

## ÉDITORIAL

### **DES RISQUES, ET DU RÔLE DES AUTORITÉS PUBLIQUES DANS LEUR PRÉVENTION**

**par Jean-Marie PONTIER**

*Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne (Université Paris I)*



L'actualité récente, notamment celle qui a été liée au volcan islandais Eyjafjöll, avec toutes les perturbations et les réactions d'incompréhension, de colère et de désolation que le « nuage » issu de l'éruption a entraînées, nous invite à réfléchir quelques instants sur les risques auxquels l'homme doit faire face.

L'effort des hommes, tout au long de l'histoire, a consisté à réduire les risques auxquels les êtres humains, pris individuellement, et les groupes humains, sont confrontés. Les progrès dans tous les domaines ont réduit considérablement de nombreux risques – ne serait-ce que le risque de mortalité à la naissance, qui fut très important autrefois dans nos pays, qui le demeure encore trop aujourd'hui dans certains pays – sans compter le risque maladie (on mourait tôt, autrefois, tandis qu'aujourd'hui, nous ne cessons de gagner en espérance de vie) mais, en même temps, d'autres risques sont apparus, liés à la société industrielle, à certains modes de vie, au point que l'on a pu parler de la « société du risque » alors que, objectivement, les risques sont bien moindres aujourd'hui que ce qu'ils furent.

Nous essayons de nous protéger contre tous les risques possibles que nous connaissons, que nous savons identifier, et ils sont nombreux, et l'on peut en prévoir qui surviendront un jour ou l'autre, sans compter ceux que notre imagination fertile peut concevoir et qui, peut-être (et on peut le souhaiter), n'interviendront jamais (risques du genre cataclysmique avec les risques d'« hiver nucléaire » ou, plus récemment, de fin de

notre planète du fait d'un astéroïde la percutant, ce qui donne lieu, au moins, à des films qui connaissent un certain succès ...)

On peut comprendre que les pouvoirs publics cherchent à prémunir les citoyens contre un certain nombre de risques, d'abord parce que, au fond, c'est bien leur mission, ensuite parce que, lorsque certains risques se réalisent, ils peuvent être aujourd'hui très médiatisés, les médias jouant le rôle d'une immense caisse de résonance, qui contraint plus ou moins les dirigeants à intervenir. On a déjà parlé, ici même, des lois (car il y en a eu plusieurs) sur les chiens dangereux, avec toutes les interrogations, risibles ou dramatiques, auxquelles cela peut donner lieu, par exemple, pour les chiens en question, l'interrogation sur ce qu'est un chien dangereux, certains penchant pour les chiens d'un certain poids (mais à partir de quelle taille ou de quel poids un chien peut-il être considéré comme dangereux ? Et comment faire si un propriétaire met son chien à la diète pour le faire descendre en dessous du seuil ?), d'autres pour les « chiens mordeurs » (mais qu'est-ce qu'un chien mordeur ? Un roquet est-il dangereux parce qu'il a tendance, très « hypocritement » à vous aboyer de loin et à venir vous mordre le talon par derrière lorsque vous avez repris votre chemin ?). Et notons que, bizarrement, personne n'a demandé l'interdiction des courses automobiles, qui font cependant plus de blessés ou/et de morts, chez les enfants, chaque année, que les chiens. Est-ce vraiment un hasard ? Des poids et des mesures ...

Dans certains cas, on peut estimer que les mesures prises par les pouvoirs publics pour prévenir un risque sont justifiées. Ainsi, les pouvoirs publics se sont émus (à juste titre) du fait que, chaque année, entre cent et trois cents (les chiffres sont incertains) enfants mouraient par noyade dans des piscines privées. Une loi, la loi 2003-9 du 3 janvier 2003, a introduit au titre II du Livre Ier du code de la construction et de l'habitation, un chapitre VII prévoyant qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 les piscines enterrées ou semi enterrées non closes privées à usage individuel ou collectif devraient être pourvues d'un dispositif de sécurité normalisé visant à prévenir le risque de noyade, et le décret 2003-1389 du 31 décembre 2003 relatif à la sécurité des piscines, modifié par le décret 2004-499 du 7 juin 2004, a précisé les dispositifs pouvant être adoptés. Qui ne souscrirait à une telle préoccupation du législateur lorsque est en jeu la vie de plusieurs centaines d'enfants, sans compter les conséquences de la mort accidentelle d'un enfant sur la vie des familles ?

De même, d'autres dispositions visant à prévenir un certain nombre de risques ont été adoptées depuis quelque temps, elles ne sont qu'une illustration parmi d'autres des mesures et des normes prises par les pouvoirs publics pour prévenir les risques dans les domaines les plus divers.

Ainsi, le décret n° 2010-91 du 22 janvier 2010 fixe pour l'année 2010 les modalités d'application de l'article L. 361-8 du code rural en vue de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles. On comprend bien la préoccupation : les professions agricoles sont confrontées, plus que d'autres, aux aléas climatiques. Par exemple, cas classique, un orage de grêle au mauvais moment peut compromettre toute une récolte. Des moyens techniques permettent de parer, dans une certaine mesure, à certains risques, mais ils ne peuvent pas tout. D'où la nécessité de l'assurance, qui vaut pour les professions agricoles comme pour bien d'autres, et aussi pour les collectivités locales. On a rappelé, dans un numéro antérieur, les problèmes auxquels ont été confrontées certaines collectivités locales soumises à un risque d'inondation récurrent.

Ainsi, encore, le décret n° 2010-323 du 23 mars 2010 relatif à la prévention des risques résultant de l'usage des générateurs d'aérosol, dont on connaît désormais les risques pour la santé. Cela implique naturellement que l'on définisse ce qu'est un aérosol. On ne résiste pas au plaisir ( ? ) de donner la définition de l'aérosol par le décret précité : « on entend par "générateur d'aérosol" l'ensemble constitué par un récipient non réutilisable en métal, en verre ou en plastique contenant un gaz comprimé, liquéfié ou dissous sous pression, avec ou sans liquide, pâte ou poudre, et pourvu d'un dispositif de prélèvement permettant la sortie du contenu sous forme de particules solides ou liquides en suspension dans un gaz ou sous forme de mousse, de pâte ou de poudre ou à l'état liquide ». On est tenté de dire à propos de cette définition : « sans commentaire ... », à moins qu'il n'y en ait trop à faire.

Citons un dernier exemple, récent. La loi 2010-238 du 9 mars 2010 vise à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation. L'occupant d'un logement, qu'il soit locataire ou propriétaire, doit installer dans celui-ci au moins un détecteur de fumée normalisé et doit veiller à l'entretien et au bon fonctionnement de ce dispositif. Naturellement, un décret doit préciser les conditions d'application de la loi, et un délai est donné aux occupants d'un logement pour se mettre en conformité avec la loi. Qui ne souscrirait, là encore, à une telle préoccupation, sachant que cela permettra, à coup sûr, « d'économiser » plusieurs centaines de vie chaque année ?

La question, toujours la même, est de savoir jusqu'où on peut et jusqu'où on doit aller. Il faut protéger les individus, les groupes, les familles contre les différents risques et, au fond, les mécanismes de sécurité sociale, avec les différents risques (« risque maternité », ce qui est une curieuse formule, risque maladie, etc.) ont été conçus pour limiter les risques possibles pour tous. On y a gagné en durée comme en qualité de vie. Jusqu'où faut-il aller ? Les éléments naturels nous rappellent régulièrement à une

certaine modestie et nous montrent que, finalement, la vie sur terre est quelque chose de fragile.

Mais cela ne répond pas à l'interrogation sur ce que doivent faire les pouvoirs publics, qui ne coïncide pas nécessairement (et même rarement) avec ce qu'ils peuvent faire. On est presque toujours entre le « trop » et le « pas assez ». Nous avons tendance, tout au moins en France, à nous tourner vers l'État chaque fois que quelque chose va mal, quelle que soit l'origine des difficultés. Sans préjuger de la réponse à apporter, qui varie naturellement selon les circonstances, rappelons cette formule extraordinaire d'A. de Tocqueville, à propos du pouvoir, dans *La démocratie en Amérique* : il « aime que les citoyens se réjouissent, pourvu qu'ils ne songent qu'à se réjouir. Il travaille volontiers à leur bonheur, mais il en veut être l'unique agent et le seul arbitre. Il pourvoit à leur sécurité, prévoit et assure leurs besoins, facilite leurs plaisirs, conduit leurs principales affaires, dirige leur industrie, règle leur succession, divise leur héritage : que ne peut-il leur ôter entièrement le trouble de penser et la peine de vivre ! ».



## LES CENSURES DE L'IMAGE

par Jean-Marie PONTIER

*Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne (Université Paris I)*

L'image ne date pas d'aujourd'hui parce qu'elle est représentation et que l'homme a cherché à représenter ce qu'il faisait, ce qu'il était, ce à quoi il croyait, à partir du moment où il est sorti de l'animalité. Nous sommes fascinés par cet art rupestre qui, il y a plus de 30 000 ans de cela, commence à se développer, et dont nous trouvons des expressions particulièrement achevées dans notre pays.

Très près de nous, par rapport à cette lointaine période, et cependant très loin par tout ce qui nous en différencie, les sociétés du Moyen Age édifient des cathédrales avec de multiples formes de représentations. Parmi elles, citons les vitraux, qui constituent les murs de lumière de l'église mais surtout sont, à nos yeux, une véritable « Bible en bandes dessinées », ainsi qu'on l'a dit, et sont destinés à l'édification du peuple. Plus tard, on peut citer, entre autres exemples, ces peintres de cour, chargés de faire les portraits miniatures que les femmes portent autour du cou. Les « découpeurs de silhouettes » inventent une nouvelle forme de représentation, perfectionnée ensuite avec des appareils tels que le « physionotrace », précurseur, non certes technique, mais idéologique (ainsi que l'écrit G. Freund) de la photographie. Avec l'invention de celle-ci, le monde entre véritablement dans l'ère des images auxquelles nous sommes familiarisés. Et, à partir du moment où l'on a su faire une image fixe, on a très vite cherché à l'animer, avec toutes les formes d'expression que nous connaissons aujourd'hui.

Mais notre temps semble, plus que ceux qui l'ont précédé, marqué par l'image parce que, ainsi que l'écrit D. Wolton, « l'image accompagne tous les âges de la vie » (*in* Internet, et après ? Une théorie critique des nouveaux médias) et qu'on la trouve partout, chez soi mais aussi sur son lieu de travail, avec les écrans, dans les lieux publics ou ouverts au public avec les affiches et panneaux de toutes sortes. Il paraît presque impossible d'échapper aujourd'hui à l'image.

La censure, nous la connaissons, surtout par l'histoire, par les excès auxquels elle a donné lieu et qui portent une irrémédiable condamnation de tout ce qu'elle est. La censure a mauvaise réputation, mais nous savons également, ou nous pressentons, qu'il est

difficile, voire impossible de s'en passer totalement, parce que nous avons appris, également par l'histoire, que la liberté sans limite tuait la liberté.

Alors comment parler de censure sans tomber dans l'une des chausse-trappes que son évocation crée ? Comment en parler froidement, alors que nous sommes tous nécessairement concernés, « impliqués », ainsi que l'on dit maintenant ? Comment éviter le piège, trop facile, du moralisme, et celui d'un laxisme qui ne serait, sous la forme vertueuse d'une intransigeante défense de la liberté, qu'une lâche échappatoire ? L'une des idées sous-jacentes au développement qui suit est que, quelles que soient nos belles affirmations de principe, pour dénoncer la censure, nous sommes tous prêts à la pratiquer lorsqu'elle arrange nos idées ou nos intérêts.

Et comment parler des censures de l'image, qui font l'objet de cette contribution ? Remarquons, sans nous y attarder pour l'instant, que l'on pourrait s'interroger sur la façon de présenter le sujet, non point tant pour savoir s'il y a ou non censures, le sujet impliquant, et avec raison, qu'elles existent, mais sur ce qu'il convient de mettre au singulier et/ou au pluriel, ce qui donne quatre possibilités qui n'ont pas exactement la même signification. Remarquons également, pour notre sujet, que, dans le domaine des lettres et des arts, la censure est précisément représentée sous une image, une double image, presque, pourrait-on dire, celle d'Anastasie tenant à la main des ciseaux avec lesquels elle procède à des coupures.

Mais qu'est-ce que la censure ? Il convient d'écarter deux sens qui ne concernent pas notre sujet et sont liés à la vie parlementaire. En régime parlementaire, en effet, la censure est la technique permettant la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement par les deux chambres, ou seulement la chambre basse, du Parlement. Un sens différent, mais relevant de la même idée, est celui de la censure d'un parlementaire, c'est-à-dire la sanction disciplinaire infligée par le bureau d'une assemblée parlementaire à l'un de ses membres en cas de manquement par ce dernier à une obligation professionnelle.

La censure qui nous préoccupe ici est assez différente. Elle peut être définie, de manière sommaire, comme un pouvoir, variable selon les régimes et les époques, reconnu à certaines autorités (qui peuvent être des ministres mais également d'autres autorités) ou que s'attribuent certaines autorités dans leurs fonctions, d'exercer un contrôle préventif sur certaines activités, et qui a pour objet ou pour effet de restreindre des libertés, cela au nom de certaines valeurs, morales, philosophiques, politiques ou religieuses.

La censure n'est pas d'abord, historiquement, la censure de l'image mais celle de l'écrit, ou de l'expression orale. Il suffit de penser, pour cela, aux poursuites qui furent souvent engagées contre des journalistes, ou encore à la censure dont le théâtre fit

l'objet jusqu'à une date récente. La censure, si censure il y a, demeure encore aujourd'hui principalement celle de l'écrit, malgré l'importance des images dans notre société. Dans tous les pays du monde, y compris, bien entendu, le nôtre, des actions sont engagées afin de faire interdire un écrit, ou de s'y opposer. Pensons parmi bien d'autres exemples, et dans des domaines différents, les polémiques suscitées dans notre pays par l'ouvrage « Suicide mode d'emploi » et par le roman « Rose bonbon ». La sensibilité de l'écrit à la censure s'explique. Car si « une image vaut 10 000 mots », il est tout aussi vrai, ainsi que l'écrivait de Broglie qu'« un mot vaut 10 000 images ».

Quoi qu'il en soit, il convient donc d'écarter de notre propos tout ce qui est relatif à la censure de l'écrit, encore que la distinction entre l'écrit et l'image ne soit plus aussi nette qu'autrefois dans la mesure où l'écrit peut désormais passer par l'écran. Néanmoins, on s'en tiendra ici aux seules images, qui donnent lieu effectivement à l'exercice d'une censure. Mais celle-ci peut prendre des visages très différents, selon la nature de l'image ou du support qui l'exprime, ce qui justifie sans doute que l'on parle des censures de l'image. On résumera le propos qui suit à partir d'une double idée, d'une part celle d'un constat réitéré de la permanence de la censure, d'autre part celle d'un renouvellement de la problématique de la censure.

Il n'y a sans doute guère lieu de s'étonner de la permanence de la censure. Mais ce qui se présente comme un apparent constat quelque peu désabusé mérite d'être expliqué. Car, objectera-t-on, comment parler d'une permanence de la censure, s'agissant des images, alors que celles-ci n'existaient pas ? Ne convient-il pas, plutôt, de parler d'un prolongement de la censure dans les images, sur les images ? En réalité, l'histoire nous apprend qu'il y a bien une censure de l'image, au sens le plus large, et que cette censure est devenue une censure des images.

## **I – LA CENSURE DE L'IMAGE**

L'image peut être un reflet, mais elle est d'abord une représentation, sous des formes qui peuvent être assez diverses. Et, en tant que représentation, l'image n'a pas échappé, au cours de l'histoire, à la censure, pas plus qu'elle n'y échappe dans nos différents pays.

### **1 – Permanence de la censure dans le temps**

On retient surtout, parmi les victimes de la censure, les écrivains, essayistes ou journalistes ou encore les auteurs et acteurs de pièces de théâtre. Mais, même dans le passé, les images ont pu soulever la colère du pouvoir et, à plus forte raison, en est-il ainsi aujourd'hui.

## **A – La censure de l'image hier**

Pour comprendre dans quelle mesure une censure de l'image a pu s'exercer, dans le passé, il convient de tenir compte de deux données. En premier lieu, si l'image est représentation, celle-ci peut se faire à travers une multiplicité de formes d'expression. Parmi ces expressions, on trouve au premier chef la peinture. Très tôt, nous le savons, les hommes ont cherché à représenter, sur des parois, des murs, des objets, leurs craintes et leurs espoirs. La fragilité de cette forme de représentation explique que l'essentiel ait disparu, sous l'effet de l'action du temps et des hommes. Mais ce serait une erreur de croire que l'image est une spécificité, sinon de notre temps, du moins des temps modernes. La représentation se fait également souvent, dans l'antiquité, en utilisant la technique du relief (bas-relief) ou de la ronde-bosse. Les statues proprement dites sont à plus forte raison une forme de représentation portée peut-être à son apogée par la statuaire grecque. La mosaïque est également un art de la représentation, de même que, plus tard, la gravure sur des supports les plus divers. Les civilisations du passé disposaient donc de multiples possibilités de représentation.

En deuxième lieu – c'est la seconde donnée à prendre en considération – les autorités susceptibles d'exercer une censure sont tout aussi variées. Deux séries d'autorités, qui pouvaient d'ailleurs être confondues dans la même personne, peuvent être montrées du doigt pour l'exercice d'une censure, les autorités religieuses et les autorités politiques, les unes comme les autres édictant des prescriptions et des interdictions, qui concernent directement les images.

Du point de vue religieux, et dans le cadre du monothéisme, qui nous intéresse plus particulièrement, à la fois parce qu'il a marqué notre histoire et parce qu'il est plus directement concerné par la question qui nous occupe, le problème de la représentation s'est très vite posé : Dieu est-il représentable ? Dans le judaïsme, il ne peut y avoir de telle représentation, puisque Dieu est le « Tout autre », il est même celui qui ne peut avoir de nom, d'où le tétragramme pour identifier ce qui est imprononçable.

Dans le christianisme, le problème va se poser également, mais en d'autres termes. Une véritable « querelle des images » va avoir lieu dans les premiers siècles de l'ère chrétienne, querelle qui ne commencera à être tranchée qu'avec le VIIe Concile de Nicée. D'un côté, en effet, le christianisme, tout comme le judaïsme, affirme que le divin n'est pas représentable. Et ceux que l'on appela les Iconoclastes tentèrent de supprimer le culte des images parce que entaché d'idolâtrie. Mais d'un autre côté, le christianisme est une religion de l'incarnation, il affirme que Dieu s'est fait en la personne de Jésus-Christ. Dès lors, il était représentable à travers ces derniers, comme pouvaient être représentés la Vierge Marie ainsi que les apôtres et les saints, dignes de la vénération des fidèles.



Saint Thomas d'Aquin pourra résumer la pensée de l'Église en écrivant : « il y eut trois raisons d'introduire l'image dans l'Église. La première était d'instruire les ignorants, car on les instruit par elles comme par des sortes de livres. La deuxième fut de mieux rappeler le mystère de l'Incarnation et les exemples des saints en les représentant chaque jour aux yeux. La troisième fut de nourrir les sentiments de dévotion, car les objets de la vue l'excitent mieux que ceux de l'ouïe ». Ainsi l'Église encourage-t-elle la représentation.

Le Moyen Age est extrêmement représentatif de cette volonté d'imagerie. Nous avons un peu trop tendance à ne retenir, comme expression artistique, que l'architecture et, dans une moindre mesure, la sculpture. Mais il ne faut pas oublier que les églises étaient intérieurement entièrement peintes, ce qui représente une superficie énorme d'images. Notre goût contemporain pour la pierre dépouillée et nue nous fait commettre probablement de nombreux contresens. Il est vrai également que la plupart de ces représentations ont disparu, ce qui relativise sans doute beaucoup d'interprétations qui sont données de l'art sacré. Mais ce qui nous importe, ici, c'est l'importance de cette représentation, l'omniprésence des images dans les lieux sacrés (les vitraux s'ajoutant aux peintures dans cette imagerie). Naturellement, c'est une imagerie finalisée, contrôlée par l'Église. Mais il ne faut pas oublier non plus, d'une part que toute la société « baigne » dans un climat à la fois religieux, de religiosité et de superstition, d'autre part que certains artistes, notamment des sculpteurs, font preuve, parfois, d'une étonnante liberté de ton.

