

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1983.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage Universel, du Règlement et d'Administration Générale sur la proposition de loi adoptée avec modifications par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture tendant à régler les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds.

Par M. Marc BECAM.

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Pierre Carous, Louis Virapoulle, Paul Girod, Félix Ciccolini, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Aizel, Germain Authie, Marc Becam, Mme Genevieve Le Bellegou-Beguin, MM. Roger Bouleau, Philippe de Bourgong, Raymond Bouvier, Michel Charrier, François Collet, Charles de Cuttoli, Eueinne Dailly, Michel Daras, Michel Drestus-Schmidt, Jacques Eberhard, Fogat Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Serusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale 1^{ère} lecture : 809, 816, 890, 1313 et in 8° 327.

2^{ème} lecture : 1533, 1566, et in 8° 377.

Sénat : 1^{ère} lecture : 237, 329, et in 8° 116 (1982-1983).

2^{ème} lecture : 368 (1982-1983).

Police privés.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	5
Sécurité privée ou entreprises de surveillance, gardiennage et transports de fonds	6
Critères de moralisation	7
Tableau comparatif	9

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition que vous êtes appelés à examiner en seconde lecture consiste — je le rappelle brièvement — à régler l'activité d'une profession qui n'était jusqu'ici soumise à aucune législation spécifique.

Quatre dispositions principales la composent :

1° L'accès aux professions d'activités privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes est soumis à des conditions de moralité très strictes ;

2° L'exercice de ces professions est subordonné à la délivrance d'une autorisation administrative ;

3° Tout risque de confusion entre les personnels exerçant ces activités privées et les personnels appartenant au service public de la police doit être écarté ;

4° L'efficacité du dispositif ainsi créé est garantie par une série de sanctions tout à fait dissuasives.

*

**

En première lecture, le Sénat avait apporté de nombreuses modifications au texte qui lui était soumis. Il avait notamment supprimé l'article 6 de la proposition, qui décidait de façon discriminatoire que « les fonctionnaires de police et les militaires, retraités ou ayant cessé leurs activités, ne peuvent exercer les fonctions de gardien ou de convoyeur de fonds qu'après avoir obtenu l'autorisation écrite du ministre de l'Intérieur ou du ministre de la Défense ». Il avait également supprimé l'article 8 dont les dispositions caractéristiques d'un système de déclaration préalable devenaient inutiles avec le choix d'un mécanisme d'autorisation administrative. Sur ces deux points, l'Assemblée nationale, en seconde lecture, le 13 juin 1983, a suivi votre Haute Assemblée.

*

**

Je me plais d'ailleurs — avant de vous exposer les divergences qui nous séparent encore de nos collègues du Palais Bourbon — à souligner combien les débats relatifs à cette proposition de loi ont

témoigné dans l'une et l'autre assemblée d'un même esprit de dialogue et d'une identique volonté de parvenir à l'adoption d'un texte de qualité. Loin de reproduire des situations figées, chaque lecture a permis de progresser en réduisant le nombre des points de désaccord, si bien qu'aujourd'hui, deux réflexions suffisent à résumer le débat.

Une réflexion terminologique

Parmi les 20 amendements adoptés en seconde lecture par l'Assemblée nationale, 11 concernent directement une divergence qu'il serait erroné de considérer comme une simple querelle de vocabulaire.

Cette proposition de loi tend à « réglementer les activités privées de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds » et de protection des personnes. En première lecture, la Commission des lois du Sénat — et la Haute Assemblée a suivi sa Commission — avait jugé préférable de regrouper l'ensemble de ces activités sous l'appellation d'activités de « sécurité privée ».

Cette expression présente en effet de nombreux avantages : son caractère synthétique permet une rédaction plus agréable du texte et garantit pour chaque disposition qu'aucune des activités particulières le composant n'est omise. Elle réserve l'avenir en ne limitant pas aux seules activités de sécurité privée actuellement exercées le champ d'application de la loi que nous élaborons ; elle insiste enfin sur l'émergence d'un nouveau type d'activités — les activités de sécurité privée — qu'elle permet ainsi de mieux cerner et donc d'opposer de façon très claire, parce qu'il est nettement reconnu, à la sécurité publique. La Commission des lois avait également choisi de remplacer le terme de gardiennage par celui de prévention chaque fois qu'il apparaissait dans le texte.

