dans des débats techniques et chronophages, il était plus facile de passer par la voie de l'ordonnance. L'article 38 de la loi Sécurité globale habilitait le gouvernement à réformer l'organisation, le fonctionnement et l'exercice des missions du CNAPS⁶, dans un délai de douze mois après sa publication. Le Conseil constitutionnel avait, quant à lui, écarté un champ plus large de la réforme par suppression de l'adverbe « notamment »⁷.

La rédaction de l'ordonnance et du décret n'a pas été simple, puisque la ligne directrice ne contentait pas les organisations professionnelles qui ont critiqué le manque de concertation. L'État entendait affirmer son rôle dans l'établissement public, tout en simplifiant sa structuration. Cela passait nécessairement par une réduction de la place des acteurs privés. Les formules retenues traduisent, dès lors, un compromis. Comme le souligne le rapport au Président de la République

4. X. Latour et P. Moreau, « Le CNAPS et la moralisation de la sécurité privée », *JCP Adm.* 2011, n° 2146.

5. A. Thourot et J.-M. Fauvergue, D'un continuum de sécurité vers une sécurité globale, septembre 2018.

6. X. Latour, « Le Conseil national des activités de sécurité privées : un établissement public à réformer ? » *AJDA*, mars 2020, p. 503.

7. DC n° 2021-817 du 20 mai 2021, pt. 186 et 187.

qui accompagne l'ordonnance, le pouvoir exécutif n'a d'abord pas transigé sur sa volonté de mieux démarquer l'établissement public d'un ordre professionnel en diminuant le nombre des praticiens et en limitant leur rôle. Ensuite, il a bien procédé à la suppression des commissions locales d'agrément et de contrôle (CLAC) et de la commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) victimes de leur incapacité à faire émerger une doctrine suffisamment harmonisée, tant en matière de délivrance des autorisations et agréments, que des sanctions disciplinaires. Elles n'étaient pas non plus exemptes de risques de conflits d'intérêts. Enfin, les délais de traitement des dossiers étaient perçus comme exagérément longs.

La réforme du CNAPS le dénature-t-il ou lui offre-t-il la possibilité de mieux démontrer son utilité ? En renforçant son rôle, l'État parviendra-t-il à convaincre du bien-fondé du dispositif ?

Les perspectives ouvertes par la réforme seront analysées sous l'angle d'une organisation recentrée (I), et de procédures réformées (II).

I. Une organisation recentrée

Dans sa version première, le CNAPS tentait de concilier le public et le privé, le national et le local. Cette volonté se concrétisait dans la composition des différents organes, et dans l'existence des CLAC dont la CNAC pouvait modifier les décisions. À l'inverse, la réforme de 2022 atténue très nettement la part des professionnels des activités privées et abandonne les déclinaisons territoriales.

Tout en transformant le collège (A.), l'ordonnance et le décret suppriment les CLAC et la CNAC (B.).

A. La transformation du collège

Depuis 2012, un collège (CSI, art. L. 632-2 et R. 632-2) administrait le CNAPS. Il comprenait onze représentants de l'État issus de différents ministères, un magistrat du parquet général près la Cour de cassation et un membre du Conseil d'État. Huit professionnels et quatre personnalités qualifiées s'ajoutaient. Le principe de la représentation étatique, juridictionnelle et professionnelle était dupliqué pour la CNAC et les CLAC (CSI, art. L. 633-1).

La composition était plutôt séduisante. Elle n'a pourtant pas permis d'atteindre les résultats escomptés.

L'absence d'une majorité claire accordée à l'État (11 sur 25) était perçue comme une source de fragilité, d'autant plus gênante que les personnes concernées s'impliquaient plus ou moins. La culture commune du service public et de l'intérêt général avec les membres des ordres de juridiction ne constituait pas

une compensation suffisante, pas plus que le parcours de certaines personnalités qualifiées parfois issues de services de l'État. Malgré tout, le sentiment d'un démembrement de l'État prédominait.

En 2022, l'État a choisi une nouvelle approche. Un conseil d'administration remplace le collège. Surtout, sa composition valorise la puissance publique (CSI, art. L. 632-2, L. 632-3 et R. 632-2 et s.) pour gommer les éléments supposés de rapprochement avec un ordre professionnel.

À cette fin, le nombre de membres passe de 25 à 20. Outre son président, le conseil d'administration comprend 11 représentants de l'État. Les personnes issues des activités de sécurité privée et de formation passent, quant à elles, à trois (huit dans le collège). Deux personnalités qualifiées (contre quatre) sont conservées. Le président de la nouvelle commission de discipline et deux représentants des agents de l'établissement complètent l'ensemble.