En revanche, autre paradoxe à relever dans une histoire plus complexe qu'elle n'apparaît souvent, la censure des images va aussi pouvoir se situer du côté de ceux qui invoquent la liberté. L'illustration la plus étonnante est celle de la Révolution française. Celle-ci a été, incontestablement, l'une des rares révolutions iconoclastes de l'histoire. Les révolutionnaires ne vont pas seulement s'en prendre aux hommes qui représentent l'Ancien Régime, mais également aux représentations, qu'il s'agisse des représentations royales ou des représentations religieuses, les deux étant d'ailleurs confondues. Un exemple significatif est celui de la « galerie des rois » qui se trouve sur la façade de Notre-Dame de Paris : ces rois furent décapités comme le fut le roi de chair et de sang. Il convient de préciser que ces représentations de pierre ne représentaient évidemment pas les rois de l'Ancien Régime, mais les rois de l'Ancien Testament. Dans bien d'autres églises, lorsqu'elles ne furent pas détruites, les statues furent mutilées signe, au moins, qu'elles ne laissaient pas indifférents les révolutionnaires.

## **B – La censure de l'image aujourd'hui**

Si, dans les temps passés, les représentations donnèrent lieu à de violentes réactions, à plus forte raison en est-il, aujourd'hui, dans une civilisation de plus en plus globale que l'on qualifie de civilisation de l'image. La censure peut s'alimenter à des sources multiples. Sans prétendre être exhaustif, et sans plus établir de « hiérarchie » entre les diverses censures, on peut proposer la typologie suivante.

La censure des images peut être de nature politique. Certes, nous n'en sommes plus aux régimes du passé, qui ne toléraient aucune atteinte à l'image des dirigeants : le 19 novembre 1694, Chavrance, qui était « garçon libraire », Rambault, imprimeur, et Larcher, « garçon-relieur », furent conduits à la potence après avoir subi la « question ordinaire et extraordinaire » pour avoir vendu une gravure caricaturant la statue du roi érigée place des Victoires et présentant le roi enchaîné à ses maîtresses successives. Fort heureusement, et sous réserve de la diffamation, la critique peut aujourd'hui s'exercer assez librement.

Cependant, la censure politique n'a pas disparu. D'une part, sur le plan juridique, il existe des incriminations pénales, en particulier l'offense au chef de l'État, chef de l'État français ou chef d'État étranger (art. 26 de la loi du 29 juillet 1881). Et la Cour de cassation a reconnu qu'un dessin (Cass. crim. 5 avr. 1965, Bull. crim. n° 115) ou qu'un montage photographique (Cass. crim. 21 déc. 1966, Bull. crim. n° 302) pouvait constituer une telle offense. D'autre part, et de manière non officielle et discrète, les dirigeants, dans tous les pays, cherchent à éviter la publication de photographies qui sont supposées les desservir, ou imposent, lors des entretiens télévisés, une certaine mise en scène, les journalistes et les questions à poser.

Beaucoup plus importante que la précédente, sans doute, et beaucoup plus difficile, aussi, à démontrer, à mettre en évidence, est la censure économique. Dans le domaine cinématographique, il est difficile de ne pas parler de censure économique, et celle-ci peut s'exercer à toutes les phases de l'œuvre. Elle peut se manifester à l'origine, c'est-à-dire lorsque, après l'établissement du scénario, il faut trouver le financement. Certains réalisateurs affirment, sans qu'il soit possible de le démontrer, qu'ils ont été censurés parce que l'œuvre qu'ils s'apprêtaient à réaliser allait déplaire. Ceci justifie naturellement l'existence d'une aide publique au cinéma attribuée de la manière la moins contestable possible. La censure peut tout aussi bien s'appliquer, si le film est réalisé, au stade de la distribution. Il suffit, pour cela, de limiter le nombre de salles dans lesquelles le film est projeté et de retirer rapidement ce circuit en invoquant le nombre insuffisant d'entrées. En France, un certain nombre de films, qui ont cependant reçu une aide publique, ne dépassent ainsi jamais le périmètre de quelques salles parisiennes. Au stade de

l'exploitation, la censure demeure possible, indirectement, les grosses productions écrasant et écartant rapidement les « films d'auteurs » dont la seule issue est celle des « salles d'art et d'essai », à la fois sauveur et fossoyeur d'un film. Ce qui vient d'être dit pour le cinéma vaut probablement tout autant, et sous des formes encore moins aisées à identifier, compte tenu de la discrétion qui règne en ce domaine, pour la télévision. Il est impossible de croire que la recherche effrénée de l'audience n'a aucune incidence sur la programmation, le choix des émissions comme de leur contenu, etc. Chacun sait, à l'inverse, que les considérations économiques et financières sont déterminantes, et qu'elles ne peuvent pas ne pas se traduire par une forme de censure.

Une troisième censure est la censure que l'on qualifie de « morale ». À vrai dire, le terme de morale est assez redoutable parce que autant la morale est nuancée, autant les interprétations ou les invocations qui en sont faites sont, elles, caricaturales, et il n'est pas certain que ceux qui mettent si facilement la morale en avant la servent effectivement. Sous cette réserve de l'ambiguïté, de la confusion, des malentendus qui caractérisent les échanges sur ce point, il reste qu'effectivement des groupes interviennent dans le débat politique, et cherchent à faire interdire certaines images – qu'il s'agisse d'une affiche, d'une photographie ou d'un film – en se prévalant de la morale. Si, dans certains cas, c'est une véritable censure dont demandent l'application des associations, parfois il est difficile de faire la part entre la légitime expression d'un groupe qui proteste contre une image et l'aspiration plus ou moins consciente de l'établissement d'une censure.

Une quatrième forme de censure est la censure religieuse. Celle-ci coïncide parfois avec la précédente, ceux qui protestent confondant morale et religion, ce qui ne peut guère servir cette dernière. Il peut arriver, d'ailleurs, que dans une demande de censure il y ait une triple aspiration, d'une censure politique, d'une censure morale et d'une censure religieuse. Cette conjonction peut donner lieu à l'exercice d'une censure redoutable. En dehors de ces situations, on peut trouver deux hypothèses de censure de l'image - ou de demande d'une censure en ce sens. La première est celle des religions qui n'admettent aucune représentation du divin et c'est le cas de l'Islam aujourd'hui : dans les pays officiellement musulmans, la représentation divine est interdite sous quelque forme que ce soit et constitue une infraction pénalement punissable. La seconde hypothèse est celle où, dans un pays démocratique et pluraliste, des croyants s'estiment offensés, en cette qualité, par une représentation. Cela vaut, par exemple, pour certaines affiches de Benetton ou du film Larry Flint. On remarque toutefois que, dans ces deux hypothèses, s'il y a eu des protestations, qui sont l'expression du droit de chacun, il n'y a pas eu de censure. Ce type de problème se rencontre d'ailleurs dans de nombreux pays.

## **2 – L’universalité de la censure**

La connaissance des autres pays, de leur mode de fonctionnement, permet de constater que la censure n’est l’apanage d’aucun pays, qu’il n’en existe aucun qui serait une terre privilégiée pour la liberté d’expression des images, et qui ne connaîtrait aucune censure. On peut le vérifier, non seulement dans les États autoritaires mais également dans les États démocratiques.

### **A – Le cas des États autoritaires**

Le détenteur du pouvoir, quel qu’il soit, n’aime guère les critiques et, ainsi que l’a fort bien vu Montesquieu, tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. À plus forte raison en est-il dans un régime autocratique, qu’il s’agisse d’un régime dictatorial et, encore plus, d’un régime totalitaire. Si tout pouvoir est porté à faire de la propagande, le régime autocratique pousse celle-ci à son paroxysme. Il ne peut y avoir, dans ce type de régime, d’autre vérité que celle énoncée par le pouvoir. Celui qui ose énoncer une idée différente de celle du pouvoir, ou une critique de celui-ci, est un traître qui doit être éliminé. Le régime autoritaire est celui qui ne peut tolérer l’écart par rapport à la vérité officielle et, plus encore, qui ne peut supporter la liberté d’expression. La censure est naturelle au régime autoritaire, celui-ci ne pourrait se maintenir sans cette censure. Tout ce qui est expression, non pas seulement de la liberté d’information, mais de la manifestation de la pensée sous toutes ses formes, est soumis à la censure.

Les régimes autoritaires et totalitaires contrôlent entièrement les moyens d’information et d’expression, qui sont toujours « la voix de son maître ». Cette information est complètement censurée, et les images ne connaissent pas de particularité notable de ce point de vue puisque la censure s’y exerce comme pour les écrits ou les autres modes d’expression. Mais peut-être la censure est-elle plus forte encore à l’égard des images qu’à l’égard des autres supports de l’information, parce que l’image est ce qui touche le plus, qu’il s’agisse de photographies ou d’images animées. L’image est encore plus facile à censurer que l’écrit car il y a moins de possibilités de détourner les foudres de la censure en se projetant dans le passé ou dans le futur, ou en prenant des exemples d’autres pays. Par ailleurs, la censure va de pair, ici, avec la falsification, à laquelle se prête facilement l’image. Il est même possible de pratiquer une censure de l’image tout en montrant des images réelles, en « jouant » par exemple sur la focale, en faisant des gros plans, etc. Ainsi, lorsque le pape Jean Paul II se rendit pour la première fois dans son pays d’origine, après son élection au pontificat le pouvoir communiste, qui était déjà aux abois, donna ordre aux journalistes qui le suivaient, de ne faire que des photographies ou des enregistrements en gros plan, avec une très faible profondeur de

champ, pour donner l'impression d'un homme seul, et éviter de montrer les centaines de milliers de personnes qui l'entouraient, ce qui eût été le signe tangible du désaveu d'un pouvoir qui, même sous la contrainte et les pressions, n'arrivait à réunir, pour les cérémonies officielles, que quelques dizaines de milliers de personnes...

Les dirigeants de ces pays sont particulièrement sensibles aux images, au point que la censure s'y manifeste quelquefois, de manière étonnante, *post-mortem*. Un exemple significatif est celui des photographies des dirigeants de l'Union soviétique du temps de Staline : après chaque purge et l'élimination de ceux qui étaient considérés comme des traîtres, Staline faisait retoucher les photographies officielles sur lesquelles ils figuraient, pour les effacer. L'image même de ces traîtres devait disparaître...

## **B – La censure dans les États démocratiques**

Les démocraties pluralistes, ainsi que les appelait R. Aron, sont la terre d'élection de la liberté d'expression et, à vrai dire, la seule terre de celle-ci. Cela ne signifie pas pour autant que la censure n'y existe pas. Il est même possible d'affirmer qu'il n'existe probablement aucun pays au monde où il n'y ait pas, de manière plus ou moins continue, et selon les moments, des tentatives de censure, les unes provenant directement du pouvoir politique, d'autres pouvant provenir d'autorités autres que politiques. Et les images, notamment celles de la télévision et du cinéma, se prêtent particulièrement à ces tentatives de censure.

Les pays anglo-saxons, comme les pays scandinaves, sont réputés pour leur libéralisme. Celui-ci n'est pas considéré comme autorisant tout, ou peut être sélectif. Le domaine du cinéma demeure, partout, un domaine sensible. Ainsi, le film *Basic Instinct* a fait l'objet de coupures dans les pays scandinaves comme aux États-Unis, alors qu'il a pu être vu intégralement en France par tous ceux qui avaient plus de 16 ans alors que l'on aurait pu penser, spontanément, que la censure serait plus forte dans notre pays que dans ceux-là. La Grande-Bretagne est connue à juste titre pour son libéralisme. Elle n'ignore pas pour autant la censure. Un petit exemple, pris là encore en matière cinématographique, le montre. En 2002, le film de Ken Loach *Sweet Sixteen* a été interdit sur tout le territoire du Royaume-Uni aux moins de 18 ans par le *British Board of Film Classification* (BBFC) en raison de la crudité du langage employé dans le film. Le réalisateur a déclaré : « Au Royaume-Uni, il faut avoir seize ans pour se marier ou se faire tatouer. À 16 ans, on peut faire pratiquement tout ce qu'on veut, sauf entendre un ou deux gros mots ». On fera valoir qu'ici ce n'est pas l'image qui est en cause, mais le langage, il est cependant difficile de dissocier ce dernier du film. Ajoutons qu'en l'espèce,

cette mesure a suscité au Royaume-Uni une polémique, et que la presse a critiqué la mesure, mais sans parvenir à faire revenir le BBFC sur sa décision.

Les États-Unis sont en même temps un pays de grande liberté et de fortes manifestations de censure. Celle-ci peut prendre différentes formes. On pense avant tout, pour les États-Unis, à la censure morale, en raison du puritanisme qui caractérise la société américaine, puritanisme qui peut fort bien coexister avec des excès de toutes sortes. Cette censure morale est le fait de groupes de pression qui peuvent avoir une grande influence. On peut prendre, ici encore, un exemple dans le domaine cinématographique. Un mormon a créé une société, appelée « Clean Flicks » (ce que l'on peut traduire par « films propres ») qui purge ou expurge les films de tout ce qui est violence, nudité, et jurons, et propose ces films dans des points de vente ainsi que sur Internet. « Nous fournissons des films sans éléments choquants et ainsi nous préservons les valeurs morales », a déclaré le créateur de cette société. Les réalisateurs dénoncent évidemment cette pratique et ont déposé des plaintes pour violation du droit d'auteur.

Cette forme de censure est directe et très « grossière ». Il peut exister des formes beaucoup plus subtiles de censure aux États-Unis, comme d'ailleurs dans d'autres pays. On peut ainsi se demander si le « politiquement correct » ne constitue pas une forme de censure. Celle-ci peut s'exercer négativement, et dans ce cas, elle concerne plus particulièrement les discours et les écrits. Elle peut également s'exercer « positivement », si l'on peut dire, par des obligations non dites auxquelles il convient de se conformer, et les images sont alors concernées. C'est ainsi qu'au pays du communautarisme que sont les États-Unis un film doit presque obligatoirement faire figurer, de manière équilibrée et non dévalorisée, les diverses « catégories », qu'il s'agisse des noirs, des portoricains, des femmes, etc.

La censure des images, aux États-Unis, n'est pas seulement morale, elle est également politique, sans être avouée en tant que telle, ce qui reviendrait à renier les principes sur lesquels repose ce pays. Cette censure n'est jamais, non plus, directe, elle résulte de pressions que peut exercer efficacement le pouvoir, et l'on en verra des exemples à propos de la télévision.

Ce ne sont là que quelques exemples, pris dans des pays dans lesquels on pourrait penser, *a priori*, qu'il n'y a guère de censure des images, ce qui n'est pas le cas. À plus forte raison en est-il dans les autres pays, dont la France, que l'on va retrouver un peu plus loin. Et ces exemples montrent que la censure de l'image s'applique en fait à toutes les images que l'on peut fabriquer.

## **II – LA CENSURE DES IMAGES**

La censure est susceptible de s'appliquer à toutes sortes d'images, simplement parce que celles-ci sont une forme de représentation. Et si la censure était susceptible de s'appliquer à des estampes, des gravures, combien plus le risque existe-t-il pour toutes les images que nous avons inventées depuis. Pour donner un aperçu des possibilités de censure sur les images, celles-ci seront regroupées en deux catégories, celles que l'on peut qualifier de traditionnelles et celles que l'on peut qualifier de nouvelles.

### **1 – Les images traditionnelles**

Le terme de « traditionnel » est évidemment très relatif, puisque tout dépend du moment auquel on se place. La distinction est faite ici par rapport aux années 2000, qui sont les nôtres, ce qui signifie qu'il faut considérer comme faisant partie de cette catégorie les arts traditionnels mais également la photographie et le cinéma, puisque ce dernier a plus d'un siècle d'existence.

#### **A – Le cas des arts traditionnels : peinture et sculpture**

On peut comprendre que, dans un passé pour nous lointain, la censure se soit appliquée à la peinture, puisque celle-ci était la forme la plus achevée de représentation. Mais on pourrait penser que ceci est de l'histoire ancienne, qu'il n'y a plus, aujourd'hui, de censure dans le domaine de la peinture, simplement parce que cela ne présente plus d'intérêt pour un censeur. Il convient cependant de regarder d'un peu plus près l'histoire de la peinture, et l'on trouve, alors, certaines formes de censure.

Un exemple ancien peut éclairer le problème de la censure en matière de peinture, c'est celui du *Salon des refusés*, de 1863. Chaque année se tenait à Paris un salon qui présentait les œuvres tant de peintres établis que de nouveaux peintres. Mais à partir du moment où il y a exposition, il y a également sélection. Le comité chargé de cette dernière a toujours des préférences, mais aussi des rejets. Toute une « nouvelle peinture » se trouvait ainsi écartée des salons officiels. En 1863, Napoléon III prit lui-même l'initiative de faire ouvrir un "salon des refusés" destiné à accueillir, ainsi que son nom l'indiquait, les peintres écartés du salon officiel, le public étant fait juge, en quelque sorte, de ces œuvres. Parmi les artistes exposant à ce salon figurait Manet, qui espérait ainsi voir reconnaître son talent. Or, les réactions furent inverses de celles qu'escomptait le peintre et le public s'indigna, en particulier, du *Déjeuner sur l'herbe*. Il n'est pas certain, d'ailleurs, que le malentendu sur cette œuvre ne se poursuive pas aujourd'hui : Baudelaire a pu écrire que « le public est, relativement au génie, une horloge qui retarde ». Quoi qu'il en soit, l'expérience du salon des refusés ne fut pas renouvelée.

L'histoire de la politique culturelle sous la III<sup>e</sup> République comporte également un exemple étonnant de ce qui fut une véritable censure, avec la célèbre « affaire Caillebotte ». La censure peut s'exercer de mille manières différentes même en matière de peinture. Dans l'affaire Caillebotte, il s'agissait du refus d'un legs, mais on pourrait également citer le cas de ces conservateurs de musées qui disposaient et disposent toujours d'un pouvoir véritable dans le choix des œuvres à acheter et à exposer, et peuvent ainsi exercer une véritable censure. Un exemple (malheureusement) célèbre est celui du conservateur du musée Granet, à Aix-en-Provence, qui s'était juré que, de son vivant, jamais Cézanne ne serait admis au musée, et il tint parole...

Les choses ont-elles tellement changé ? *A priori* on serait tenté de répondre par l'affirmative : l'avant-garde, en peinture comme dans les autres arts, n'est plus rejetée comme au temps des peintres cités précédemment, elle bénéficie plutôt d'un jugement favorable. Mais précisément, la censure n'a-t-elle pas changé de camp ? Certes, le côté subjectif de l'appréciation, en art, est toujours présent, il est inévitable. On peut se demander, toutefois, si certains peintres ne sont pas écartés simplement parce qu'ils ne sont pas « dans le vent ». Le domaine de l'art est très sensible aux modes, celles-ci peuvent être tyranniques. Il est probable que, comme autrefois, un petit nombre de personnes « fait » la mode, fait et défait les réputations et l'on ne peut exclure le phénomène de censure des choix qui sont ainsi effectués.

En ce qui concerne la sculpture, on ne voit pas en quoi la censure pourrait trouver matière à sévir. Cependant, une sculpture est tout autant susceptible de choquer, de susciter des réactions, qu'une œuvre picturale. L'« affaire Finlay », qui s'est déroulée dans notre pays dans les années 1987-1988, montre qu'il n'est aucune forme d'expression qui ne puisse susciter interrogations et contestations : un monument avait été commandé à l'État à l'artiste Finlay pour commémorer le bicentenaire de la Déclaration des droits. Une œuvre de l'artiste intitulée *Oso* faisait apparaître clairement le sigle SS. Une enquête de la rédactrice en chef d'*Art Press*, C. Millet, montrait que l'œuvre de cet artiste véhiculait des valeurs ambiguës. Le résultat fut l'annulation de la commande par l'État.