Sur ces deux points, l'Assemblée nationale en est revenue à son texte d'origine. Elle a estimé, et le Gouvernement s'en est déclaré d'accord, qu'il n'était pas du tout opportun de laisser entendre qu'il y aurait deux types de sécurité, la sécurité publique d'une part et la sécurité privée d'autre part. Elle a tenu à réaffirmer qu'elle considérait la sécurité comme relevant toujours du domaine public.

Votre Commission ne mésestime pas les préoccupations qui se sont fait jour à l'Assemblée nationale et tient d'ailleurs à rappeler que c'est par souci de rigueur et volonté de clarification qu'elle a retenu l'expression « sécurité privée ». Elle constate que si le mot n'est pas employé, la chose n'en existe pas moins : il existe, c'est un

fait, des activités de sécurité privée. Le titre de la proposition de loi adopté par l'Assemblée nationale en convient, de façon incomplète cependant, en mentionnant les « activités *privées* de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds ».

Mais ce débat, à la vérité, n'est pas fondamental. Nous sommes avant tout soucieux de permettre une application rapide d'un dispositif qui recueille pour l'essentiel l'approbation de tous car il accroît la sécurité de chacun en permettant que des activités très particulières obéissent à une réglementation spécifique.

Votre Commission des lois vous propose donc — non sans regret cependant et dans un strict souci d'efficacité — de ne pas remettre en cause les choix opérés par l'Assemblée nationale quant à la condamnation du terme de « sécurité privée » et à la préférence manifestée, au détriment de la « prévention » pour le « gardiennage ».

*

**

Les critères de moralisation

En revanche, les décisions prises par l'Assemblée nationale aux articles 4 et 5 ne lui paraissent pas acceptables. Ces articles définissent les critères de moralité auxquels doivent satisfaire les dirigeants et employés des entreprises concernées par la proposition de loi.

Selon l'Assemblée nationale, qui est ainsi revenue au texte qu'elle avait adopté en première lecture, l'exercice de ces activités doit être interdit à toute personne :

— ayant fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis ;

— ou ayant été l'auteur d'agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, de radiation, de retrait d'agrément ou d'autorisation.

Or, cette rédaction avait été rejetée par le Sénat qui l'avait jugé exagérément répressive. De très nombreux textes sanctionnent en effet de peines d'emprisonnement des comportements ou actions qui ne sont pas réellement de nature à légitimer une interdiction professionnelles : ainsi, le fait d'avoir commis un excès de vitesse peut être puni de cinq jours d'emprisonnement (art. R 232 du code de la route) ; de même que le fait d'avoir embarrassé la voie publique par des dépôts de matériaux ou épaves (art. R. 38-11° du code pénal) ou d'avoir effectué des inscriptions, tracé des signes ou dessins sur des immeubles appartenant à autrui (art. R. 38-3 du code pénal).

Certes, il est préférable de s'abstenir de commettre un excès de vitesse, d'embarasser la voie publique et de s'exprimer par graffiti. Mais en conclure à l'interdiction de diriger une entreprise ou d'y être employé est véritablement disproportionné à la réalité de l'infraction commise.

Le Gouvernement en était convenu et s'était déclaré favorable à l'amendement de la Haute Assemblée. Il a d'ailleurs, devant les députés, en seconde lecture, souhaité expressément le maintien de la rédaction sénatoriale, rappelant par ailleurs que la référence au bulletin n° 2 du casier judiciaire, dont l'administration peut avoir connaissance, était particulièrement adaptée à un mécanisme d'autorisation préalable par celle-ci.

Votre Commission ne peut donc accepter de s'en remettre sur ce point à la décision de l'Assemblée nationale et elle vous demande d'approuver le rétablissement de la rédaction que vous aviez adoptée en première lecture.