De plus, l'ordonnance modifie le mode de désignation du président du conseil d'administration. Il n'est plus élu par ce dernier, mais nommé par décret, pour une durée de trois ans, renouvelable une fois, sur proposition du ministre de l'Intérieur. Une procédure identique s'applique au directeur. Depuis la création du CNAPS, ces derniers ont tous été des préfets.

Parallèlement, l'ordonnance renforce les pouvoirs du directeur. Si le président convoque le conseil d'administration et « s'assure de la mise en œuvre des délibérations », le directeur assure « la direction et la gestion du CNAPS » et « représente l'établissement en justice et dans les actes de la vie civile ».

À rebours de la simplification administrative, le décret innove en créant auprès du conseil d'administration une commission d'expertise (CSI, art. R. 632-10 et s.). Elle formulera toute proposition de nature « à garantir le bon exercice des missions du CNAPS » et « à régler les difficultés soulevées ou à en prévenir le renouvellement ». Présidée par le président du conseil d'administration, elle se compose de ses deux personnalités qualifiées et de neuf personnes issues des activités privées de sécurité. Celles-ci sont nommées par le ministre de l'Intérieur parmi celles proposées par les organisations professionnelles (deux pour la surveillance humaine, deux pour la formation en sécurité privée, une pour la télésurveillance et la vidéoprotection, une pour la sûreté aéroportuaire, une pour le transport de fonds, une pour la protection physique de personnes, une pour les agences de recherches privées). Ces neuf membres choisissent parmi elles les trois qui siègent au collège, dont une nécessairement issue du secteur de la formation.

Cette création rime avec compensation. Celle accordée aux professionnels en contrepartie de la diminution drastique de leur place dans le conseil d'administration et, par voie de conséquence, de leur capacité d'influence. Rien ne garantit cependant que cette commission jouera un véritable rôle.

Alors que le public reprend le contrôle, les structures sont simplifiées par la suppression des CLAC et de la CNAC.

B. La suppression des CLAC et de la CNAC

Les CLAC avaient été créées pour déconcentrer la prise de décision. Afin de ne pas les démultiplier, elles fonctionnaient à une échelle interrégionale. Elles permettaient, également, d'élargir l'implication des praticiens. Dans les mêmes proportions que celles applicables aux organes nationaux, les CLAC favorisaient les échanges dans une logique de réseau et de proximité.

L'ordonnance simplifie l'architecture en supprimant les CLAC et, par voie de conséquence, la CNAC. De la sorte, l'État cherche le moyen de gagner en souplesse et en efficacité, en concentrant l'essentiel des prérogatives entre les mains du directeur du CNAPS. Ce choix est aussi motivé par la volonté d'unifier la doctrine de délivrance des agréments et le prononcé des sanctions disciplinaires. Elle limite de facto l'influence des praticiens et, au-delà, les risques de conflits d'intérêts. Le succès de la nouvelle conception dépendra pour beaucoup des moyens de traiter les missions. Sans augmentation, la probabilité d'une amélioration des délais de traitement baissera.

Pour cette raison, en matière disciplinaire, l'État a opté pour la création d'une commission de discipline (CSI, art. L. 634-11). Elle est présidée par un membre de la juridiction administrative. Il travaillera aux côtés d'un magistrat judiciaire, de trois représentants de l'État (en particulier de la direction générale de police nationale et de la direction générale de la gendarmerie nationale), et de deux personnes de la sécurité privée. Ces dernières sont nommées par le président de la commission à partir d'une liste fixée par arrêté (dont au moins une issue de l'activité exercée par la personne faisant l'objet de la procédure).

En plus des modifications apportées aux organes, l'ordonnance et le décret réforment les procédures pour les consolider.

II. Des procédures réformées

Les textes de 2022 ont l'ambition d'améliorer les processus de décision. Face à la masse des dossiers traités, particulièrement en matière de police administrative, et aux enjeux juridiques des procédures disciplinaires, des réformes s'imposaient. Deux objectifs sont poursuivis, d'une part, leur simplification (A.) et, d'autre part, leur consolidation (B.).

A. La simplification

Les différents bilans d'activités du CNAPS donnaient une impression d'efficacité que ne partageaient pas forcément les utilisateurs. Au quotidien, les lenteurs et des décisions contradictoires décrédibilisaient les processus suivis, ce qu'avait confirmé la Cour des comptes. La crise sanitaire n'a pas arrangé la situation.