## **B – Le cas de la photographie**

Bien des photographes amateurs ont fait cette expérience, dans un pays non démocratique, de la multiplication des panneaux interdisant de photographier un lieu, avec menaces de poursuites dissuadant généralement de prendre des photos. Obsédés par l'espionnage, les pays d'Europe centrale anciennement communistes avaient tendance à considérer à peu près tous les lieux comme des sites militaires stratégiques. Il subsiste



aujourd'hui des pays dans lesquels il est interdit de photographier des sites militaires et les militaires eux-mêmes, sans parler de ceux dans lesquels, pour des raisons religieuses beaucoup plus compréhensibles et respectables, les photographies de personnes sont à éviter.

Dans les États démocratiques, il n'y a rien de tel, et cependant la censure peut être présente, parfois derrière des considérations juridiques ou des notions très respectables, comme le droit d'auteur. Une affaire a soulevé, il y a quelque temps une grande émotion chez les photographes, c'est l'affaire que l'on peut qualifier des « volcans d'Auvergne ». Des photographes qui avaient pris des vues de certains volcans ont été assignés en justice par les propriétaires privés, de ces volcans au titre de la protection du droit d'auteur.

De même que les expositions de peinture, plus qu'elles, encore, les expositions de photographies peuvent susciter des réactions courroucées, voire de rejet, d'une partie du public, parce que les images qui sont montrées choquent, sont jugées inacceptables, pour des raisons qui tiennent aussi bien à des considérations politiques, idéologiques, que morales ou religieuses. Ce public qui proteste demande aux autorités compétentes de retirer les photographies litigieuses, voire d'interdire purement et simplement l'exposition. Et il arrive que ces autorités soient sensibles à une telle demande, la précèdent quelquefois. Ainsi, à plusieurs reprises, aux États-Unis, des expositions photographiques ont soulevé l'indignation de certains groupes, dont les protestations ont obtenu gain de cause. Mais le même phénomène peut se produire dans n'importe quel pays démocratique. On peut citer, dans notre pays, un exemple datant de 2003. Une exposition, intitulée « Palestine, d'un monde à l'autre », était organisée du 12 mai au 15 juin dans le hall de l'hôtel de ville de Lille à l'initiative du Centre régional de la photographie (CRP) du Nord-Pas-de-Calais. Au dernier moment, lors de l'accrochage, plusieurs photos, textes ou légendes, furent refusés par l'autorité municipale, au motif qu'ils légitimaient des actions terroristes. Les organisateurs de l'exposition ont dénoncé la censure tandis que la mairie faisait valoir que ces derniers recherchaient un "coup médiatique".

### **C – Le problème de la censure cinématographique**

La censure cinématographique est celle qui est la plus connue, celle dont on a parlé le plus et celle, par conséquent, sur laquelle il est possible d'être relativement bref puisque, dans notre pays, ce sujet a été largement traité. Il convient toutefois de préciser immédiatement deux points importants. D'une part, il n'existe pas *une* censure cinématographique, mais plusieurs formes de censure, et l'on distingue habituellement la

censure politique, qui englobe également la censure morale, celle-ci déterminant celle-là, de la censure économique. D'autre part, la censure évolue dans le temps, elle est plus importante à certains moments de l'histoire qu'à d'autres, et la censure la plus importante n'est pas toujours la même. La censure politique est, dans nos pays démocratiques, peu importante de nos jours. Même si elle est dénoncée régulièrement, à travers quelques affaires fortement médiatisées, la censure morale ne semble plus être, en France, un véritable problème, sous les réserves faites ci-dessous. La censure économique est tout à fait différente. Elle est moins visible que la précédente, car elle ne se traduit pas par une interdiction, elle peut être faite d'entraves plus ou moins insidieuses à la réalisation et/ou à la diffusion d'un film. On peut se demander aussi, de ce fait, si elle n'est pas beaucoup plus efficace que la précédente.

L'activité cinématographique, de la production à l'exploitation, est nécessairement soumise à un régime juridique. On sait que ce dernier peut être plus ou moins libéral. Or, il faut relever que, dans aucun pays au monde, l'activité cinématographique s'exerce dans le cadre d'un régime entièrement libre. Si l'on s'en tient à la France et, nécessairement aujourd'hui, à la Convention européenne des droits de l'homme, la liberté cinématographique est reconnue, mais ce n'est pas une liberté fondamentale, elle n'a pas la valeur constitutionnelle reconnue aux grandes libertés. La liberté du commerce et de l'industrie, dans laquelle s'inscrit la liberté cinématographique, n'a "qu'une" valeur législative. De plus, en France, la production cinématographique s'exerce dans le cadre juridique *a priori* le moins favorable à une liberté, celui de l'autorisation préalable. Mais il faut se garder de tirer des déductions trop rapides. Les professionnels de la production, soumis à ce régime, ne tiennent guère à en changer, car il est en même temps protecteur. On ne saurait donc déduire ici d'un tel régime l'existence d'une censure.

Ce qu'il faut constater, également, c'est que dans tous les pays du monde, il existe un organisme central, de nature parfois directement politique, qui est chargé d'autoriser la diffusion des films sur le territoire de l'État ou/et qui peut interdire, partiellement ou totalement, celle-ci, soit sur le territoire national, soit à l'exportation. C'est ce contrôle que l'on qualifie souvent de « censure ». En France, ce contrôle est exercé par le ministre chargé de la culture, tout film diffusé en salle de cinéma devant obtenir un visa d'exploitation. Naturellement, le ministre et ses collaborateurs ont autre chose à faire qu'à visionner des films – ce qui ne serait d'ailleurs matériellement pas possible – et, comme en d'autres pays, d'ailleurs, la solution a consisté à créer une commission consultative appelée commission de classification des films. La commission propose au ministre une mesure pour chaque film visionné c'est-à-dire le visa d'exploitation pour tous publics, ou une mesure plus ou moins restrictive, pouvant aller jusqu'à l'interdiction. À quelques très rares exceptions près, le ministre suit toujours l'avis de la commission.

Signalons simplement que la politique de cette commission est, en France, extrêmement libérale, beaucoup plus libérale, sans doute, que dans les autres pays comparables.

Mais, et c'est un autre point important qu'il convient de signaler, mais que tout le monde connaît, le contrôle de l'activité cinématographique ne se limite pas au plan national. Le vrai problème qui peut se poser, dans un pays comme la France mais également dans les pays voisins, c'est celui du contrôle à l'échelon local. À cet échelon, en effet, il existe toujours une autorité, généralement élue, qui dispose, de manière classique, d'un pouvoir de police administrative. Au titre de ce pouvoir, l'autorité qui en est titulaire peut fort bien décider l'interdiction de la projection d'un film sur le territoire qui entre dans sa compétence. On se souvient, d'ailleurs, que les arrêts célèbres relatifs à la police du cinéma portent principalement sur des interdictions prononcées par l'autorité locale c'est-à-dire, en ce qui concerne la France, le maire. Il paraît clair que le risque de censure est beaucoup plus important à l'échelon local qu'à l'échelon national, pour une raison simple. Le maire est beaucoup plus proche des citoyens, c'est-à-dire des électeurs, que l'autorité nationale, il en est beaucoup plus dépendant. Il peut donc être sensible aux arguments ou aux pressions d'un certain nombre de personnes qui, pour des raisons variables, demandent l'interdiction de la projection du film. Il est impossible d'éviter que des mesures d'interdiction soient prises, et c'est au juge qu'il revient donc en définitive, s'il est saisi, de dire si la mesure d'interdiction était ou non justifiée. D'où l'importance capitale, pour les libertés, de cette jurisprudence qui, dans notre pays, est principalement celle de la juridiction administrative.

## **2 – Les nouvelles images**

Les nouvelles images sont représentées par ce qui fut appelé, au début, le « petit écran ». Ces images sont donc d'abord celles de la télévision, elles sont devenues aussi, depuis quelques années, celles de ce que l'on appellera, par souci de simplification, l'Internet.

### **A – La censure et les images de la télévision**

La question de la censure à la télévision présente une importance particulière simplement parce que, de tous les médias, la télévision est celui qui est le plus développé, le plus présent dans tous les pays du monde. La télévision est devenue, dans les pays développés, le loisir auquel les individus consacrent le plus de temps, elle est également devenue, ainsi qu'on l'a écrit, le nouveau totem de la société. Parmi les images que nous regardons, globalement, celles de la télévision occupent une place

prépondérante. L'existence d'une éventuelle censure à la télévision appelle donc une analyse attentive.

Mais, si l'on se doute *a priori* qu'il n'y a aucune raison pour que la télévision échappe à la censure, et qu'il y en a même beaucoup, compte tenu de ce qui vient d'être dit, qu'elle y soit soumise, le problème ne se pose pas dans les mêmes termes que pour le cinéma. La télévision, dans un pays tel que la France, est née dans un contexte étatique et un contrôle politique a été assuré sur la télévision. Dans la République gaullienne, la télévision était « la voix de la France » ce qui emportait l'application d'une censure. Mais partout, désormais, dans le monde, et si l'on excepte quelques pays de dictature, la télévision est devenue la propriété de personnes privées. L'impression qui prévaut est celle du libéralisme, de la concurrence. La télévision porte un goût de liberté et le téléspectateur peut avoir ce sentiment d'un moyen de diffusion parfaitement libre. L'impression qui peut être ressentie est d'autant plus redoutable que les images que l'on voit paraissent être l'expression de la vérité, elles sont beaucoup moins contestables qu'un écrit, d'autant que s'ajoute à cela le fait que, selon Mac Luhan, la télévision (à la différence du cinéma) est un médium froid qui vient vers le spectateur.

La censure peut se manifester de manières très différentes et à tous les stades, à commencer par celui qui filme ou transmet les images et opère toujours, nécessairement, un choix et un tri. Des choix doivent être effectués pour l'objet ou la scène à filmer, le cadrage, la focale, etc. Un tri devra être fait, à un moment ou à un autre, parce que les images sont « formatées », elles doivent s'inscrire dans une durée, par définition souvent courte, qui implique coupage et montage. En d'autres termes, et contrairement à ce que croient souvent les téléspectateurs, l'image brute n'existe pas, l'image est toujours un produit composé, souvent reconstitué. Il n'existe évidemment ici d'autre barrière aux dérives que la déontologie de celui qui opère ces choix et ces tris.

Ce cas de figure étant mis à part, les hypothèses de censure ne manquent pas. Malgré le régime juridique libre dont bénéficient les médias de l'image, une censure peut parfaitement s'exercer, qui est de nature politique, en prenant ce terme au sens le plus large. L'exemple suivant le montre. Lors de l'attentat du 11 septembre, les télévisions du monde entier ont diffusé à satiété les images des tours s'écroulant, ce qui a pu faire penser que l'information était assurée, qu'il n'y avait pas de censure. Or, tel n'a pas été le cas, les autorités ont bel et bien censuré certaines images, celles montrant les corps déchiquetés comme celles montrant les personnes se jetant par les fenêtres (à part une image prise de très loin). Les photographies et films ayant enregistré ces images ont été interdites ou confisquées. Tous les médias américains se sont inclinés. Dans le même ordre d'idée, l'armée américaine en Irak a un mot d'ordre, l'interdiction de montrer les

soldats américains blessés ou tués. À chaque attentat, les journalistes sont soigneusement tenus à l'écart. La question n'est pas de savoir s'il s'agit d'une mesure acceptable, bonne ou répréhensible. Quel que puisse être la légitimité des motifs invoqués – et notamment de ne pas « démoraliser » les soldats ou les citoyens – il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une véritable censure.

Toutes les autorités politiques cherchent à pratiquer ce type de censure, en intervenant discrètement auprès des responsables de l'information ou d'une émission d'une chaîne, ou auprès des dirigeants de celle-ci. Le risque de censure existe parce que si les hommes politiques ont besoin de la télévision et des journalistes, ces derniers ont, eux aussi, besoin des politiques, qui pourraient prendre des mesures de rétorsion, comme par exemple par la rétention de certaines informations, en refusant des entretiens à la chaîne, etc. D'ailleurs, dans le cas d'un entretien télévisé, il arrive que des dirigeants politiques écartent certains journalistes, qui pourraient poser des questions non souhaitées.

On parlera plus loin du contrôle exercé sur les sociétés de télévision par un organe de régulation, en l'espèce, pour la France, le CSA. Peut-on dire qu'un tel organisme exerce une censure à travers les réglementations qu'il édicte et les mesures qu'il prend ? Réserveons pour l'instant la réponse en constatant qu'il n'est nul pays au monde qui ne connaisse l'existence d'un organe de régulation. Cet organe peut être inféodé au pouvoir politique ou bien, comme c'est le cas dans les pays démocratiques, une autorité « indépendante » comme l'est le CSA.

Il peut y avoir, à la télévision, des formes de censure plus subtiles, telles celles exercées par les directeurs de chaînes sur les responsables d'émissions. Plusieurs types de considérations peuvent jouer. La « dictature de l'audience » a pour conséquence qu'une émission dont l'audience est faible, ou moindre que celle qu'escomptée, est rapidement supprimée. Est-ce là une forme de censure ? On peut penser que tel est parfois le cas, mais pas nécessairement, la censure est difficilement séparable de considérations de nature économiques et financières. Les directeurs de chaînes peuvent également intervenir auprès d'un journaliste à la suite d'une discrète demande d'un dirigeant, et cela vaut pour tous les pays.

On peut aller encore plus loin et se demander si le contenu des émissions, ou de certaines émissions, ainsi que la programmation, ne constituent pas, éventuellement, une forme de censure. En d'autres termes, la télévision privilégie certaines personnes ou personnalités, certains types d'émissions, etc. Certaines formes de musique, par exemple, ne font-elles pas l'objet, indirectement, d'une censure du seul fait que la télévision n'en parle jamais ? Les philosophes pourraient faire une semblable observation

et, à plus forte raison, certains groupes sociaux qui peuvent estimer que l'on ne parle jamais d'eux. Même si ces exemples paraissent discutables, l'interrogation demeure, que l'on peut résumer, de manière un peu simplificatrice, ainsi : le fait que des chaînes de télévision publiques, en France, financées (en partie) par l'impôt, soient plus distractives qu'éducatives ne constitue-t-il pas une forme inversée de censure ?

## **B – Les images de l'internet**

L'internet est l'un des instruments ou des supports de la communication qui a connu le développement le plus rapide, et de nouveaux usages apparaissent en permanence. L'image de la toile couvrant toute la planète illustre bien l'omniprésence, désormais, de cet instrument. L'internet a été perçu rapidement comme un champ de liberté et ce n'est pas l'un des moindres sujets d'étonnement que ce constat d'une technologie d'origine militaire devenue un instrument d'échanges de toutes sortes. Les gouvernants, pas plus que ceux qui en sont à l'origine, ne pressentaient sans doute pas tout ce que ce nouveau moyen de communication pouvait impliquer. Ce qui est certain, c'est que cette liberté de communication a donné lieu aux usages les plus divers, les meilleurs comme les pires. Cela est d'ailleurs conforme à la logique de tout nouvel instrument de communication, tout dépend de l'usage qui en est fait.

L'internet transmet des images et tous ceux qui font commerce d'images ont compris tout le parti qu'ils pouvaient tirer de cet instrument. Relevons également, dans un sens favorable, toutes les tentatives de ces journalistes indépendants pour transmettre, via Internet, d'autres images que les images officielles, notamment en cas de conflit. Il n'est donc guère besoin d'insister sur l'extraordinaire instrument de liberté que constitue cet instrument. Mais il ne faut pas oublier que l'essentiel de ce qui transite sur la Toile est d'ordre commercial.

Les gouvernants ont été, et demeurent, confrontés à ce problème qui est celui de la prolifération de sites pornographiques ou, pire, pédophiles ou nazis. Que faire pour, d'une part, protéger certaines catégories de populations, notamment les enfants, et faire respecter tout simplement la loi et, d'autre part, ne pas instituer de nouvelle censure, censure que dénoncent évidemment tous ceux à l'égard desquels on brandit une menace et se réfugient derrière la liberté d'expression ?

Mais quels sont les moyens d'action des gouvernants ? Le contrôle de l'internet ne se pose pas dans les mêmes termes que pour les moyens de communication traditionnels, ni que pour la télévision. L'exemple suivant le montre. Des associations antiracistes françaises avaient poursuivi la société *Yahoo !* en justice en raison de la diffusion, sur son site, d'enchères d'objets à la symbolique nazie, dont la vente est

interdite en France. En novembre 2000, le juge des référés du TGI de Paris avait condamné *Yahoo !* à mettre en place un dispositif de filtrage pour empêcher les Français d'avoir accès au site incriminé. Mais un juge américain, saisi par la société, a affirmé que la loi française en matière de racisme ne saurait s'appliquer aux États-Unis, où se trouve le siège de la société. Le juge américain a estimé qu'un jugement français ne pouvait s'appliquer à un contenu mis en ligne par un site dont le siège est aux États-Unis et qui se trouve donc protégé par le premier amendement de la Constitution. Nous allons retrouver plus loin ce problème du contrôle de l'accès à l'internet avec le projet de loi sur la confiance dans l'économie numérique.

Quoi qu'il en soit on constate que, dans de nombreux pays, les autorités publiques ont pris ou cherchent à adopter des dispositions permettant un tel contrôle, ou restreignant l'accès à certains sites. Ainsi, les autorités du Land de Rhénanie-Westphalie ont adopté en 2001 une loi sur la sécurité des réseaux informatiques qui ordonne aux fournisseurs internet du Land d'empêcher leurs abonnés d'accéder à quatre sites Web hébergés aux États-Unis, trois sites néo-nazis et un site satirique spécialisé dans les photographies de mauvais goût. Le gouvernement de Singapour a fait adopter en 2002 une loi visant à obliger les sites Web publiant des articles politiques à s'enregistrer auprès des autorités administratives, avec des peines de prison éventuelles pour les contrevenants, les prestataires d'accès locaux pouvant bloquer les sites politiques étrangers refusant de s'enregistrer, comme c'était déjà possible pour les sites à contenu sexuel. En Australie, le Parlement de l'État de la Nouvelle-Galles du Sud a adopté en 2002 une loi criminalisant tout site Internet dont le contenu pourrait être considéré comme nuisible pour la jeunesse, même si seuls des adultes y ont accès.

Il serait parfaitement illusoire de penser que la censure peut disparaître, et cela pour deux raisons au moins. D'une part, il y aura toujours, même dans le pays le plus démocratique dont on puisse rêver, des réactions du pouvoir pour se protéger, pour contester la contestation, pour prendre des mesures d'interdiction ou engager des poursuites judiciaires. D'autre part, il y aura toujours, également, dans toute société, des désaccords sur certaines expressions qui seront considérées, par les uns, comme une simple et légitime manifestation de la liberté, qu'elle soit artistique ou de critique, et par les autres comme un dépassement inadmissible des limites tenant au nécessaire respect des opinions et des convictions des autres. Et, en démocratie, ces points de vue parfois irréductibles ne peuvent se traduire que par des mesures de compromis, la seule question étant de savoir où placer le curseur du balancier.







# L'EXTERNALISATION DE FAIT DES MISSIONS DE POLICE ADMINISTRATIVE :

## LA SUBSTITUTION DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

par Raphaël JAMET-FOURNIER

*Chercheur au Centre de Recherches Administratives*

L'ordre public peut être assuré par d'autres biais que la police administrative, le service et les travaux publics. Paradoxalement, peuvent y contribuer des personnes privées sans aucun lien avec une personne publique, dans des rapports de droit purement privés et étrangers à l'intérêt général. Dans cette configuration, l'ordre public est complètement éludé. Il devient totalement étranger aux contrats en question, mais ces derniers ne sont pas sans conséquences sur celui-là. On pourrait aller jusqu'à dire que l'ordre public est assuré « malgré lui », ou par ricochet.

S'il est une mission régaliennne par nature et assurée notamment par le biais de la police administrative, c'est la sécurité. Pourtant, le droit admet dans certaines limites l'exercice d'activités de sécurité privée. On peut y ranger un certain nombre de professions que le langage courant appelle vigiles, gardes du corps ou encore détectives privés. Il s'agit aussi des convoyeurs de fonds et de valeurs, expression employée aussi bien par le langage courant que juridique. La loi du 12 juillet 1983<sup>1</sup>, qui encadre l'essentiel de ces activités, se contente d'énumérer les activités en question, auxquelles la sécurité privée ne se limite pas : elle consiste en des moyens humains mais aussi en des dispositifs de protection mécaniques (serrurerie...) et électroniques (vidéosurveillance, télésurveillance, alarme à distance, etc.). Un auteur a néanmoins défini ce secteur comme « l'ensemble des personnes privées qui ont pour mission d'assurer la sécurité des biens et/ou des personnes de façon habituelle ou casuelle et qui à cet effet mettent en œuvre des moyens différents de ceux qui sont employés par l'État dans l'exercice de sa fonction répressive et qui sont essentiellement fondés sur la prévention et, subsidiairement, sur la réparation des pertes subies par la victime<sup>2</sup> ». En sont cependant exclus les concierges et les gardes assermentés, leurs fonctions de surveillance et de gardiennage n'étant pas exclusives.