✧

Deux articles, enfin, appellent une explication de la part du Gouvernement :

— A l'article 2, un amendement adopté par l'Assemblée nationale a scindé l'alinéa premier en deux alinéas nouveaux. Cette scission, exclusivement rédactionnelle au premier abord, a pourtant une conséquence importante puisque, semble-t-il, les entreprises de transport de fonds ne pourront plus désormais exercer d'activités de surveillance et de gardiennage, la réciproque étant également vraie. Votre Commission a jugé préférable, dans un premier temps, d'en revenir à la rédaction qu'elle avait adoptée en première lecture.

A l'article 9 enfin, nous avons supprimé la phrase disposant que la délivrance de l'autorisation administrative « n'engage en aucune manière la responsabilité des pouvoirs publics ». Cette formule lui paraissait en effet de nature à exonérer totalement l'État en cas de mauvais fonctionnement des services ayant abouti à la délivrance de l'autorisation, exonération certainement excessive.

L'Assemblée nationale a rétabli cette phrase mais en expliquant qu'il s'agissait seulement d'éviter qu'une personne bénéficiaire de l'autorisation puisse « s'en prévaloir pour se prétendre « couverte » en cas de bavure par exemple ». La préoccupation de votre Haute Assemblée ayant ainsi été prise en compte et satisfaite de façon explicite, la Commission des lois vous demande d'adopter l'article 9 dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve toutefois que le Gouvernement donne son accord à cette interprétation.

✧

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle propose aux articles 4 et 5, votre Commission des lois vous demande d'adopter la présente proposition de loi.

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>Intitulé de la proposition de loi</p> <p>Proposition de loi tendant à réglementer les activités de sécurité privée.</p> <p align="center">Article premier</p> <p>Les activités de surveillance, de prévention, de transports de fonds, de protection de personnes <i>et plus généralement de sécurité privée</i>, sont réglementées par les dispositions de la présente loi.</p> <p>Toute entreprise qui exerce sous une forme quelconque une activité qui consiste à fournir aux personnes physiques ou morales, de façon permanente, exceptionnelle ou discontinue, des services ayant pour objet la sécurité des biens meubles ou immeubles ainsi que celle des personnes liées directement ou indirectement à la sécurité de ces biens, est considérée comme une entreprise de surveillance et de prévention.</p> <p>Toute entreprise qui exerce une activité consistant à assurer le convoyage et la sécurité des transports de fonds, de bijoux ou de métaux précieux ainsi que de tout document permettant d'effectuer un paiement est considérée comme une entreprise de transport de fonds.</p> <p>Les gardiens exerçant exclusivement les fonctions de concierge ne sont pas soumis aux dispositions de la présente loi.</p> <p align="center">Article premier <i>bis</i> (nouveau)</p> <p>Toute entreprise qui exerce une activité ayant pour objet la sécurité des personnes est considérée comme une entreprise de protection de personnes.</p> <p>L'exercice d'une activité de protection de personnes est exclusive de toute autre prestation de service y compris celles de surveillance, de prévention et de transports de fonds définies à l'article premier ci-dessus.</p>	<p>Intitulé de la proposition de loi</p> <p>Proposition de loi tendant à réglementer les activités <i>privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds</i>.</p> <p align="center">Article premier</p> <p>Les activités de surveillance, de <i>gardiennage</i>, de transport de fonds, de protection de personnes sont réglementées par la présente loi.</p> <p>Toute entreprise</p> <p align="center">surveillance et de <i>gardiennage</i></p> <p align="center">Alinea sans modification</p> <p align="center"><i>Alinea supprimé</i></p> <p align="center">Article premier <i>bis</i></p> <p><i>L'exercice par une entreprise d'une activité de protection des personnes est exclusif des autres activités prévues à l'article premier.</i></p> <p align="center"><i>Alinea supprimé</i></p>	<p>Intitulé de la proposition de loi</p> <p>Sans modification</p> <p align="center">Article premier</p> <p>Sans modification</p> <p align="center">Article premier <i>bis</i></p> <p>Sans modification</p>