La disparition des CLAC et de la CNAC conduit à confier les missions de police administrative au directeur du CNAPS (CSI, art. L. 633-1). Il lui revient désormais de délivrer les autorisations et agréments (dirigeants, entreprises, salariés ayant une activité opérationnelle principalement).

Les vérifications seront-elles plus efficaces ? Les taux de rejet augmenteront-ils, au risque de freiner l'accès à l'emploi ou l'activité des entreprises ?

Les modifications principales concernent la procédure disciplinaire (CSI, art. L. 634-7 et s.). Depuis le 1^{er} mai 2022, le directeur du CNAPS prononce seul les avertissements et les blâmes, éventuellement assortis de pénalités financières dans la limite d'un montant fixé par arrêté. Ce seuil ne peut être supérieur à 15 000 euros pour les entreprises et les dirigeants, et à 2 000 euros pour les salariés.

Ce choix appelle deux remarques principales. D'une part, il est motivé par le gain de temps et la recherche d'unité. Les décisions rendues par les CLAC étaient souvent critiquées pour leur manque de solidité et de cohérence. D'autre part, cette nouvelle procédure repose entièrement sur un seul individu. La disparition de la collégialité, aussi imparfaite soit-elle, ne fait pas l'unanimité, malgré le niveau des sanctions concernées. L'unité des décisions rendues y gagnera sans doute, mais l'accélération des procédures n'est pas certaine en raison de la concentration des dossiers et des délais quasi incompressibles de jugement devant la juridiction administrative.

Les sanctions les plus importantes relèvent, quant à elles, de la nouvelle commission de discipline⁸ (interdictions temporaires d'exercice, sanctions assorties de pénalités financières importantes).

Elle a aussi vocation à traiter des recours contre les décisions du directeur. Elle doit alors être saisie dans un délai de quinze jours, par la voie du recours administratif préalable obligatoire. Ce dernier devient suspensif. Sa décision est rendue dans un délai maximal de deux mois.

Les exigences de proportionnalité et de motivation ne sont pas remises en question, pas plus que le respect des droits de la défense. Sur ces points, la jurisprudence construite à partir des décisions des CLAC et de la CNAC constitue une référence utile.

Rien ne garantit que les sanctions les plus lourdes seront plus aisément prononcées qu'elles ne l'étaient par la CNAC. L'ordonnance reflète sur ce point un compromis décevant. Pour ne pas froisser les professionnels, elle continue de les associer, même de manière plus réduite, à la prise de décision. Jusqu'où ira leur influence ? Par ailleurs, la qualité des décisions rendues dépendra beaucoup de la qualité de la préparation des dossiers. La recentralisation de la procédure aidera peut-être à progresser en la matière.

8. Arrêté du 13 mai 2022 relatif au seuil déterminant la compétence de la commission de discipline prévue à l'article L. 634-11 du code de la sécurité intérieure.

La réforme de 2022 contribue, par ailleurs, à consolider les activités de contrôle.

B. La consolidation

Dans le prolongement de la loi Sécurité globale, l'ordonnance et surtout le décret (CSI, art. L. 634-1) organisent la procédure d'assermentation des agents du CNAPS. Celle-ci est conditionnée par le suivi d'une formation (contenu et durée déterminés par arrêté). Le serment sera prêté devant le tribunal judiciaire. Dans ces conditions, les PV rédigés feront « *foi jusqu'à preuve du contraire* ».

L'ordonnance reprend, par ailleurs, les modalités de publication des sanctions (CSI, art. L. 634-15). Elles devraient être plus visibles, donc plus dissuasives.

Sauf décision contraire de la commission de discipline, les interdictions temporaires sont publiées sur le site internet du CNAPS. Le directeur et la commission de discipline peuvent aussi ordonner la publication de sanctions pécuniaires, en raison de la gravité des faits reprochés, à l'expiration du délai de recours administratif préalable obligatoire. La commission de discipline peut, pour sa part, prévoir la publication des sanctions qu'elle inflige sur les supports de son choix aux frais de la personne sanctionnée. Une astreinte journalière maximale de 300 euros peut être prononcée en cas d'inexécution.

Au-delà des grands événements sportifs organisés en France en 2023 et 2024, la réforme du CNAPS est indissociable de la crédibilité de l'État à encadrer les activités privées de sécurité. Des résultats insuffisants d'un point de vue essentiellement qualitatif obligerait la puissance publique à prouver sa capacité à contrôler sans entraver, à accompagner sans bloquer. Les marges d'amélioration seraient plus faibles, les compromis moins évidents. *A contrario*, une réussite faciliterait l'implication toujours plus importante du privé dans l'offre de sécurité.