Reste à situer le rôle de ce secteur par rapport aux fonctions de maintien de l'ordre public dévolues à la puissance publique. Car si les entreprises de sécurité privée sont en principe exclues de toute mission de police administrative, leur activité présente toutefois un lien avec celle-ci, notamment sur le plan matériel. Les fonctions exercées par les agents de prévention et de sécurité peuvent également l'être par les forces de police (l'inverse étant faux). Mais la finalité est différente : les premiers ont un rôle économique, visant la protection de biens ou de personnes déterminées, pour laquelle un contrat a été passé. Les seconds sont mus par l'intérêt général, même si l'opération de police menée peut se focaliser un objet précis.

Dans la perspective de la sécurité privée, l'ordre public, de même que les éléments qui le composent, sont totalement étrangers aux contrats en question ; ils n'en sont ni l'objet, ni la cause. Mais l'exécution de ces contrats contribue pourtant, et l'on verra comment, au maintien de l'ordre public.

Dans cette hypothèse, les missions relatives à l'ordre public ne sont pas réellement externalisées ; pas sur le plan juridique, du moins, sauf dans le cas où ce sont les personnes publiques elles-mêmes qui y recourent. Le maintien de l'ordre public ne s'analyse non pas comme le but de ces activités mais comme leur conséquence, en fait comme un effet externe, ou externalité, au sens économique du terme.

<sup>1</sup> Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, JOLD 13 juillet 1983 p. 2155.

<sup>2</sup> Anne CHAZAREIX, *L'État et le secteur privé de la sécurité : vers la mise en cause du monopole de la fonction régaliennne de sécurité ?*, thèse dactyl., Nice, 2002, p. 100.

Ce concept d'externalité, construit et étudié par des économistes tels qu'Arthur Cecil Pigou ou encore Ronald Coase, est interprété comme un dysfonctionnement du marché, la création par un agent économique d'un effet externe procurant « par son activité une utilité, un avantage gratuits ou au contraire une désutilité, un dommage, sans compensation monétaire »<sup>3</sup>. L'exemple le plus souvent donné en la matière est celui de la pollution, externalité négative. Le recours à la sécurité privée contribue à la sécurité publique en tant qu'élément de celle-ci : si la présence de personnels ou de matériels privés n'a juridiquement aucun lien avec une présence policière, il n'en demeure pas moins qu'elle en a quasiment les mêmes effets. A la fois en tant que substitut (de façon certes très atténuée sur le plan juridique, au point qu'un auteur a pu évoquer un « niveau infra-policier »<sup>4</sup>, mais aussi sur le plan psychologique) et relais des forces de police, notamment en jouant un rôle dissuasif des actes de délinquance, ce secteur est, sans en être la pierre angulaire, un acteur pour le moins important de la sécurité publique.

On ne se livrera pas ici à une analyse économique de la sécurité privée. On montrera seulement comment l'encadrement juridique de ce secteur permet d'assurer, de manière indirecte, les missions relevant de la sécurité publique.

Le législateur, après s'être contenté d'encadrer ces activités, a par la suite reconnu explicitement ce rôle joué par les acteurs privés de la sécurité. En effet l'article annexe 1 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure, dite loi Pasqua, dispose que ces entreprises « concourent à la sécurité générale ». On notera toutefois que le législateur s'est contenté d'employer l'expression de « sécurité générale » et non « publique ». Cette formulation est assez ambiguë et révèle à la fois l'attraction et la répulsion qu'inspirent les entreprises de surveillance et de gardiennage au législateur, qui reconnaît l'utilité de ce secteur tout en craignant les dérives que cette reconnaissance peut engendrer. Ce type d'activités a en effet été par le passé à l'origine d'un certain nombre de débordements peu admissibles dans le cadre d'un État de droit. Mais il n'en demeure pas moins que le législateur a vu en ce secteur d'activité un allié précieux dans l'exercice de ses missions.

On envisagera dans un premier temps l'état du droit permettant de faire participer le secteur privé à la sécurité générale, les modalités concrètes de cette externalisation de fait (chapitre 1).

Mais il est incontestable que la puissance publique conserve un contrôle poussé sur ce type d'activités et y apporte des limites. Il faudra donc voir quelle est la nature du contrôle exercé par les pouvoirs publics sur ce secteur d'activité (chapitre 2).

## **L'INTÉGRATION DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ PRIVÉE DANS LES MISSIONS DE POLICE**

Depuis la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, le secteur de la sécurité privée a connu un fort développement. Les facteurs de cette évolution sont multiples. Elle résulte essentiellement de la conjonction entre la montée, réelle ou supposée, de l'insécurité, et d'autre part de l'aveu d'impuissance de la puissance publique, conduite qui plus est à réduire ses dépenses et conséquemment, sinon à réduire du moins à maintenir les effectifs des forces de police.

De ce fait, le recours à des « vigiles », ou agents de prévention et de sécurité, devient une chose courante, banale, qui n'étonne plus<sup>5</sup>. Reste que du point de vue du droit, cette évolution est largement encouragée, tant par les pouvoirs publics eux-

---

<sup>3</sup> Claude-Danièle ECHAUDÉMAISON (dir.) *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Nathan, 5<sup>e</sup> édition, 2001, p. 212.

<sup>4</sup> Florence NICOUD « La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualité et perspectives », *RDP* 2006, p. 1247.

<sup>5</sup> Martin MONGIN « Alarmante banalisation des vigiles », *Le Monde diplomatique*, janvier 2008, pp. 1 et 4.

mêmes, que par le secteur des assurances, conduit à réagir, à s'organiser face à la multiplication des risques<sup>6</sup> (Section 1).

D'autre part cette évolution en accompagne une autre, celle du rôle donné explicitement par les pouvoirs publics et corollairement des pouvoirs attribués à ces salariés, ainsi que leur rayon d'intervention : bien que ceux-ci n'aient en principe aucun pouvoir de police administrative, on verra que les textes leur permettent quasiment d'exercer ce type de mission (Section 2).

## **1. L'INCITATION AU RECOURS A LA SÉCURITÉ PRIVÉE**

Cette politique d'incitation résulte d'abord de l'action des pouvoirs publics, en premier lieu de l'État mais aussi des élus locaux (§1). Moins évidente au premier abord est l'action du secteur des assurances, qui prend des formes certes moins variées que celles de la puissance publique, mais qui n'en est pas moins fondamentale (§2).

### **§1. Le rôle de l'État**

L'État joue un rôle indéniable dans le développement de la sécurité privée et ce sous de multiples formes. On peut classer son action en deux catégories : d'une part les actions indirectes de l'État, négatives, caractérisées par un désengagement de l'État (A), ensuite les incitations positives (B).

#### *A. Le désengagement des forces de police, prélude à la substitution de l'activité de sécurité privée à l'activité publique*

Alors que les effectifs de la sécurité privée ont connu un fort accroissement depuis les années 1980, atteignant le seuil de 100 000 employés en 1990, les effectifs publics ont plutôt stagné, malgré le développement des polices municipales. Aujourd'hui cette dynamique n'est pas prête de s'inverser avec la volonté du Gouvernement de profiter des départs massifs à la retraite pour réduire les effectifs en ne remplaçant qu'un fonctionnaire sur deux.

Parallèlement la croissance réelle ou supposée de l'insécurité induit une demande accrue de sécurité de la part des citoyens, demande que le secteur marchand semble en mesure de satisfaire. Cette philosophie est d'ailleurs admise par le législateur. Au cours des débats sur la loi du 18 mars 2003, certains parlementaires ont pu évoquer l'externalisation du maximum de tâches possibles, permettant aux forces de police de se recentrer sur ses missions les plus essentielles.

Un tel phénomène n'est toutefois pas nouveau. A titre d'exemple les forces de police ont été démobilisées en matière de transport de fonds depuis la privatisation de la société Securipost dans les années 1980. Les forces de police assuraient elles-mêmes des missions d'escorte de préposés au transport de fonds, et à l'occasion de l'arrêt Société « *Le Profil* », ce type d'activité a pu être qualifiée expressément de mission de police administrative, comme « *toute action tendant à prévenir un vol, une agression, une action qui eût pu être violente ou dégénérer* » sans qu'il y ait lieu de distinguer « *si cette action tend aussi à protéger tel intérêt privé ou telle personne privée* »<sup>7</sup>. Sur ce plan, le commissaire Labetoulle s'était essentiellement fondé sur l'aspect préventif de la police administrative.

#### *B. L'action positive des pouvoirs publics en faveur du secteur de la sécurité privée*

Outre l'emploi direct de salariés de la sécurité privée dans certains services publics, personnels qui participent clairement à des missions de police administrative<sup>8</sup>, les pouvoirs publics encouragent aussi directement le recours à la sécurité privée, sous de

<sup>6</sup> Responsabilité et socialisation des risques, EDCE 2004.

<sup>7</sup> Concl. LABETOULLE sur CE Sect. 10 mars 1978 Société « *Le Profil* », Rec., p. 119.

<sup>8</sup> V. *supra*, première partie.

multiples formes, dont le degré de coercition varie : ce peut être par le biais d'une action volontariste incitative (1) mais aussi par des obligations d'origine législative (2).

### 1. Une action incitative des pouvoirs publics

Les principales actions menées par les pouvoirs publics en faveur du développement du secteur de la sécurité privée sont l'implication des sociétés privées dans les politiques publiques de prévention (a), l'amélioration de l'image de ces sociétés par l'assainissement de leur personnel (b), une mobilisation en faveur des nouvelles technologies telles que la vidéosurveillance (c), et spécialement pour les personnes publiques, l'existence d'un droit des marchés publics peu contraignant en la matière (d).

a. L'implication du secteur de la sécurité privée dans les politiques publiques de prévention de la délinquance

Comme on l'a vu, l'article annexe de la loi Pasqua avoue, certes à demi-mot, que la sécurité privée contribue à la sécurité publique. Cette collaboration comporte plusieurs modalités. Il peut s'agir notamment de l'intégration du secteur de la sécurité privée dans les contrats locaux de sécurité, non pas en tant que parties mais tout du moins en tant qu'interlocuteurs.

Ces sociétés peuvent également être impliquées par le biais de certains organismes. Tel est le cas, encore en matière de transport de fonds. Le décret du 28 avril 2000<sup>9</sup> a créé une commission départementale de la sécurité des transports de fonds, composée notamment d'élus et de fonctionnaires mais aussi de représentants des établissements de crédits, de représentants des établissements commerciaux de grande surface, et surtout de deux représentants des entreprises de transport de fonds désignés par le préfet sur proposition des organisations professionnelles représentatives ; et de deux convoyeurs de fonds désignés par le préfet sur proposition des organisations syndicales représentatives des salariés sur le plan départemental.

Cette commission a essentiellement un rôle consultatif, notamment celui de planifier la protection des transports de fonds en établissant la liste des points sensibles et en proposant des solutions.

Le secteur de la sécurité privée est également impliqué sur le plan de l'expertise, particulièrement au niveau local. En effet, les maires, responsables de la sécurité au niveau de la commune, n'ont pas forcément les moyens d'élaborer les diagnostics nécessaires à leurs politiques de police municipale.

b. La politique d'assainissement du secteur de la sécurité privée

A l'origine, la loi du 12 juillet 1983 n'était guère contraignante quant à la moralité d'un secteur dont nombre de salariés étaient des repris de justice, ceci en continuité avec le vide juridique qui préexistait à cette loi. C'est pourquoi le législateur a entrepris dans les années 1980 (surtout à partir de 1987) un assainissement du secteur. Dans un rapport de 1988<sup>10</sup>, les Renseignements Généraux recensent nombre d'entreprises douteuses, impliquées dans des conflits du travail, présentant des antécédents judiciaires ou une certaine proximité avec des milieux extrémistes violents ou des mouvements sectaires<sup>11</sup>, alors que le taux de refus d'agrément restait faible pour les employés et proche de zéro pour les dirigeants<sup>12</sup>. Le législateur a progressivement renforcé les exigences en matière de déontologie et de formation professionnelle, jusqu'au régime juridique actuel.

L'assainissement ne se résume pas seulement au régime d'autorisation institué par la loi de 1983. Une loi du 10 janvier 1936 prévoit en effet la possibilité de dissoudre par décret en conseil des ministres les groupes de combat et milices privées. Ces groupes

<sup>9</sup> Décret n° 2000-376 du 28 avril 2000 ; JO du 30 avril 2000.

<sup>10</sup> Cité par Frédéric OCQUETEAU, *Les défis de la sécurité privée*, op. cit., p.128.

<sup>11</sup> Sébastien GOUIER « La déontologie de la sécurité sous surveillance d'une autorité administrative indépendante : une loi pour rassurer les citoyens ? » *RFDA* 2002, p. 384.

<sup>12</sup> *ibid.*

sont définis de manière générale à l'article 431-13 du code pénal comme « *tout groupement de personnes détenant ou ayant accès à des armes, doté d'une organisation hiérarchisée et susceptible de troubler l'ordre public* ». Les articles suivants détaillent l'appareil répressif. Cette disposition est toujours en vigueur et a déjà été utilisée à plusieurs reprises, notamment contre le Service d'Action civique.

Cet assainissement a notamment contribué à améliorer l'image, bien souvent mauvaise, entretenue à propos de ce secteur, et a tendu à légitimer les acteurs privés de la sécurité. Il reste cependant que la démarche n'a pas forcément eu les résultats escomptés, ces sociétés étant bien souvent considérées par les décideurs publics comme composées « *au mieux d'incapables, au pire de voyous* »<sup>13</sup>.

### c. Le développement de la vidéosurveillance

L'État, suivi par nombre d'élus locaux, encourage également le recours à certaines technologies telles que la télésurveillance et surtout la vidéosurveillance, se fondant en bonne partie sur l'expérience britannique, alors même que l'efficacité d'un tel dispositif est contestée<sup>14</sup>. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure de 1995, dite loi Pasqua, a apporté le premier encadrement législatif de ces dispositifs, renforcé par la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme<sup>15</sup> qui en a fait un outil privilégié. Cette loi a d'ailleurs introduit dans la loi Pasqua un article 10-1 qui permet au préfet d'imposer le déploiement de cette technologie dans les infrastructures « d'importance vitale », telles que les aéroports ou autres infrastructures de transport. C'est une décision contraignante au point que son inexécution peut appeler des sanctions pénales.

Les parlementaires d'opposition avaient soumis la loi Pasqua au Conseil constitutionnel, en introduisant leur requête par la célèbre formule « *Big Brother is watching you* »<sup>16</sup>, traduisant par-là leur inquiétude vis-à-vis des libertés et des droits fondamentaux. Il est d'ailleurs édifiant que le ministre de l'Intérieur Michèle Alliot-Marie préfère employer le terme de « *vidéoprotection* », plutôt que celui de « *vidéosurveillance* »<sup>17</sup>, ce néologisme mettant l'accent sur l'aspect protecteur et préventif, plutôt que sur un aspect potentiellement liberticide.

Le Conseil constitutionnel n'a toutefois pas censuré les dispositions concernant la vidéosurveillance, du moment que la loi prévoit un certain nombre de garanties. Tout au plus a été censurée la disposition selon laquelle le silence gardé par l'autorité préfectorale pendant un certain délai valait décision implicite d'autorisation<sup>18</sup>, mécanisme beaucoup plus familier en matière de permis de construire.

De même, si l'installation de systèmes de vidéosurveillance est soumise à autorisation et à des conditions strictes concernant le champ visuel et le traitement des enregistrements, cette autorisation ne semble pas être difficile à obtenir. En effet l'article 10 de la loi Pasqua dispose en son II, troisième alinéa qu' « *il peut être également procédé à ces opérations dans des lieux et établissements ouverts au public aux fins d'y assurer la sécurité des personnes et des biens lorsque ces lieux et établissements sont particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol ou sont susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme* ».

Assez curieusement, compte tenu de la menace potentielle que représente cette technologie pour les libertés et de l'opposition qu'elle peut donc rencontrer tant parmi les élus que parmi les associations, la vidéosurveillance n'a suscité que fort peu de décisions de la part des juridictions administratives.

<sup>13</sup> Pierre BRAJEUX « Les sociétés de sécurité privée : mythes et réalités », *Défense nationale et sécurité collective*, octobre 2007, p. 89.

<sup>14</sup> Arnaud de LAJARTRE « Fonctions et fictions des « miradors électroniques » publics », *JCP G* 1995, p. 317.

<sup>15</sup> Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006, JO du 24 janvier, p. 1129.

<sup>16</sup> Cité par Arnaud de LAJARTRE, *ibid.*

<sup>17</sup> Hervé JOUANNEAU « Plaidoyer en faveur de la vidéoprotection », *Gaz. Cnes*, 19 novembre 2007, p. 30.

<sup>18</sup> Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *RFDC* 1995, p. 362, note Louis FAVOREU ; *RDJ* 1995, p. 575, note François LUCHAIRE.

Toutefois, un arrêt<sup>19</sup> se distingue dans ce contentieux tenu en apportant des précisions quant aux conditions dans lesquelles l'autorisation préfectorale peut être délivrée : « nombreuses transactions en argent liquide » ; « magasin implanté dans un secteur périphérique de l'agglomération de Valence, à proximité de voies rapides » ; « maniement d'espèces et facilité d'accès au site de nature à exposer particulièrement la surface de vente aux risques d'agression et de vol au sens des dispositions précitées ». Il est à noter néanmoins que l'arrêt ne précise pas quelle est la portée de chacune de ces conditions. La condition des transactions en liquide semble évidemment remplie s'agissant d'un commerce, mais qu'aurait décidé la Cour dans le cas où d'autres moyens de paiement auraient été requis, ou dans le cas d'un établissement non commercial ? De même, qu'en est-il de la localisation ? On pourrait se demander quelle aurait été la réponse des juges dans le cas d'un commerce similaire situé en zone rurale. A ce jour, il semble que ces questions n'aient pas encore de réponse. On peut conjecturer que le juge apprécie au cas par cas l'exposition au vol ou à l'agression. Mais dès lors que l'obligation législative de recourir à des systèmes de surveillance et de gardiennage<sup>20</sup> s'impose, on peut supposer que l'autorisation ne devrait guère être difficile à obtenir.

#### d. Les faibles contraintes en matière de marchés publics

Les personnes publiques peuvent également recourir à des entreprises privées pour assurer la surveillance ou le gardiennage de leurs biens meubles et immeubles. L'appartenance de ceux-ci au domaine public ou privé est dans ce cadre indifférente. Cette possibilité demeure tant que ces agents privés ont pour seule mission d'assurer la sécurité du bien considéré, les interventions sur la voie publique étant en principe exclues<sup>21</sup>. Ces contrats sont donc légaux dès lors que ni la sécurité, ni le bon ordre ne font l'objet du contrat.

En matière de marchés publics, qui représentent 21% du chiffre d'affaire du secteur de la sécurité humaine (selon le site Internet du SNES<sup>22</sup>), il n'existe pas de dispositions spécifiques. Les marchés relatifs à la sécurité ne figurant pas dans la liste de l'article 29 du Code des marchés publics, ils sont donc régis par l'article 30, qui soumet leur passation à une procédure adaptée, dans les conditions prévues à l'article 28.

Il n'existe pas d'autre contrainte spécifique, tout au plus le même article dispose-t-il au II, 4° que les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de veiller au respect de la réglementation et des règles déontologiques des professions concernées. Cette disposition est néanmoins une avancée dans la mesure où le code, dans sa rédaction de 2004, ne prévoyait une telle obligation qu'en ce qui concernait le recours aux avocats. Il reste cependant que l'achat public en la matière, tout comme d'ailleurs l'achat privé, se résume à une application du principe du moins-disant<sup>23</sup>. L'obligation de veiller aux règles déontologiques reste donc théorique.