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p align="center">Article 2.</p> <p>Les entreprises de surveillance, de prévention et de transport de fonds ne doivent avoir que des activités définies aux deuxième et troisième alinéas de l'article premier ci-dessus, toute autre prestation de service non liée à la sécurité étant exclue.</p> <p>Afin d'éviter toute confusion avec un service public, notamment un service de police, la dénomination des entreprises régies par la présente loi doit faire mention de leur caractère <i>d'entreprise de sécurité privée</i>.</p> <p>Les gardiens employés à des tâches de surveillance <i>statique</i> des biens meubles ou immeubles n'exercent leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans les limites des propriétés dont ils ont la garde, leurs fonctions ne pouvant s'exercer sur la voie publique.</p> <p>Toutefois, lorsque les gardiens exercent exceptionnellement une mission itinérante de surveillance sur la voie publique contre les vols, dégradations, déprédations et effractions, celle-ci se limite exclusivement aux biens meubles et immeubles dont la garde leur est confiée par les clients des entreprises de sécurité privée.</p>	<p align="center">Article 2.</p> <p>Les entreprises de surveillance et de gardiennage ne doivent avoir que des activités définies au deuxième alinéa de l'article premier ci-dessus, toute autre prestation de service non liée à la sécurité étant exclue.</p> <p>Les entreprises de transport de fonds ne doivent avoir que des activités définies au troisième alinéa de l'article premier ci-dessus, toute autre prestation de service non auxiliaire du transport et non liée à la sécurité étant exclue.</p> <p>Afin</p> <p align="center">leur caractère privé</p> <p>Les gardiens de surveillance des biens meubles</p> <p align="center">publique</p> <p>Toutefois itinérante ou <i>statique</i> de surveillance</p> <p align="center">entreprises de <i>surveillance et gardiennage</i></p> <p align="center">Article 3</p> <p>Conforme</p> <p align="center">Article 4</p> <p>Alinea sans modification</p> <p>— s'il a fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis ;</p> <p>— s'il a été l'auteur d'agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, de radiation, de révocation de retrait d'agrément ou d'autorisation.</p>	<p align="center">Article 2.</p> <p>Les entreprises de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds ne doivent avoir que des activités définies aux deuxième et troisième alinéas de l'article premier ci-dessus, toute autre prestation de service non liée à la sécurité étant exclue.</p> <p align="center"><i>Alinea supprimé.</i></p> <p align="center">Alinea sans modification</p> <p align="center">Alinea sans modification</p> <p align="center">Alinea sans modification</p>
<p align="center">Article 4</p> <p>Nul ne peut exercer à titre individuel les activités mentionnées à l'article premier, ni être dirigeant ou gérant de droit ou de fait d'une entreprise les exerçant</p> <p>— s'il a fait l'objet, pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, d'une sanction disciplinaire ou d'une condamnation mentionnée au bulletin n. 2 de son casier judiciaire ;</p>	<p align="center">Article 4</p> <p>Alinea sans modification</p> <p>— s'il a fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis ;</p> <p>— s'il a été l'auteur d'agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, de radiation, de révocation de retrait d'agrément ou d'autorisation.</p>	<p align="center">Article 4</p> <p align="center"><i>Alinea sans modification</i></p> <p align="center">— s'il a fait l'objet, pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, d'une sanction disciplinaire ou d'une condamnation mentionnée au bulletin n. 2 de son casier judiciaire ;</p> <p align="center">— <i>supprime</i></p>