Le droit communautaire est encore moins disert sur la question des obligations en termes de marchés publics. Ainsi les marchés de « services d'enquête et de sécurité, à l'exclusion des services des engins blindés » sont inscrits dans la liste de l'annexe II-B de la directive du Parlement et du Conseil 2004/18, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Il s'agit des services dits « non prioritaires », pour lesquels les exigences de publicité sont minimales : seule la publication d'un avis d'attribution est requise.

Ce formalisme dans la passation de ce type de marché, réduit au minimum de ce que permettent les droits interne et communautaire, confère donc la plus grande marge de manœuvre pour les collectivités territoriales et autres personnes publiques.

---

<sup>19</sup> CAA Lyon 13 juillet 2005 *SARL Valence Australia*, n° 99LY01710.

<sup>20</sup> V. *infra*.

<sup>21</sup> CE 29 décembre 1997 *Commune d'Ostricourt*, *Rec.* p. 969 ; *DA* 1998, comm. 44 ; *JCP G* 1998, II, 10139, note Xavier PRÉTOT ; *LPA* 7 octobre 1998, n° 120, p. 22, chron. Jacqueline MORAND-DEVILLER.

<sup>22</sup> <http://www.e-snes.org/>

<sup>23</sup> Pierre BRAJEUX « Les sociétés de sécurité privées : mythes et réalités », *Défense nationale et sécurité collective*, octobre 2007, p. 89.

## 2. Les obligations législatives de recourir à la sécurité privée

Il ne s'agit plus ici de la seule incitation mais vraiment d'obligations. Plusieurs lois font obligation dans certaines hypothèses à recourir à des prestations de sécurité privée, notamment en matière immobilière, dans certains immeubles et commerces, et la présence d'un service d'ordre est nécessaire dans le cadre des manifestations à caractère culturel, sportif et récréatif de plus de 1500 personnes.

La loi fait expressément obligation aux propriétaires de certains immeubles de recourir à des services privés de surveillance et de gardiennage. L'article L. 127-1 du code de la construction et de l'habitation dispose en effet que « *les propriétaires, exploitants ou affectataires, selon le cas, d'immeubles à usage d'habitation et de locaux administratifs, professionnels ou commerciaux doivent, lorsque l'importance de ces immeubles ou de ces locaux le justifient, assurer le gardiennage ou la surveillance de ceux-ci et prendre les mesures permettant d'éviter les risques manifestes pour la sécurité et la tranquillité des locaux* ».

Les deux alinéas suivants prévoient respectivement l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour préciser les modalités de cet article et la possible intervention des communes et EPCI « exerçant la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance » en cas d'exposition à des « risques de délinquance » dans le cadre des contrats locaux de sécurité.

Deux décrets sont venus préciser ces règles. Le premier concerne les locaux professionnels et commerciaux<sup>24</sup>. Il s'agit d'une part des commerces de détail, des grandes surfaces et des centres commerciaux d'une certaine taille dans des grandes villes, c'est-à-dire des communes dont la population dépasse les 25000 habitants, dans les grands ensembles et quartiers d'habitats dégradés définis par le code général des impôts. La procédure est moins contraignante dans le reste du pays. Compte tenu de ces règles, on comprend alors mal le refus du préfet d'accorder une autorisation d'installation de caméras de surveillance dans l'affaire *SARL Valence Australia*<sup>25</sup>.

D'autre part, sont concernés les « locaux impliquant un risque pour la sécurité ». Il s'agit des banques, bureaux de change et établissements de crédits, bijouteries (présence de fonds ou de valeurs) et des pharmacies (présence de substances et préparations classées comme stupéfiants).

Le second décret concerne les parcs de stationnement<sup>26</sup>. Les conditions géographiques sont les mêmes que dans le cas précédent. Le décret ne précise pas ce qu'il faut entendre par « garage ou parc de stationnement ouvert au public », mais un auteur en dresse un portrait « *par analogie avec (la notion) d'immeuble recevant du public, définie par l'article R. 123-2 du même Code* »<sup>27</sup>, l'auteur voyant une synonymie entre les deux notions. Il y range donc les garages ou parcs « *payant(s) librement accessible(s) à tous* » ou « *non payant tel que par exemple celui appartenant à un supermarché et mis à la disposition des clients (...) les règles du Code de la route y (étant) applicables* ». L'auteur exclut au contraire les garages et parcs qui ne sont ouverts qu'à un nombre restreint d'utilisateurs.

Dans tous ces cas, la mise en place d'un système de surveillance humaine est obligatoire. La vidéosurveillance peut être utile, notamment pour la levée de doute en cas d'alerte, mais elle n'est pas suffisante. Ces dispositions ont été attaquées devant le Conseil d'État, les requérants les estimant contraires au principe d'égalité, mais les juges du Palais Royal n'ont pas suivi cette argumentation<sup>28</sup>.

Les exploitants et affectataires de ces locaux sont en outre tenus de déclarer au préfet les dispositions arrêtées pour la surveillance et le gardiennage.

<sup>24</sup> Décret n° 97-46 du 15 janvier 1997, JOLD 22 janvier 1997.

<sup>25</sup> CAA Lyon 13 juillet 2005, précit.

<sup>26</sup> Décret n° 97-47 du 15 janvier 1997, *ibidem*.

<sup>27</sup> Claude DESTAME « Garage et parcs de stationnement ouverts au public : de nouvelles obligations pour les propriétaires et exploitants », *JCP N* 1997, p. 289.

<sup>28</sup> CE 28 juillet 1999 *Fédération des syndicats pharmaceutiques de France*, n° 193317.

Il convient également de noter que cette obligation est assortie de sanctions pénales en cas de manquement.

Les organisateurs d'une manifestation sportive récréative ou culturelle rassemblant 1500 spectateurs sont également astreints à une obligation de sécurité, et sont tenus de faire agréer des agents d'un service d'ordre. Cette obligation pose toute une série de problèmes.

Il s'agit d'une part de la conciliation qui doit être faite entre cette obligation et le principe qui veut que le maintien de la sécurité publique et le bon ordre ne puisse être délégué.

Elle pose aussi le problème des responsabilités. Le principe est bien sûr que les organisateurs d'une telle manifestation ont la charge de la sécurité. La charge est particulièrement lourde en ce qui concerne les clubs de football. Le Conseil d'État a en effet admis la validité d'un article du règlement de la Fédération française de football, qui menace les clubs de sanctions disciplinaires en cas de désordres dus aux supporters. Le Conseil a en effet considéré qu'il n'y avait pas de violation du principe constitutionnel de personnalité des peines<sup>29</sup>.

En ce qui concerne les concerts, le cas des *rave parties* pose un problème particulier. Ce type de manifestations est en effet source de nombreux débordements. Gratuites d'accès, échappant ainsi à la législation sur les spectacles, elles sont le plus souvent organisées clandestinement et dans ce cas s'affranchissent de toutes les règles relatives à la sécurité, à la salubrité et à la tranquillité publiques. Elles posent également le problème de respect du droit de propriété et peuvent engendrer des dégradations, notamment de récoltes sur les terrains agricoles.

La spécificité de ce type de manifestation a naturellement conduit à une réglementation particulière<sup>30</sup>, le soumettant à un régime de déclaration préalable lorsque l'effectif prévisible dépasse les 250 personnes. Un organisateur, qui sera l'interlocuteur de l'autorité de police, doit forcément être déclaré. La déclaration qui doit être faite un mois avant l'événement de manière à permettre toutes les vérifications nécessaires, doit ainsi informer le préfet des mesures prises en vue d'assurer la sécurité et la salubrité publiques, et notamment l'existence d'un service d'ordre. Si les garanties ne suffisent pas, une concertation avec les organisateurs peut avoir lieu.

Les mesures les plus remarquables concernent toutefois les obligations dévolues à l'organisateur. Celui-ci a en effet, selon l'article 3 du décret, la charge, assez illusoire pour les plus grands rassemblements, de « *prévenir les risques, notamment d'accidents de la route liés à la consommation d'alcool, de produits stupéfiants ou de médicaments psychoactifs* » et d'assurer le ramassage des déchets et la remise en état du site. Selon Jean-Christophe Videlin, il pourrait s'agir dans ce dernier cas de la simple rétribution des services municipaux<sup>31</sup>.

Il convient enfin de relever que les organisateurs d'une manifestation culturelle ou sportive ne sont pas tenus de recourir au secteur marchand pour assurer le service d'ordre, et peuvent au contraire faire appel à des bénévoles, ce qui est monnaie courante dans le secteur associatif<sup>32</sup>, et peuvent également faire appel aux forces de police, moyennant rémunération.

## **§2. Le rôle du secteur des assurances**

Du fait de l'accroissement des risques encourus par toute personne au cours de sa vie, le recours aux sociétés d'assurance est devenu incontournable, y compris sur le plan juridique, où l'assurance peut être une obligation. Mais face aux dommages dont le

<sup>29</sup> CE Avis 29 octobre 2007 *Société sportive professionnelle LOSC Lille Métropole, Rec.*, p. 431, D. 2008, p. 1381 note M. MAISONNEUVE ; *AJDA* 2008, p. 919, note J.-M. DUVAL.

<sup>30</sup> Décret n° 2002-887 du 3 mai 2002, JO 7 mai 2002, p. 9027.

<sup>31</sup> Jean-Christophe VIDELIN « Le régime juridique des *rave parties* », *AJDA* 2004, p. 1070.

<sup>32</sup> Frédéric BUY, *L'organisation contractuelle du spectacle sportif*, PUAM 2002, p. 45.



remboursement grève les bénéficiaires de ces entreprises, ces dernières sont conduites à imposer une attitude responsable à leurs clients, dans la protection de leur propre personne et de leurs biens. L'accent est donc mis sur la prévention, le but étant de réduire au minimum la probabilité de réalisation d'un dommage. Le recours aux entreprises de sécurité privée, et notamment les activités de surveillance et de gardiennage, fait partie des moyens employés à cet effet.

Le rôle joué par les assurances n'est pas aussi coercitif que celui du législateur, toujours est-il que ce secteur joue un rôle fondamental dans le développement du secteur de la sécurité privée, au point qu'un auteur a pu considérer ce secteur comme étant « piloté » par celui des assurances<sup>33</sup>. Ce secteur s'intéresse de très près au secteur de la sécurité, et le montre notamment par la participation des sociétés d'assurance au capital des entreprises de surveillance et de gardiennage.

Concrètement, la démarche des assureurs est à double détente. Dans un premier temps, le secteur joue un rôle normatif, explicitement attribué par l'État, permettant de répertorier, de tester et de labelliser les équipements liés à la sécurité, en particulier contre l'incendie et le vol (1). Ensuite, les assureurs encouragent le recours aux équipements et aux services de surveillance et de gardiennage par le biais des contrats, notamment en conditionnant des réductions de primes (2).

#### *A. Le rôle normatif du secteur des assurances*

Les normes de sécurité utilisables en matière d'assurances sont établies par un organisme certificateur, l'APSAD (Assemblée plénière des sociétés d'assurance contre les dommages), laquelle utilise les ressources et notamment les experts et les laboratoires du Centre National de prévention et de protection, association loi de 1901, créée en 1956 et reconnue d'utilité publique en 1961.

L'APSAD a obtenu en 1984 de l'État un pouvoir de certification. Elle a notamment établi une marque A2P (pour Assurance, Prévention et Protection) associée par la suite à la norme NF. Selon Frédéric Ocqueteau<sup>34</sup>, ce label concernait en 1997 « plus de trois cents types de services, cinq cents matériels de détection d'intrusion et trois cents installateurs ». La vidéosurveillance fait aussi l'objet d'une règle, Apsad R82.

Il semble cependant que si la certification ait joué un rôle important dans le développement de la sécurité privée, la norme NF prévention-sécurité connaisse aujourd'hui un certain déclin<sup>35</sup>.

#### *B. L'incitation tarifaire à recourir aux sociétés de sécurité privée*

Le contrat d'assurance, et plus précisément la tarification, est le second outil utilisé par les assureurs pour pousser les assurés à recourir aux entreprises de sécurité. Cet instrument est indéniablement plus incitatif que celui de la simple certification, qui joue plutôt un rôle structurel, tout en s'appuyant sur celle-ci.

Concrètement, l'incitation est ici d'ordre financier : l'assuré est incité à recourir à des services de sécurité privée afin d'éviter des majorations de prime.

La politique tarifaire des assureurs peut se manifester de nombreuses manières. Ainsi, l'emploi permanent et exclusif par une entreprise d'un expert agréé par le CNPP permet d'accorder un rabais de 3% sur la prime incendie-explosion.

Les assureurs peuvent également utiliser la tarification pour inciter leurs clients à recourir à l'offre privée de sécurité. En matière d'incendie, le plein rabais ne peut être accordé si l'assuré s'est contenté de mettre en place des systèmes tels que les détecteurs de fumée. Une surveillance humaine est également nécessaire, y compris à distance, par le recours à un centre de télésurveillance agréé<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Frédéric OCQUETEAU, *op. cit.*, p. 148.

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 150.

<sup>35</sup> Pierre BRAJEUX « Les sociétés de sécurité privées : mythes et réalités », *Défense nationale et sécurité collective*, octobre 2007, p. 89.

<sup>36</sup> LAMY *Assurances*, 2007, n° 1534.

En matière d'assurance contre le vol, le recours au gardiennage peut également être exigé, surtout dans le cas où il y aurait défaillance des systèmes de protection mécanique (rideau métallique, etc.).

Les moyens de protection contre le vol sont stipulés dans le contrat d'assurance. Le juge civil leur donne toute leur validité. Si l'assuré ne s'y conforme pas, il ne peut pas demander la mise en œuvre de la garantie en cas de vol. Le juge judiciaire peut avoir une interprétation très étroite de la police d'assurance : dans un arrêt de 1991, un assuré avait vu son pourvoi en cassation rejeté. La Cour de cassation s'était fondée sur le contrat d'assurance stipulant que les portes devaient être verrouillées avec des moyens de protection moderne. Or l'intéressé s'était contenté de fixer des serrures avec des clous qui avaient résisté lors de l'infraction alors que les gâches de ces serrures avaient sauté<sup>37</sup>. La jurisprudence relative à la condition de mise en œuvre d'un système de surveillance est de façon générale assez abondante. Elle témoigne de l'importance accordée à la sécurité privée et de la volonté des assureurs de conduire les assurés à une attitude responsable, en assurant par leurs propres moyens la sécurité de leurs biens.

## **2. L'ACCROISSEMENT DES ATTRIBUTIONS DES AGENTS DE PRÉVENTION ET DE SÉCURITÉ**

D'abord exclusivement cantonnés à des missions de surveillance et de protection, les agents de la sécurité ont vu leurs prérogatives s'accroître de façon considérable. On constate également que du fait de la conjonction de la montée de l'insécurité et de la pression budgétaire, l'État a littéralement abandonné certaines de ses activités au secteur privé. Certaines missions de police administrative, jusque-là exercées par la puissance publique, se retrouvent assumées par des opérateurs privés et par-là même, changent de nature juridique, devenant ainsi des rapports de droit exclusivement privés, tout en remplissant quasiment la même fonction, envisagée du point de vue matériel. C'est le cas notamment du transport de fonds. Les agents de sécurité ont aussi dans certains contextes des attributions qui les rapprochent du statut de policier (§ 1).

Corollairement à cette évolution, le champ spatial du secteur privé a connu une évolution fondamentale : d'abord strictement cantonnée à la sphère privée, la sécurité privée a été littéralement « invitée » sur la voie publique par le législateur ce qui renforce encore le pouvoir des agents de sécurité et conforte l'idée de « co-production de la sécurité » (§ 2).

### **§1. Le renforcement des pouvoirs des agents de sécurité**

Les pouvoirs des agents de sécurité privés sont en temps normal de deux ordres. D'une part il s'agit de leur rôle préventif normal (A) d'autre part d'un rôle répressif (B).

#### *A. Les missions préventives des agents de sécurité*

Les agents de sécurité privée n'ont en principe aucun rôle de police administrative. Leurs missions sont limitées à la surveillance et au gardiennage, à la protection des fonds et autres objets de valeur pour les convoyeurs de fonds, et pour les agents de recherche, à la collecte d'informations.

Dans le cadre des lieux ouverts au public les agents de sécurité peuvent procéder à des palpations de sécurité sur des personnes de même sexe, et à l'inspection visuelle des bagages à main.

#### *B. Les pouvoirs répressifs des agents de sécurité privée*

Jusqu'en 1959, le code d'instruction criminelle conférait la qualité d'officier de police judiciaire aux gardes champêtres, cette qualification recouvrant alors les gardes communaux mais aussi les gardes particuliers institués par le décret du 20 messidor an

---

<sup>37</sup> Cass. Civ. 1<sup>ère</sup>, 3 janvier 1991, *Chauffete c/ GFA*, n° 89-19.011, RGAT 1991, p. 176, note Jérôme KULLMANN.

III et la loi du 3 brumaire an IV. Aujourd'hui encore ils disposent cependant de prérogatives concernant certaines infractions pénales énumérées à l'article 29 du code de procédure pénale. Mais depuis, ni la loi du 12 juillet 1983 ni aucun autre texte ne reconnaissent spécifiquement de pouvoir de police judiciaire aux agents privés de sécurité. Le droit positif insiste en effet sur l'aspect exclusivement préventif de cette profession, la convention collective qualifiant ces agents d'agents de prévention et de sécurité. Une telle reconnaissance aurait été de toute manière inutile dans la mesure où ces agents disposent déjà, en tant que citoyens, des moyens nécessaires. Ainsi ils peuvent procéder à une arrestation en cas de crime ou délit flagrant (1). Et au-delà de cette simple faculté, ils ont une obligation d'alerter les services de police (2).

### *1. Une faculté d'agir : l'article 73 du code de procédure pénale*

Dans le cas de délit ou de crime flagrant, il est tenu de conduire la personne arrêtée auprès d'un officier de police judiciaire dans les plus brefs délais. Il a également été jugé que l'article 73 pouvait être mis en œuvre à la suite du soupçon de la réalisation vraisemblable d'un délit, même si celui-ci n'est pas réalisé par la suite<sup>38</sup>.

La rétention est possible mais elle doit être la plus courte possible. Un tel pouvoir trouve notamment à s'appliquer dans les commerces en cas de vol à l'étalage. La fouille des bagages et des effets personnels (portefeuille...) et les fouilles au corps sont assimilées à une perquisition<sup>39</sup> et ne peuvent être pratiquées que par un officier de police judiciaire. Concrètement, l'auteur du vol est retenu dans un local en attendant l'arrivée de l'officier de police judiciaire, ce qui est admis par la jurisprudence et n'est pas considéré comme une séquestration (le plaignant ne peut donc arguer de la légitime défense pour justifier des violences)<sup>40</sup>. En revanche le temps de la rétention doit être limité au strict nécessaire. Les violences ne sont pas non plus admissibles lorsqu'elles servent à un interrogatoire<sup>41</sup>. Il en va de même pour la fouille en public d'un client<sup>42</sup>.

### *2. Les obligations d'agir du code pénal*

Les agents de sécurité ont, comme tout citoyen, l'obligation de porter assistance à toute personne menacée, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 223-6 du code pénal. L'autre obligation importante consiste en un devoir de dénonciation. Qu'ils interviennent ou non, les agents privés de sécurité sont donc tenus de signaler toute infraction à laquelle ils assisteraient.

Dans le cas de la télésurveillance, cette obligation fait l'objet d'un traitement particulier prévu par décret<sup>43</sup>. Les opérateurs de télésurveillance ne peuvent pas utiliser le 17 sous peine de sanction pénale, mais un numéro réservé pour lequel ils doivent payer une contribution<sup>44</sup>. Cette règle n'a pas été jugée contraire au principe d'égalité devant le service public ni au principe de gratuité des services de police<sup>45</sup>. Ils doivent faire auprès des services préfectoraux une demande pour l'attribution d'une ligne particulière. Les sanctions en cas de non observation de cette règle peuvent être dans le cas où un numéro spécial n'aurait pas été attribué, même en cas de force majeure<sup>46</sup>, et y compris si l'absence de ligne ne résulte pas de la négligence de l'opérateur mais de l'inertie de l'administration<sup>47</sup>.

<sup>38</sup> TGI Marseille 7<sup>e</sup> chambre correctionnelle, 28 janvier 1982, D. 1983, IR, p. 402.

<sup>39</sup> Cass. Crim. 21 juillet 1982, Bull. crim. n° 196.

<sup>40</sup> Cass. Crim. 1<sup>er</sup> octobre 1979, D. 1980, IR, p. 334, obs. Marc PUECH. En l'espèce, la rétention avait duré une heure et cinq minutes.

<sup>41</sup> Cass. Crim. 16 février 1988, Bull. crim., n° 75.

<sup>42</sup> Cass. Civ. 2<sup>e</sup> 1<sup>er</sup> avril 1999, Bull. civ. II, n° 66, D. 1999, p. 387, note MAYER.

<sup>43</sup> Décret n° 91-1206 du 26 novembre 1991, JO 30 novembre 1991, p. 15696.

<sup>44</sup> Cass. Crim. 22 septembre 1999, *Rouch Jean, Droit pénal*, janvier 2000, p. 15, note Jacques-Henri ROBERT.

<sup>45</sup> Cass. Crim. 16 octobre 2002, *Christian D.* Juris-Data n° 2002-016758, *Droit pénal* mars 2003, p. 21, comm. n° 39 Jacques-Henri ROBERT.

<sup>46</sup> Cass. Crim. 13 septembre 2000 *Deloffre Christian, Droit pénal* février 2001, p. 20, note ROBERT.

<sup>47</sup> Cass. Crim. 22 septembre 1999, *Jean X.* n° 98-84520.

## **§2. L'irruption de la sécurité privée dans la sphère publique**

Le rayon d'action des agents de surveillance et de gardiennage est assez limité puisqu'ils ne peuvent sortir du bâtiment ou des lieux dont ils ont la garde, et n'ont théoriquement aucune possibilité d'intervenir sur la voie publique. Mais on verra cependant que les limites de la compétence des agents de sécurité sont suffisantes pour permettre à ceux-ci une action réellement efficace, comparable au champ d'action des forces de police (A).

La montée de l'insécurité en général et la crainte du terrorisme en particulier ont également permis au législateur de permettre le recours à la vidéosurveillance sur la voie publique (B).

### *A. Le rayon d'action initial des agents de sécurité privée*

#### *1. Les agents de sécurité*

La loi de 1983 ne définit pas les types de lieux dans lesquels peuvent intervenir les agents privés de sécurité. Elle se contente en effet d'exclure la voie publique de leur rayon d'action, à l'exception logique des convoyeurs de fonds. On peut de même concevoir que ne seraient pas concernés non plus les agents privés de recherche ni les agents de protection des personnes physiques. Les agents de surveillance et de gardiennage sont initialement cantonnés à l'intérieur des lieux dont ils ont la charge, au contraire des agents publics qui ne peuvent y intervenir que dans le cadre d'une opération de police judiciaire, selon les conditions prévues par la loi, ce qui est la conséquence du principe constitutionnel d'inviolabilité du domicile. Les agents de police nationale et de gendarmerie et, depuis 2001, les policiers municipaux peuvent également mener des missions de police administrative dans les immeubles d'habitation collectifs sur le fondement des art. L126-1 et s. du code de la construction et de l'habitation.

Les agents privés de sécurité peuvent également intervenir dans des lieux hybrides que sont les lieux privés ouverts au public, voire les lieux publics eux-mêmes. Le rayon d'action de ces agents est donc particulièrement large. Mais la voie publique leur reste cependant inaccessible.

#### *2. La vidéosurveillance*

Il semble en aller de même en ce qui concerne la télésurveillance, et *a fortiori* la vidéosurveillance de la voie publique. Dans ce cas précis, l'intervention de personnes privées se limite à l'installation et à la maintenance de ces dispositifs. L'exploitation du système de télésurveillance reste l'exclusivité de fonctionnaires spécialement agréés à cet effet, même si celle-ci n'implique pas un pouvoir d'intervention de ces agents<sup>48</sup>. L'autorisation d'installation d'un dispositif privé de télésurveillance suppose également que la voie publique n'apparaisse pas sur les images, sauf, depuis la loi de 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, les abords immédiats des immeubles surveillés. Ceci vaut pour les immeubles particulièrement exposés aux risques terroristes, tels que les lieux de culte ou les infrastructures de transport. A l'intérieur des immeubles, il en va de même pour les parties privatives. Dans le cas où l'immeuble en question comporte des locaux professionnels, le système de vidéosurveillance doit respecter l'éventuel secret professionnel et, dans l'absolu, ne pas porter atteinte à la vie privée des visiteurs. De plus, ceux-ci doivent être informés de la présence de caméras de surveillance.

### *B. L'irruption progressive des agents de surveillance et de gardiennage sur la voie publique*

Si le cantonnement des agents de gardiennage et de surveillance en dehors des voies publiques reste le principe, il n'en demeure pas moins que des dérogations

---

<sup>48</sup> TA Nice 22 décembre 2006, *SA Vigitel c/ Commune de Fréjus*, AJDA 2007 p. 1482, concl. Frédéric DIEU.

### 1. L'extension du rayon de surveillance sur la voie publique

D'abord cantonnés à la sphère privée, les lieux publics et les lieux privés recevant du public, les agents de sécurité privée se sont vus reconnaître la possibilité d'intervenir (de manière certes restrictive) sur la voie publique.

En effet l'article 105 de la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure ajoute un alinéa à l'article 3 de la loi du 12 juillet 1983 qui dispose : « *A titre exceptionnel, ils peuvent être autorisés, par le préfet du département ou, à Paris par le préfet de police, à exercer sur la voie publique des missions, même itinérantes, de surveillance contre les vols, dégradations et effractions visant les biens dont ils ont la garde* ».

On sait bien sûr qu'un contrat tel que celui en cause dans l'affaire *Commune d'Ostricourt* connaîtrait aujourd'hui le même sort, à savoir l'annulation, mais cette disposition est néanmoins fondamentale.

La première conséquence est une présence, même statique, sur la voie publique. Cette présence, inévitable concernant le mobilier urbain, était requise par un texte pour la surveillance de l'extérieur des immeubles. De ce fait les agents exercent également leur surveillance sur la fraction de la voie publique correspondant aux abords de l'immeuble dont ils ont la garde. Ils peuvent servir de relais d'alerte à la police en cas de commission d'une infraction, mais aussi se substituer à elle pour l'interpellation des auteurs d'un crime ou délit en cas de flagrance, comme le leur permet l'article 73 du code de procédure pénale.

Selon un auteur, le phénomène des lotissements fermés ou communautés privées de voisinage, appelés *gated communities* aux États-Unis pourraient voir le jour en France sur la base des associations syndicales libres<sup>49</sup>. On pourrait dès lors supposer que les agents de sécurité pourraient assurer la surveillance dans l'espace public (ou tout du moins collectif) à l'intérieur du périmètre.

### 2. Les perspectives des missions itinérantes

Plus important encore, l'article 3 mentionne des « missions, même itinérantes », ce qui ouvre des perspectives qui vont à l'encontre de la lettre de la loi.

En effet, comme l'a montré Didier Perroudou, « *le maire peut donc confier à une société privée la surveillance et le gardiennage des bâtiments municipaux (mairie, services techniques, musée, etc.). Il est alors facile, en organisant astucieusement la surveillance par passage des bâtiments municipaux, de mettre en place une véritable surveillance de la voie publique (...) en pratique, en se déplaçant sur la commune d'un point à l'autre, l'entreprise de surveillance et de gardiennage va assurer une véritable « patrouille » qui, même si sa mission se limite à la surveillance des biens meubles ou immeubles, sera conduite à agir dans le cadre de l'article 73 du code de procédure pénale...* »<sup>50</sup>.

Un tel montage permettrait en effet de confier à des personnes privées ce qui serait implicitement une vraie mission de police administrative.

Reste à savoir quelle serait la réponse du préfet à qui une demande d'autorisation serait adressée, et du juge administratif saisi d'un tel montage contractuel ; ce qui, dans le deuxième cas, n'est encore jamais arrivé, semble-t-il. L'objet du contrat n'a rien d'illicite : il s'agit de la surveillance exclusive de biens déterminés.

Il reste cependant à s'interroger sur la validité de ces « marchés de patrouille ». Les guillemets sont de rigueur car l'exécution de patrouilles de police ne saurait être l'objet déclaré d'un marché de service de sécurité, à moins de vouloir révéler au juge la vraie finalité, illégale, du contrat. Pour être valide, un tel contrat doit avoir un objet limité à la surveillance et à la protection des biens, à l'exclusion des voies publiques et de toute référence à la sécurité publique ou de manière plus large, à l'ordre public.

<sup>49</sup> FALQUE Max « Une nouvelle dimension de l'urbanisme américain – Les communautés privées de voisinage », *Études foncières* septembre/octobre 2006, n° 123, p. 27.

<sup>50</sup> Didier PERROUDON, « Sécurité privée (Entreprises) », *Rép. Pénal* Dalloz, novembre 2005, n° 97.

En dehors de toutes les questions de compétence et de respect des procédures de passation, il reste la notion de cause. Selon les articles 1108 et 1131 du code civil, la validité d'une convention dépend de l'existence d'une cause licite. La notion de cause ne fait pas ici doublon avec celle d'objet de la convention. Dans ce cadre, il faut entendre par cause la cause finale, « *non la source du contrat mais le but que les parties poursuivent en le concluant, la raison qu'elles ont de le passer, l'intérêt qu'elles cherchent à satisfaire*<sup>51</sup> (...), la cause [présente] un caractère subjectif »<sup>52</sup>. Un contrat dont la cause est illicite ou simplement inexistante peut donc être résilié par un juge.

Cette notion de cause est également opératoire et revêt le même sens qu'en droit civil dans le cas des contrats administratifs. La traduction dans le recours pour excès de pouvoir de l'invocation d'une cause illicite serait celle d'un détournement de pouvoir contre les actes détachables ou les clauses réglementaires (voire contre le contrat lui-même, dans le cadre du déféré préfectoral), moyen de légalité dont on sait s'il prospère difficilement : la cause, tout comme les détournements de pouvoir, a une dimension morale<sup>53</sup>, elle relève du for intérieur de l'autorité partie au contrat et auquel le juge ne peut accéder. De ce fait, le caractère illicite de la cause est impossible à prouver, tout au plus peut-elle être présumée du fait d'un faisceau d'indices suffisamment solides. Quant aux annulations directes de contrats ayant une cause illicite, elles sont également rares<sup>54</sup>, d'autant plus que la saisine du juge du contrat est assez improbable : en dehors des actes détachables et des clauses réglementaires, le recours pour excès de pouvoir est impossible. De même le déféré préfectoral est difficilement envisageable dans la mesure où le préfet a lui-même autorisé la présence des agents de sécurité sur la voie publique (à moins que pour une raison ou une autre, il ne s'aperçoive qu'*a posteriori* du caractère illicite de ce montage contractuel). Il reste le recours de plein contentieux inauguré par la jurisprudence *Société Tropic travaux signalisation*<sup>55</sup> aux candidats évincés, mais il est vrai que l'on imagine assez difficilement un candidat à un marché public attaquer le principe même du contrat pour lequel il a soumissionné.

Il reste enfin qu'il est parfaitement envisageable que ces « patrouilles » soient réellement involontaires et n'aient pas pour but de maintenir l'ordre dans les rues dans un contexte de délinquance suffisamment modéré pour ne pas justifier un tel montage, mais où il est inutile d'assurer une surveillance permanente de chacun des bâtiments en question. Dans ce cas précis, la préoccupation première des autorités est la rationalité économique et la protection des deniers publics.

Toutes ces considérations militent donc dans le sens de l'acceptation par le juge administratif de la légalité de ce type de contrat<sup>56</sup>.

### 3. L'obligation de levée de doute

Dans le même esprit, le droit de la télésurveillance a lui aussi connu une évolution importante. Les systèmes d'alarmes sont en effet réputés pour leur sensibilité et leur propension à déclencher de fausses alertes, ce qui conduit souvent à une intervention injustifiée des forces de police. La loi de 2001 impose aux opérateurs de télésurveillance une levée de doute avant tout appel de la police, ce qui, concrètement, implique une vérification sur les lieux, et donc une « *certaine présence sur la voie publique* »<sup>57</sup>. L'interdiction de surveiller les voies publiques n'est pas ici remise en cause, mais il n'en demeure pas moins que pour l'effectivité de la levée de doute, le passage de personnels est indispensable et de ce fait, l'article 73 du code de procédure pénale peut

<sup>51</sup> François TERRÉ, Philippe SIMLER, Yves LEQUETTE, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, 9<sup>e</sup> édition, 2005, n° 332.

<sup>52</sup> *Ibid.* n° 333.

<sup>53</sup> Christelle BALLANDRAS-ROZET « Réflexions sur la dimension morale du détournement de pouvoir », *AJDA* 2007, p. 2236.

<sup>54</sup> Par ex., CE 25 novembre 1921, *Savonnerie Olive*, RDP 1921, p. 107.

<sup>55</sup> CE Ass. 16 juillet 2007 *Société Tropic Travaux signalisation*.

<sup>56</sup> Luc MOREAU « La contractualisation de l'exercice de la police administrative », in *Mél. Guibal, op. cit.*.

<sup>57</sup> Hervé CAUSSE « La loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne. Aspects " Entreprises de sécurité " », *JCP G* 2002, p. 425.

éventuellement, là aussi, remplir son office. Toutefois la vidéosurveillance peut parfois être utilisée pour cette levée de doute.<sup>58</sup>

Le non-respect de cette obligation et la mobilisation injustifiée de la force publique est sanctionnée sur les plans pénal et administratif, ce qui a paradoxalement conduit un commentateur avisé à écrire que « *les agences de télésurveillance semblent avoir moins de droit que le citoyen ordinaire* »<sup>59</sup>.

On voit donc que si l'expression de « police privée » reste à ce jour abusive, il n'en demeure cependant pas moins que les personnels de la sécurité privée disposent de moyens étendus et peuvent couvrir un champ plus large en fait que ce que leur permet en principe la lettre de la loi.

Les attributions légales de ces salariés impliquent néanmoins l'exercice d'un contrôle par les pouvoirs publics, afin d'éviter tous les abus qui pourraient survenir dans le cadre de ces activités.

### **LA SÉCURITÉ PRIVÉE : UN SECTEUR SOUS LE CONTRÔLE DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE**

Le formidable développement du secteur de la sécurité privée n'implique pas que ces entreprises aient une totale latitude dans l'exercice de leur activité. Bien au contraire, le contrôle exercé par les autorités s'est accru parallèlement aux pouvoirs attribués aux professionnels de la sécurité, au point que certains auteurs ont pu parler de tutelle de l'État<sup>60</sup>. La profession d'agent de prévention et de sécurité, la mise en place de systèmes tels que la vidéosurveillance sont ainsi très réglementées, ces réglementations tendant à assurer tant la moralité et le professionnalisme de ces agents, que le respect des libertés individuelles.

L'exercice par des personnes privées d'activités qui relèvent normalement de compétences régaliennes pose cependant le problème du droit à la sûreté, envisagé comme la sécurité à l'égard de la force publique<sup>61</sup>. En effet les missions relatives à la sécurité, exercées tant par des agents publics que privés, impliquent en général un pouvoir, légal ou non, de contrainte sur les citoyens, au point que l'on pourrait se demander si les garanties que le droit confère aux citoyens contre les abus de l'autorité publique sont également invocables contre ceux des acteurs de la sécurité privée. C'est pourquoi la Commission nationale de déontologie de la sécurité exerce une forme de contrôle transversal, s'intéressant également à *tous* les acteurs de la sécurité, tant publics que privés<sup>62</sup>. Si le statut de salarié ou de travailleur indépendant de la sécurité reste éloigné de celui de la fonction publique, l'État maintient néanmoins un contrôle assez poussé sur les activités de sécurité privée.

On pourrait se demander si un tel contrôle ne serait pas également un signe de la légitimation du secteur de la sécurité privée, voire si l'État ne tendrait pas à considérer les agents privés comme des forces de police à part entière. En effet les exigences formulées à l'égard de ces entreprises et de leurs agents ressemblent certes à celles qui concernent d'autres professions réglementées mais aussi aux règles déontologiques régissant le statut de la fonction publique.

On constatera d'ailleurs que le contrôle du secteur privé de la sécurité n'émane pratiquement que de l'État, tout comme le contrôle exercé sur les forces (publiques) de police, et notamment les policiers municipaux. Les autres personnes publiques, telles que les collectivités territoriales ou certains organismes ou encore les autorités administratives indépendantes ne jouent qu'un rôle mineur. Il reste encore à étudier l'étendue et la nature de ce contrôle, qui se rapproche relativement de celui exercé par

---

<sup>58</sup> Jean-Louis TOUMIT « Vidéosurveillance. Un "outil" de sécurité encore plus performant », *Gaz. Cnes*, 26 mai 2008, p. 44.

<sup>59</sup> Jacques-Henri ROBERT, note sous Cass. Crim. 22 septembre 1999, *Rouch Jean*, précit.

<sup>60</sup> Claude TARLET et Pierre MOREAU « Contribution à l'étude de la loi relative à la prévention de la délinquance : la professionnalisation et la moralisation des entreprises de sécurité privée », *JCP A* 2007, étude n° 2137.

<sup>61</sup> Hervé CAUSSE « Le principe de sûreté et le droit à la sécurité », *Gaz. Pal.* 2001, p. 2007.

<sup>62</sup> *V. infra.*

les autorités sur les agents de police, surtout municipale, tant du point de vue des autorités de contrôle que des qualités exigées des agents (Section 1).

Au-delà du contrôle déontologique et professionnel, il faudra également voir selon quelles modalités s'articulent les rapports entre les secteurs publics et privés (Section 2).

## **1. LE CONTRÔLE EXERCÉ SUR LES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ**

Le contrôle exercé sur les entreprises de sécurité privée et leurs agents émane essentiellement de l'Etat, le rôle des autres collectivités et des autorités administratives indépendantes étant réduit à la portion congrue (§ 1). Ce contrôle est également étendu à tous les échelons de l'activité et repose sur des critères déontologiques et professionnels (§ 2).

### **§1. Un contrôle essentiellement étatique**

Le contrôle exercé sur les entreprises de sécurité est essentiellement le fait d'autorités relevant de l'Etat (A). Toutes les autres ne jouent qu'un rôle mineur (B).

#### *A. Le rôle prééminent de l'État*

La loi de 1983 fait du préfet de département (et du préfet de police à Paris et pour les entreprises européennes) la pierre angulaire du régime d'autorisation des activités privées de sécurité (1). D'autres fonctionnaires de l'État ont également un rôle à jouer (2).

##### *1. L'autorité préfectorale*

Selon la loi de 1983 c'est en effet aux autorités préfectorales que doit s'adresser toute demande concernant l'exercice d'une activité de sécurité privée ou l'embauche des personnels nécessaires. Le contrôle préfectoral porte sur deux aspects : l'autorisation de l'activité et l'agrément des personnes, la première dépendant en bonne partie du second. En effet le juge administratif a pu décider que le refus d'autorisation ne pouvait être fondé que sur des manquements à l'article 5 ou 6 de la loi de 1983<sup>63</sup>.

En revanche le préfet peut suspendre ou retirer son autorisation dès lors qu'il y a trouble à l'ordre public, ce qui a pu donner lieu à un arrêt de section en 1997<sup>64</sup>. En l'espèce il s'agissait de l'emploi irrégulier d'armes dans un magasin. Les faits étaient particulièrement graves, un adolescent ayant été tué. Il peut aussi ordonner le licenciement d'un salarié dans les six mois dès lors qu'il ne répond plus aux exigences de l'article 6 de la loi.

On le voit le représentant de l'État est la clé de voûte du système de contrôle. Il en va de même en ce qui concerne la vidéosurveillance, le législateur ayant souhaité limiter les attributions de la CNIL en ce domaine.

---

<sup>63</sup> CAA Marseille 18 mars 1999, *SARL Corsica Gardiennage Services* n° 98MA01047.