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>— s'il est failli non réhabilité ou s'il a été frappé d'une autre sanction en application du titre II de la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 ou si, dans le régime antérieur, il a été déclaré en état de faillite ou de règlement judiciaire ;</p> <p>— s'il n'est de nationalité française ou ressortissant d'un Etat membre des communautés européennes, sous réserve des conventions internationales</p>	<p>-- Sans modification</p> <p>-- Sans modification</p>	<p>— sans modification</p> <p>— sans modification</p>
<p align="center">Article 5</p> <p>Nul ne peut être employé par une entreprise exerçant les activités mentionnées à l'article premier s'il a fait l'objet, pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, d'une sanction disciplinaire ou d'une condamnation mentionnée au bulletin n° 2 de son casier judiciaire.</p>	<p align="center">Article 5</p> <p>Nul</p> <p align="center">Article premier</p> <p>— S'il a fait l'objet d'une condamnation à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis ;</p> <p>— S'il a été l'auteur d'agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, de radiation, de révocation, de retrait d'agrément ou d'autorisation.</p>	<p align="center">Article 5</p> <p>Nul ne peut être employé par une entreprise exerçant les activités mentionnées à l'article premier s'il a fait l'objet, pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, d'une sanction disciplinaire ou d'une condamnation mentionnée au bulletin n° 2 de son casier judiciaire.</p>
	<p align="center">Article 6</p> <p>Suppression conforme</p>	
	<p align="center">Article 7</p> <p>Conforme</p>	
	<p align="center">Article 8</p> <p>Suppression conforme</p>	
<p align="center">Article 9</p> <p>L'autorisation administrative préalable ne confère aucun caractère officiel à l'entreprise ou aux personnes qui en bénéficient</p>	<p align="center">Article 9</p> <p>L'autorisation</p> <p>bénéficient. Elle n'engage en aucune manière la responsabilité des pouvoirs publics.</p>	<p align="center">Article 9</p> <p>Sans modification</p>
	<p align="center">Article 10</p> <p>Conforme</p>	

Texte adopté par le Sénat ou première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p align="center">Article 11</p> <p>Les personnels des entreprises de surveillance et de prévention ainsi que de transport de fonds peuvent être armés dans les conditions réglementaires en vigueur</p> <p>Les personnels des entreprises exerçant une activité de protection de personnes ne peuvent être armés</p>	<p align="center">Article 11</p> <p>Les personnels des entreprises de surveillance et gardiennage ainsi que en vigueur</p> <p>Alignés sans modification</p>	<p align="center">Article 11.</p> <p>Sans modification</p>
<p align="center">Article 12</p> <p>Les entreprises qui disposent d'un service interne chargé d'une activité de surveillance, de prévention ou de transport de fonds, qu'elles relèvent du secteur public ou du secteur privé, doivent appliquer à ces services et à leur personnel les dispositions des articles 2 à 9 et 11 ci-dessus</p>	<p align="center">Article 12</p> <p>Les entreprises de surveillance, de gardiennage, de transports de fonds ou de protection des personnes, qu'elles relèvent et dessus</p>	<p align="center">Article 12</p> <p>Sans modification</p>
<p align="center">Article 17</p> <p>Dans tous les cas prévus aux articles 14, 15 et 16 de la présente loi, le tribunal pourra ordonner la fermeture de l'entreprise de surveillance, de prévention, de transports de fonds ou de protection de personnes, soit à titre définitif, soit à titre temporaire pour une durée de trois mois à cinq ans</p> <p>Il peut, en outre, prononcer l'interdiction d'exercer la profession à l'encontre de toute personne tombant sous le coup des dispositions des articles 14, 15 et 16 susvisés</p>	<p align="center">Articles 13 à 16</p> <p>Conformes</p> <p align="center">Article 17</p> <p>Dans de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds à cinq ans</p> <p>Alignés sans modification</p>	<p align="center">Article 17</p> <p>Sans modification</p>
	<p align="center">Article 18</p> <p>Conforme</p>	

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Article 19</p> <p>L'employé qui ne remplit pas ou cesse de remplir les conditions fixées par l'article 5 doit cesser ses fonctions si, dans un délai de six mois à partir du jour où la condamnation est devenue définitive, il n'a pas été relevé de son incapacité. Il doit être tenu compte de ce délai pour l'application des sanctions prévues à l'article 14 ci-dessus.</p> <p>Le licenciement du salarié ne remplissant pas les conditions fixées par l'article 5 précité et qui résulte directement de l'entrée en vigueur de la présente loi est fondé sur un motif réel et sérieux et ouvre droit aux indemnités prévues aux articles L. 122-8 et L. 122-9 du code du travail.</p> <p>Un droit de priorité à l'embauche valable durant une année à dater de son licenciement est réservé au salarié qui, après avoir été licencié, a été relevé de son incapacité.</p>	<p style="text-align: center;">Article 19</p> <p>L'employé</p> <p style="text-align: right;">incapacité</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">Article 20</p> <p>Conforme</p>	<p style="text-align: center;">Article 19</p> <p>Sans modification</p>