<sup>64</sup> CE Sect. 6 janvier 1997, *Société AS Conseil Formation*, JCP G 1997, IV, 1306. V. aussi CE 25 octobre 2002, *Ministre de l'Intérieur c/ Société « Le Bar Live »*, n° 249101, sur la confirmation d'une ordonnance de référé suspendant la décision du préfet de l'Hérault prononçant la fermeture d'un bar musical au triple motif de troubles à l'ordre et à la santé publique, de l'emploi irrégulier et systématique d'armes par le service de sécurité, et du fonctionnement de celui-ci en violation de la loi n° 83-629. Mais comme il s'agit d'un recours en cassation, le juge limite son contrôle à celui de l'exactitude matérielle des faits (l'emploi systématique d'armes n'était pas établi) et à leur dénaturation.



## 2. Les autres autorités étatiques

Il convient également de noter le rôle subsidiaire d'autorités judiciaires. Il s'agit en premier lieu du Procureur de la République, qui délivre un agrément complémentaire pour certaines missions qui relèveraient normalement de la police administrative. Il s'agit de missions de sécurité exercées dans certaines situations, notamment dans les zones aéroportuaires ou au cours de manifestations culturelles sportives ou récréatives de plus de 1500 personnes. Dans ce cas l'agent est alors forcément encadré dans ces activités matérielles par un officier de police judiciaire qui lui délègue une partie de ses attributions.

Les agents de droit privé disposent alors de certains pouvoirs tels que les fouilles visuelles des bagages à main ou encore l'exercice de palpations de sécurité sur des personnes de même sexe, palpations qui ne doivent pas être confondues avec la fouille au corps qui est une opération de police judiciaire. Dans tous les cas, le consentement des personnes est requis.

Enfin, interviennent également toutes les autorités étatiques qui jouent un rôle dans la surveillance des entreprises du secteur marchand. A ce titre, on notera le rôle particulier de l'inspection du travail. En effet, la loi prévoyait initialement qu'en cas de retrait de l'agrément d'un agent, le contrat de travail était rompu de plein droit. Le régime a ensuite été assoupli, pour le rendre plus conforme aux principes fondamentaux du droit du travail ; toujours est-il que l'autorisation de l'inspection du travail reste requise dans le cas du licenciement d'un salarié protégé<sup>65</sup>.

### B. Le rôle réduit des autres autorités

Si les collectivités territoriales, que ce soient les assemblées délibérantes ou l'exécutif, n'ont en principe aucune attribution en la matière, il existe néanmoins d'autres autorités ayant leur mot à dire à propos des activités de sécurité privée.

#### 1. La Commission nationale de déontologie de la sécurité

Cette Commission, instituée par la loi du 6 juin 2000<sup>66</sup>, est une autorité administrative indépendante, chargée de « *veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République* » (article 1<sup>er</sup>). Elle est composée de quatorze membres, parlementaires, magistrats des deux ordres de juridiction et personnalités qualifiées, nommés pour six ans non renouvelables.

Toute personne ou ayant droit de victime ou témoin de faits qu'elle estime contraire à la déontologie, de la part de personnes exerçant ce type d'activités, peut adresser, par l'intermédiaire d'un parlementaire, une réclamation à la CNDS, laquelle instruit l'affaire. La CNDS peut également être saisie initialement par le Premier ministre et les parlementaires (de leur propre initiative) ; par le Défenseur des enfants depuis la loi du 18 mars 2003, et par le médiateur de la République et le président de la HALDE depuis la loi du 5 mars 2007 (art. 4).

Les pouvoirs dont est investie la Commission concernent surtout l'enquête. Ses membres peuvent effectuer des vérifications sur place avec préavis, sauf exception (art. 6). La loi prévoit également en son article 15 des sanctions pénales : les entraves à l'enquête (non-communication des informations et pièces utiles, absence aux convocations et refus d'accès aux locaux professionnels) sont punies d'une amende de 7500 euros. Des peines complémentaires sont également prévues : interdiction des droits civils, civiques et de famille pour les personnes physiques ; amende et exclusion des marchés publics pour les personnes morales ; affichage ou diffusion de la décision prononcée dans les deux cas.

<sup>65</sup> Le contentieux des autorisations de licenciement des salariés protégés est relativement abondant en ce qui concerne ce secteur. Pour exemple, on citera CE 23 mars 1994, n° 73396 ; CE 30 novembre 1994, *SARL Société nouvelle Keep Services*, n° 124904 ; CAA Paris 7 novembre 2007, *Manuel X*, n° 05PA02026.

<sup>66</sup> Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité.

La commission n'a bien sûr aucun pouvoir décisionnel. Elle émet des avis ou des recommandations à l'intention des autorités publiques et des dirigeants des personnes privées concernées, lesquelles sont tenues de rendre compte à la commission des suites données à l'avis ou à la recommandation. Là encore les défaillances n'entraînent aucune sanction, seulement l'établissement d'un rapport publié au Journal officiel (art. 7).

Cette dernière disposition est toutefois intéressante concernant les sociétés privées : on imagine sans mal que pour des entreprises en quête de légitimité et soucieuses de leur image, une telle publicité serait du plus mauvais effet. Les sociétés privées seraient donc contraintes à remédier aux manquements qui leur sont imputés, non par respect de la loi mais pour des motifs d'ordre commercial.

La commission n'a guère d'autres attributions, tout au plus note-t-on qu'elle peut « proposer au Gouvernement toute modification de la législation ou de la réglementation dans les domaines de sa compétence » (art. 11), et qu'elle publie chaque année un rapport d'activité (art. 12).

On le voit le rôle de cette autorité est assez réduit, elle exerce en fait surtout une « magistrature morale »<sup>67</sup> comme d'autres autorités administratives indépendantes, son influence sur le respect des règles de déontologie étant surtout indirecte.

## 2. La Commission nationale de l'informatique et des libertés

Bien plus connue, la CNIL, instituée par la loi Informatique et libertés de 1978, est convoquée sur trois fronts. Le premier est la surveillance de l'usage fait par les autorités des fichiers informatiques dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation et d'agrément des professionnels de sécurité. Ensuite, elle se voit reconnaître un certain nombre d'attributions assez limitées en matière de vidéosurveillance, lorsque les systèmes utilisent une technique numérique, ce qui est actuellement la norme. De ce point de vue, la CNIL pourrait également exercer à terme un contrôle de la vidéosurveillance sur le fondement de la constitution de fichiers nominatifs pour lequel elle est compétente, contrôle qui adviendrait avec le développement, encore embryonnaire aujourd'hui, des logiciels de reconnaissance des visages.

En revanche, la CNIL est compétente pour contrôler les systèmes de vidéosurveillance dans les immeubles d'habitation, ceux-ci étant régis par la loi du 6 janvier 1978. Les textes n'étant pas des plus explicites, elle tente dans ce cas de faire appliquer, autant que faire se peut, un régime d'autorisation et non de simple déclaration<sup>68</sup>.

Spécialement en matière de vidéosurveillance, la loi n° 95-73 a prévu l'intervention d'un troisième organisme, qui au contraire des deux autres, n'a pas la qualité d'autorité administrative indépendante, et n'existe qu'à l'échelon départemental.

## 3. Les Commissions départementales de vidéosurveillance

Elle est la seule instance où peuvent se faire entendre les collectivités territoriales. Selon la loi Pasqua, cette commission intervient lors de l'instruction des demandes d'installation de systèmes de vidéosurveillance. Mais elle n'a qu'un rôle consultatif. Le pouvoir du préfet étant discrétionnaire, il n'est pas tenu de suivre l'avis de la commission départementale. Il est même dispensé de prendre un tel avis en ce qui concerne les installations relatives aux biens intéressant la défense. Ces commissions peuvent théoriquement exercer à tout moment un contrôle sur les dispositifs de vidéosurveillance, mais elles se caractérisent également par une certaine lenteur, une transparence contestable, l'inexistence de toute marge de manœuvre à l'égard du préfet et un manque de moyens<sup>69</sup>.

Si les autorités locales et les autorités administratives indépendantes ne sont pas totalement démunies, on constate néanmoins que les autorités étatiques,

<sup>67</sup> Sébastien GOUHIER, art. précit.

<sup>68</sup> Jean-Pierre FORESTIER « La vidéosurveillance dans les immeubles collectifs », *AJDI*, octobre 2006, p. 722.

<sup>69</sup> David FOREST « Vidéosurveillance et projet de loi anti-terroriste : un état des lieux », *LPA* 21 octobre 2005, n° 210, p. 4.

essentiellement administratives, exercent la réalité du contrôle sur les sociétés de sécurité privée, tout comme sur les forces de police. Il convient d'ailleurs de constater un fait parlant : la CNDS a un champ de compétence transversal. De ce fait, l'appartenance des personnes considérées au secteur public ou au secteur privé est indifférente dans le cadre de son activité. Seul compte le dénominateur commun, en l'occurrence l'exercice de missions rattachées à la sécurité *en général*, publique comme privée.

#### 4. Les personnes privées concernées.

Au sein des entreprises, l'installation d'un système de vidéosurveillance doit avoir été approuvée par le comité d'entreprise. C'est d'ailleurs une condition de la validité des systèmes de vidéosurveillance comme mode de preuve devant les juridictions sociales. Il en va de même dans les immeubles d'habitation en copropriété où seule l'assemblée générale des copropriétaires peut décider de l'installation d'un tel système.

## §2. La nature du contrôle

Avant de voir en quoi consiste exactement le contrôle d'honorabilité et de la formation professionnelle des personnels de la sécurité privée, c'est-à-dire quelle profondeur revêt ce contrôle (B), il faudra d'abord en examiner l'étendue (A).

### A. Un contrôle étendu

L'examen de la loi du 12 juillet 1983 montre que le contrôle concerne tous les aspects de l'activité de sécurité. Il s'agit tant de l'activité elle-même que de toutes les personnes qui y sont impliquées, dirigeants, propriétaires, salariés ou indépendants (1) mais aussi des moyens. C'est à ce second niveau que se manifestent les disparités entre les différentes professions (2).

#### 1. Le contrôle des personnes

La loi du 12 juillet 1983 pose les principes : les activités de sécurité privée sont soumises à un agrément préfectoral, et ce à tous les niveaux de l'entreprise.

Les personnes contrôlées sont respectivement, selon les articles 5 et 6 de la loi les dirigeants et les employés (a). Le capital social fait aussi l'objet d'un contrôle (b).

##### a. Les dirigeants et les employés

Le contrôle se fait sur plusieurs points. Les points communs concernent les exigences d'intégrité, notamment eu égard au casier judiciaire, à la notion de probité, d'honneur et de bonnes mœurs. En cas de procédure pénale en cours, le préfet peut suspendre provisoirement l'autorisation jusqu'à l'intervention de la décision de justice. Est aussi concernée l'exigence de compétence professionnelle. Pour les étrangers, ils doivent naturellement être en situation régulière. Selon l'article 12-I-3°, l'autorisation peut également être retirée « à la personne morale dont la direction ou la gestion est exercée en fait par une personne agissant directement ou par personne interposée en lieu et place des représentants légaux ». En revanche, selon l'article 11 de la loi, le contrôle des dirigeants devient sans objet dès lors que l'on se trouve en présence du service de sécurité interne d'une entreprise, dépourvu de la personnalité morale.

##### b. Le capital social

Le capital social fait aussi l'objet d'un contrôle, notamment en vue de lutter contre le blanchiment. Selon le I-4° de l'article 12 de la loi, l'autorisation prévue à l'article 7 peut être retirée « A la personne morale dont tout ou partie du capital social est constitué par des fonds apportés directement ou indirectement par l'auteur d'un crime ou d'un délit dans les conditions prévues à l'article 324-1 du Code pénal ». L'odeur de l'argent peut donc être un obstacle à l'exercice d'une activité de sécurité privée. Dans ce

cas précis, le retrait de l'autorisation de la société est automatique, sans mise en demeure.

La sécurité privée est aussi un des domaines dans lesquels se maintient un des vestiges du régime d'autorisation qui prévalait autrefois en matière d'investissements étrangers, la règle étant aujourd'hui celle de la déclaration préalable. En effet, l'article L. 151-3 du Code monétaire et financier prévoit un régime d'autorisation pour les investissements étrangers effectués dans des activités sensibles telles que la sécurité privée, mais aussi le jeu ou la vente d'explosifs et de munitions. Cette autorisation est délivrée par le ministre chargé de l'économie et des finances. Les activités en cause sont celles qui « *même à titre occasionnel, participe(nt) à l'exercice de l'autorité publique ou relève(nt) de l'un des domaines suivants : a) Activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale...* ». L'article 4 du décret d'application<sup>70</sup> codifie un article R. 153-2 qui range en son 2° les activités de sécurité privée parmi les activités soumises à autorisation. L'article L. 151-4 dispose de son côté que les investissements réalisés sans l'autorisation préalable sont nuls.

Loin d'être marginales, ces dispositions prennent au contraire toute leur dimension dans un contexte de concentration et d'investissements en provenance de l'étranger parfois massifs dans ce domaine. A titre d'exemple, la branche de la télésurveillance était autour des années 2000 contrôlée à elle seule à 71 % par des groupes étrangers<sup>71</sup>.

Il faut cependant relever que ces dispositions ne concernent que les investissements *directs*, définis par le décret du 7 mars 2003. Enfin, et de manière plus générale, la loi de 1983 fait obligation de déclarer dans un délai d'un mois tout changement substantiel dans la répartition du capital social sous peine de sanctions pénales.

## 2. Le contrôle des moyens

### a. La vidéosurveillance

Pour ce qui est de la vidéosurveillance, l'installation de ce type de système est subordonnée à une autorisation administrative qui doit être délivrée par le préfet. Des textes définissent les normes précises des systèmes de vidéosurveillance. L'installation de caméras qui ne constituent cependant pas un système de vidéosurveillance, c'est-à-dire qui n'enregistrent pas et ne sont pas reliés à un central de surveillance n'est pas soumise à autorisation. Ce système peut-être utilisé par un commerçant souhaitant surveiller l'ensemble du magasin. Le public doit cependant être averti de son existence.

### b. L'équipement des convoyeurs de fonds

Concernant les armes, les règles en vigueur dépendent de l'activité concernée. Cet équipement concerne en priorité les convoyeurs de fonds. Ils ne sont cependant pas armés dans les cas où les fonds sont transportés dans des véhicules banalisés et dans un dispositif permettant leur destruction les rendant impropres à leur usage<sup>72</sup>. Selon le même décret du 28 avril 2000, les convoyeurs de fonds portent nécessairement une arme de 1<sup>re</sup> ou 4<sup>ème</sup> catégorie. Une arme complémentaire doit être installée à l'intérieur du véhicule blindé. L'autorisation de port d'arme est ici aussi limitée aux seules missions des agents ; ils ne peuvent pas s'en prévaloir en dehors. Les véhicules blindés doivent être agréés par le ministère de l'Intérieur. Sur un plan plus technique, leur usage est aussi étroitement réglementé, de même que les aménagements de la desserte.

### c. L'armement des agents de surveillance et de gardiennage

Dans certains cas les agents de gardiennage et de surveillance peuvent être armés, mais ce n'est jamais le cas des agents chargés de la protection physique des personnes.

<sup>70</sup> Décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier.

<sup>71</sup> Anne CHAZAREIX, thèse précitée, p. 91.

<sup>72</sup> Art. 17 du décret n° 2000-376 du 28 avril 2000.

La demande est faite à l'autorité administrative par le client et non par les agents eux-mêmes qui doivent être titulaires d'une autorisation de port d'armes. L'arme ne peut être portée que pendant le service, pour la mission pour laquelle la demande a été faite. Pour ce qui est des activités de surveillance et de gardiennage, elle ne peut pas être portée sur la voie publique.

#### d. Les chiens

Concernant l'emploi des chiens, il existe également des dispositions spécifiques mais cette activité demeure marginale. Il convient cependant de rappeler que, selon le code pénal, l'emploi d'un chien peut, selon sa destination, être assimilé à une arme.

### B. Les aspects contrôlés

Comme il a été dit, le contrôle est essentiellement un contrôle de moralité (1) et de compétence professionnelle (2).

#### 1. Le contrôle de moralité

Aucun texte ne vient préciser exactement ce qu'il faut entendre par honneur, probité ou bonnes mœurs. La loi ne précise généralement pas le contenu de ces notions qui apparaissent comme des concepts plus sociologiques que vraiment juridiques<sup>73</sup>. Le casier judiciaire des intéressés, et notamment le bulletin n° 2 constitue le principal indice de leur honorabilité, mais le Code pénal n'est en lui-même d'aucun secours en ce que les articles y relatifs ne concernent que les manquements à ces obligations qui peuvent survenir dans le cadre d'une fonction *publique* : corruption, concussion, prise illégale d'intérêts, favoritisme...

Les articles 5 et 6 de la loi posent les conditions d'honorabilité exigées respectivement des dirigeants et des employés. Le 2° de chaque article pose la même condition : l'absence de condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n°2 du casier. Le 3° évoque quant à lui l'interdiction au cas où l'intéressé aurait « fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée ». Ces dispositions ne semblent poser guère de difficultés, encore qu'elles posent le problème de l'amnistie.

Plus compliqué, la loi précise dans les deux articles que l'agrément ne pourra être délivré à l'intéressé s'il apparaît au cours de l'enquête administrative que « son comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens, à la sécurité publique ou à la sécurité de l'État », ce qui entraîne l'incompatibilité avec les fonctions de surveillance et de gardiennage.

Si le contentieux relatif à la procédure d'agrément est relativement abondant, il n'est guère prolix concernant les faits qui peuvent donner lieu à un refus. L'agrément se caractérise notamment comme étant la manifestation d'un pouvoir discrétionnaire<sup>74</sup>. Le préfet dispose donc en principe d'une certaine marge de manœuvre pour apprécier les manquements à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs, sous le contrôle du juge. Le refus ou le retrait d'agrément peuvent donc se fonder sur certains faits, tels que des violences, mais également sur des faits ayant peu de rapports avec l'activité de sécurité privée. Ce pourrait être notamment le cas pour une condamnation pour non-paiement d'une pension alimentaire<sup>75</sup>. Le commissaire du gouvernement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise avait en effet estimé que si cette condamnation n'avait aucune incidence sur la sécurité publique ni l'honneur professionnel, elle est en revanche contraire à l'exigence de probité. Il s'était fondé sur la définition que donne le Littré de la probité : « l'exacte régularité à remplir tous les devoirs de la vie civile »<sup>76</sup>. La probité

<sup>73</sup> José SAVOYE « La notion de manquement à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs », D. 1968, chron. p. 103.

<sup>74</sup> Jacques GEORGEL « L'agrément administratif », AJDA 1962, p. 467.

<sup>75</sup> TA Cergy-Pontoise 24 février 2005 *Mohma Abdou*, JCP A 2005, p. 880, concl. Renaud FOURNALES.

<sup>76</sup> *Ibid.* p. 884.

apparaît alors non pas comme une donnée juridique mais comme relevant d'exigences « *d'ordre moral, d'éthique du comportement, de sens des valeurs et de respect d'autrui* »<sup>77</sup>. De ce fait, il conclut au rejet de la demande et est suivi en ce sens par le tribunal administratif. Ce jugement tendrait donc à considérer toute condamnation quelle qu'elle soit comme contraire à la probité. De même la désertion de l'armée peut constituer un manquement à l'honneur<sup>78</sup>.

Le contentieux présente des hypothèses assez classiques en la matière : les faits reprochés qui fondent le refus d'agrément se résument le plus souvent aux hypothèses habituelles de violences et d'atteintes aux biens qu'on ne peut pas considérer comme compatibles avec une activité de sécurité. De ce fait des commentateurs praticiens du contentieux administratif ont pu rechercher les manquements fondant un refus d'agrément dans la jurisprudence relative à d'autres professions et notamment les policiers municipaux<sup>79</sup>, ce qui accrédite également l'idée d'un contrôle transversal sur les activités de sécurité, qu'elles soient publiques ou privées. Mais tous les manquements qui pourraient être imputables à un agent public ne seraient pas nécessairement transposables aux agents privés de sécurité, et en particulier les manquements aux obligations de déontologie propres aux fonctionnaires. On imagine que ce serait facilement le cas pour des violences commises sur un collègue<sup>80</sup> ou en cas de vol<sup>81</sup>, mais on pourrait difficilement opposer à un agent privé des manquements à l'obligation de réserve ou des manquements commis dans le cadre de fonctions que seul un fonctionnaire pourrait exercer.

Il convient également de rappeler que le manquement à l'honneur ne peut concerner que le seul intéressé, et pas son conjoint. Ce point semble aller de soi mais la jurisprudence a eu l'occasion de le rappeler, concernant le retrait d'autorisation à une personne dont le conjoint aurait été le gérant de fait de la société et aurait, selon la préfecture, fait l'objet de poursuites pénales, ce qui, à la lecture de l'arrêt, semble ne pas avoir été le cas<sup>82</sup>.

## 2. Le contrôle de la capacité professionnelle

Développé à l'origine de manière anarchique le secteur réglementé de la sécurité privée a vu recruter dans ses premières années nombre d'éléments sans la moindre formation professionnelle. Il pouvait certes s'agir d'anciens fonctionnaires de police ou militaires cherchant à arrondir leurs revenus, mais aussi de personnes sans qualification.

La formation professionnelle des agents de sécurité est aujourd'hui un impératif d'ordre commercial mais surtout une condition exigée par la loi. Ainsi a été mise en place par la loi de 2007 une carte professionnelle dont la délivrance est conditionnée notamment par la qualification professionnelle. Du fait des lenteurs administratives la même loi a instauré une attestation provisoire.

Une certaine expérience peut être également requise. Par exemple l'article 3 du décret du 8 mars 2002<sup>83</sup> subordonne l'agrément des agents mentionnés à l'article 3-1 et 3-2 de la loi à une expérience d'au moins deux ans comme agent de gardiennage et de surveillance, comme adjoint de sécurité ou comme gendarme volontaire.

Il reste cependant que la formation est faible, un minimum de 70 heures étant imposé.

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> TA Paris ord. 12 avril 2001, *L. Chillon*, n° 0104818/9.

<sup>79</sup> Philippe GRIMAUD et Mehdi YAZI-ROMAN « Le nouveau régime d'agrément préfectoral des agents de sécurité » *JCP A* 2006, p. 190. Le premier de ces auteurs est conseiller de tribunal administratif, le second était assistant de justice au moment de la publication de l'article.

<sup>80</sup> CE 6 mars 2000, *Siess*, n° 187844

<sup>81</sup> CAA Douai 6 décembre 2000, *Caron*, n° 98DA00974.

<sup>82</sup> CAA Paris 17 novembre 1998, *SA Bagheera*, n° 98PA00707.

<sup>83</sup> Décret n° 2002-329 pris pour l'application des articles 3-1 et 3-2 de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 et relatif à l'habilitation et à l'agrément des agents des entreprises de surveillance et de gardiennage.

## **2. LA GESTION DES RAPPORTS ENTRE LES FORCES PUBLIQUES ET PRIVÉES DE SÉCURITÉ**

Le caractère de plus en plus transversal du contrôle des forces de sécurité ne doit pas occulter le fait que les sphères publiques et privées sont strictement distinctes. Les vigiles et convoyeurs de fonds ne sont pas des fonctionnaires de police ni des militaires de la gendarmerie. Ceux-là ne sont que sous les ordres de leur employeur, certes contrôlé par les services préfectoraux mais néanmoins entièrement libre de sa gestion. Ce fait n'est pas forcément évident pour le non-juriste. C'est pourquoi avant l'adoption de la loi, un sénateur rapporteur a finalement préféré employer, à propos du secteur privé, le terme de prévention plutôt que celui de sécurité<sup>84</sup>, solution qui n'a pas été retenue. Si le contrôle opéré par l'autorité publique sur les activités privées de sécurité peut laisser penser à une esquisse d'intégration de ce secteur parmi les forces de police, toujours est-il que la loi interdit, sous peine de sanctions pénales, toute confusion entre agents publics et privés, en dehors même de toute hypothèse de commission d'une infraction par le biais de cette confusion. L'amalgame entre forces publiques et privées qui peut exister dans l'imaginaire est fortement combattu sur le plan juridique, pour diverses raisons par ailleurs opposées (§ 1).

L'État n'a pas seulement organisé la profession ni lui a laissé le champ entièrement libre. Il restera donc à voir quelles sont les modalités de coopération entre agents publics et privés de la sécurité (§ 2).

### **§1. La stricte dissociation entre fonction publique et agents privés**

Le droit interne comme le droit communautaire réfutent la possible confusion pouvant être faite entre la sécurité publique et privée. Dans le premier cas, il s'agit du droit pénal, dont la finalité est la protection de la fonction publique face aux empiètements possibles des sociétés privées de sécurité (A). Dans le second cas, la stricte dissociation entre ces deux secteurs est le fait de la jurisprudence communautaire, dans l'intérêt des libertés instituées par le Traité de Rome (B).

#### *A. La dissociation pénale*

Deux formes de dissociation existent, prévues à la fois par la loi de 1983 et par le Code pénal. Il s'agit d'une part de l'interdiction, exclusivement issue du Code pénal, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique (1). Abstraction faite de l'activité en cause, il est également interdit aux professionnels de la sécurité d'entretenir la confusion qui pourrait exister entre le secteur privé et les forces de police (2).

##### *1. L'interdiction de s'immiscer dans une fonction publique*

L'article 433-12 du Code pénal punit de trois ans d'emprisonnement et 45000 euros d'amende le fait par toute personne agissant sans titre de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction. Si cette disposition est appliquée avec une certaine sévérité concernant les professions réglementées, il n'en demeure pas moins qu'en matière de police, la jurisprudence est beaucoup plus libérale, ne serait-ce que par l'effet de l'article 73 du Code de procédure pénale. On notera également que le juge administratif a lui-même encouragé un tel libéralisme, notamment en reconnaissant la qualité de collaborateur occasionnel et bénévole du service public à un particulier apportant son concours à l'arrestation d'un délinquant surpris en flagrant délit<sup>85</sup>. Mais dès lors, ce pouvoir attribué à chaque citoyen se limite à l'immobilisation et à la rétention du délinquant (et seulement en cas de crime ou délit flagrant), assorties de l'obligation de le conduire dans les plus brefs délais auprès d'un officier de police judiciaire. Toute autre immixtion serait illégale et de ce fait passible des peines prévues par la loi.

<sup>84</sup> Cité par Frédéric OCQUETEAU, *op. cit.*, p. 110.

<sup>85</sup> CE Sect. 17 avril 1953, *Pinguet*, précit.

Pour des agents privés, exercer des pouvoirs dévolus aux seuls agents publics serait donc passible d'une sanction pénale. Des sanctions pénales pourraient donc être envisageables dans l'hypothèse où un agent de sécurité procéderait à des contrôles d'identité ou à un interrogatoire<sup>86</sup>.

## 2. L'interdiction d'entretenir une confusion entre forces privées et publiques de sécurité

Cette interdiction porte sur tous les aspects de l'activité de sécurité privée. Aucun d'entre eux ne doit prêter à confusion. La loi de 1983 l'affirme mais ce n'est qu'un rappel des dispositions du Code pénal. Celui-ci distingue deux hypothèses. Il s'agit respectivement de l'usurpation de fonctions (1) et de l'usurpation de signes réservés à l'autorité publique (2).

### a. L'usurpation de fonctions

L'article 433-13 du Code pénal dispose :

*« Est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende le fait par toute personne :*

*1° D'exercer une activité dans des conditions de nature à créer dans l'esprit du public une confusion avec l'exercice d'une fonction publique ou d'une activité réservée aux officiers publics ou ministériels ; 2° D'user de documents ou d'écrits présentant, avec des actes judiciaires ou extrajudiciaires ou avec des documents administratifs, une ressemblance de nature à provoquer une méprise dans l'esprit du public ».*

Dans le cas du 2°, le législateur n'exige pas une imitation intégrale<sup>87</sup> pour qualifier l'incrimination. On pourrait également considérer que l'interdiction faite aux agents privés de sécurité par l'article 4 de la loi d'intervenir dans les conflits du travail correspond également à cette interdiction dans la mesure où seules les forces de police pourraient intervenir dans ce cadre.

Mais il est vrai que cette idée ne tient pas compte de la réalité du passé chargé du secteur de la sécurité privée en la matière. L'ombre des « milices patronales » plane toujours sur ce secteur, identifié au bras armé du patronat contre les grévistes, d'autant que nombre de ces sociétés sont, comme on l'a vu, liées à des organisations d'extrême droite. Il est vrai que l'adoption de la loi de 1983 avait été précédée d'un certain nombre de faits impliquant ces agents, notamment le meurtre d'un SDF, et d'une « opération commando » menée contre des grévistes dans une usine.

L'ambition de cette disposition n'est donc pas tant de renforcer la séparation entre les agents publics et privés de la sécurité que d'éviter des débordements largement vérifiés par le passé<sup>88</sup>.

### b. L'usurpation de signes

L'article 433-15 du Code pénal dispose en effet qu'« Est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende le fait, par toute personne, publiquement, de porter un costume ou un uniforme, d'utiliser un véhicule, ou de faire usage d'un insigne ou d'un document présentant, avec les costumes, uniformes, véhicules, insignes ou documents distinctifs réservés aux fonctionnaires de la police nationale ou aux militaires, une ressemblance de nature à causer une méprise dans l'esprit du public ».

Enfin l'article 433-16 réévalue les peines à trois ans d'emprisonnement et 45000 euros d'amende si ces infractions ont « pour objet de préparer ou de faciliter la commission d'un crime ou d'un délit ». Ces pratiques semblent être relativement anciennes. Ainsi a-t-on pu voir nombre de délits, par exemple un vol, commis grâce à

<sup>86</sup> Cass. Crim. 16 février 1988, *Bull. crim.*, n° 75, précit.

<sup>87</sup> Anne CHAZAREIX, *op. cit.*, p. 193.

<sup>88</sup> Florence NICOUUD « La participation des personnes privées à la sécurité publique, actualité et perspectives », *RDP* 2006, p. 1247.



l'usurpation d'une « qualité publique imaginaire, mais concevable, inspecteur en chef de la sûreté »<sup>89</sup>, exemple parmi d'autres.

A ce titre le port d'une tenue est réglementé. S'il est permis aux agents de sécurité de porter une tenue spéciale, celle-ci doit comporter des insignes permettant de les distinguer des forces de police. Une circulaire de 1986<sup>90</sup> prévoyait que ces insignes devaient être au nombre de deux au minimum et un décret<sup>91</sup> imposait qu'elles devaient comporter la dénomination de l'entreprise. De même les véhicules utilisés pour les interventions doivent mentionner de façon visible la raison sociale de l'entreprise.

## B. La dissociation communautaire

Les activités de sécurité privée sont un des domaines les plus sensibles que le droit communautaire ait eu à connaître. On a déjà vu que le formalisme en matière de passation des marchés publics de sécurité est minimal ; il faut également constater qu'il n'existe aucune réglementation ni même aucune harmonisation communautaire concernant les règles applicables au fonctionnement de ce secteur, les États restant l'autorité de principe. C'est dès lors face aux principes du Traité de Rome que le juge communautaire doit vérifier la conformité des réglementations et législations nationales. L'enjeu est donc ici le droit de la concurrence et donc plus largement les libertés communautaires que sont les libertés de circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, la liberté d'établissement et la reconnaissance des diplômes.

Dans le cadre de la sécurité privée, il semble que deux fondements puissent constituer un frein à ces libertés. Il s'agit d'une part de la réserve d'ordre public, d'autre part de l'invocation de la participation à l'exercice de l'autorité publique. La première hypothèse ne concerne pas la réglementation en général mais le refus d'autorisation qui peut être opposé à un prestataire de services ne satisfaisant pas aux règles déontologiques.

Concernant l'exercice de l'autorité publique, le droit communautaire en a une conception très restreinte : « *la simple contribution au maintien de la sécurité publique, à laquelle tout individu peut être appelé, ne constitue pas un tel exercice* »<sup>92</sup>. Le droit français est sans ambiguïté de ce point de vue : l'article 8 de la loi du 12 juillet 1983 dispose expressément que « *l'autorisation administrative préalable ne confère aucun caractère officiel à l'entreprise ou aux personnes qui en bénéficient. Elle n'engage en aucune manière la responsabilité des pouvoirs publics* ».

Dès lors que ce secteur échappe à cette qualification, c'est la jurisprudence relative aux grandes libertés communautaires qui prend le relais et pose donc des limites importantes à la réglementation que chaque État membre peut imposer. La dissociation est donc ici mise au service de la liberté de circulation.

Ainsi nombre d'exigences prévues par le droit de certains États membres ont été censurées par le juge communautaire. Sauf erreur, il semble que la France n'ait pas été attaquée sur le terrain de la sécurité privée mais d'autres États ont pu édicter des règles jugées contraires à ces principes. C'est notamment le cas de la condition de nationalité. D'autres exigences ont été jugées équivalentes, telles que l'obligation de prêter serment à la République italienne<sup>93</sup>. Le juge communautaire a également considéré que l'obligation de disposer d'un établissement permanent dans l'État d'accueil est une restriction à la libre prestation de service<sup>94</sup>. De même, l'exigence d'un capital social minimal est irrecevable<sup>95</sup>. De même les autorités sont également tenues de prendre en

<sup>89</sup> J.-P. D., note sous Cass. Crim. 21 juillet 1971, *Moreau*, *Gaz. Pal.* 1971, p. 586.

<sup>90</sup> Circ. du 24 novembre 1986, n° 86-343.

<sup>91</sup> Décret n° 86-1099 du 10 octobre 1986 relatif à l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, transport de fonds et protection de personnes, JO 11 octobre 1986.

<sup>92</sup> CJCE 29 octobre 1998, *Commission c/ Espagne*, aff. C-114/97, *Rec. I*-6717.

<sup>93</sup> CJCE 13 décembre 2007, *Commission c/ Italie*, aff. C-465/05, *Revue de jurisprudence commerciale*, mars/avril 2008 n° 2, p. 124, chron. Arnaud RAYNOUARD.

<sup>94</sup> CJCE 9 mars 2000, *Commission c/ Belgique*, aff. C-355/98, *Rec. I*, p. 1221 ; D. 2000, IR, p. 104.

<sup>95</sup> CJCE 29 avril 2004, *Commission c/ Portugal*, aff. C-171/02, *Europe*, juin 2004, p. 25, note Laurence IDOT.

compte les garanties apportées et les contrôles effectués dans l'État d'origine<sup>96</sup>. L'Espagne s'est également vue reprocher l'exigence selon laquelle le prestataire de service devait être une personne morale, déposer une caution et employer un nombre minimal de salariés<sup>97</sup>.

## **§2. L'articulation des missions de sécurité publique et de sécurité privée**

Conscient de l'utilité du secteur de la sécurité privée, l'État peut décider d'une coopération avec ce secteur, dans la limite de ce que le droit permet (A). Mais il n'est pas inenvisageable que se développe une certaine concurrence entre les deux secteurs, particulièrement au niveau local (B).

### *A. La coopération entre forces publiques et privées de sécurité*

Bernard Tricot faisait remarquer que l'agrément se distingue « de l'autorisation proprement dite en ce qu'il n'est pas une simple manifestation du pouvoir de police, mais implique une certaine collaboration entre celui qui en fait l'objet et le titulaire »<sup>98</sup>. La loi Pasqua se contentait de reconnaître la place du secteur privé de la sécurité. La loi du 29 août 2002 est allée plus loin, en annonçant dans son article annexe le recentrage des forces de police et de gendarmerie sur leurs missions essentielles. Il était déjà prévu à ce moment-là de faire assurer les gardes statiques par des salariés du secteur privé. L'agrément traduit donc, au moins sur le plan théorique une certaine confiance envers les agents du secteur privé.

Il n'en reste pas moins que les agents de la sécurité privée ne peuvent intervenir sur tous les secteurs. Il leur est notamment interdit de s'immiscer dans les conflits du travail, ceux-ci restant en cas de débordements de la compétence des forces de police.

La coopération peut se manifester dans certaines hypothèses, notamment dans le cas où les agents de sécurité se voient déléguer certaines missions par des officiers de police judiciaire.

Il peut également s'agir de formation, ou d'échanges d'expérience entre les agents publics et privés de la sécurité<sup>99</sup>.

A défaut de coopération, la coexistence semble être la seule perspective logique. Comme le rappelle Martin Mongin<sup>100</sup>, les deux secteurs sont régis par deux logiques différentes, l'une étant le service public, l'autre l'intérêt économique. Si une privatisation totale de la police est inenvisageable à l'heure actuelle la disparition de la sécurité privée l'est tout autant, car les forces de police seules ne pourront suffire à répondre à la demande de sécurité.

### *B. Vers une concurrence entre forces publiques et privées de sécurité ?*

La concurrence est d'abord ressentie parmi les forces de police elles-mêmes. Ainsi se créent des tensions entre les agents de sécurité privés et les fonctionnaires de police, particulièrement municipaux, leurs attributions étant assez voisines de celles des agents de sécurité privée.

Mais la vraie concurrence qui pourrait se développer entre les agents publics et privés de sécurité serait d'ordre économique.

Toujours du fait des contraintes budgétaires et de la recherche d'efficacité, les personnes publiques sont amenées à employer les méthodes du secteur privé,

---

<sup>96</sup> Même arrêt.

<sup>97</sup> CJCE 26 janvier 2006, *Commission c/ Espagne*, aff. C-514/03, *Europe*, mars 2006, p. 23, note Laurence IDOT.

<sup>98</sup> Bernard TRICOT « L'agrément administratif des institutions privées », D. 1948, chron. p. 25.

<sup>99</sup> MOTHES Françoise, NOVARO Pierre, PASINETTI Pierre « Besoins et modalités d'échange entre acteurs publics et privés de la sécurité », *Les Cahiers de la sécurité*, n° 57, 2005, p. 253-274.

<sup>100</sup> Art. précit.

notamment la rémunération au mérite. De ce fait les fonctionnaires risquent de se voir exposés à la même pression que les salariés du privé. Si la police n'est pas privatisée organiquement, elle l'est donc dans les méthodes.

Et elle pourrait l'être dans ses prestations. En effet si la police est en principe gratuite, elle peut comme on l'a vu consister en certaines prestations dont les bénéficiaires sont identifiables, et qui peuvent donc être facturées. La tendance à faire des prestations de sécurité un marché concurrentiel est réelle et pourrait bien conduire les collectivités publiques, en particulier les communes, à substituer « *autant que faire se peut l'usager au contribuable (et à se mettre) en quête de « gisements » de rentabilité, y compris dans les services les plus traditionnels comme la police* »<sup>101</sup>.

Si l'on peut considérer que la notion de police privée reste toujours un oxymore, du moins en France, il n'en demeure pas moins que le secteur de la sécurité privée a pris en vingt-cinq ans une importance considérable, et joue un rôle incontournable en faveur de la « sécurité générale », au point que la tutelle que l'État exerce sur ce secteur devient nécessaire dès lors que l'on souhaite éviter les débordements auxquels la sécurité privée a pu donner lieu par le passé.

L'État se trouve donc à la tête de deux types de forces de police, l'un public sous son contrôle, l'autre privé et ayant la même autonomie dans son activité que toute société commerciale. Quoique traité avec une attention mêlée de méfiance, le secteur privé de la sécurité devient indispensable et tout laisse à penser que la tendance n'est pas prête de s'inverser. L'appui que trouve l'administration dans ce secteur est devenu un outil extrêmement commode. De la même manière que l'assurance individuelle tend à se substituer à la solidarité publique, la sécurité privée risque de devenir dans les prochaines années un substitut inévitable de la force publique dont les effectifs ne suivent pas l'augmentation de l'insécurité (ou tout du moins de ce qui est ressenti comme tel) et qui se recentre sur ses missions les plus essentielles, notamment les missions de police judiciaire qui, à l'exception des dispositions de l'article 73 du Code de procédure pénale, ne peuvent être déléguées.

## CONCLUSION

Contrats, autorisations, agréments, réquisitions, lois, décrets ou simples faits juridiques... Les modalités permettant à l'administration d'impliquer les personnes privées dans l'accomplissement d'une mission régaliennne qui est celle du maintien de l'ordre public sont multiples et parfois se combinent. Contrairement à ce que peut laisser penser une jurisprudence administrative quasiment immuable, les missions de la police administrative sont loin d'être aussi réfractaires à une certaine externalisation. Jouant sur l'imprécision de la notion de police administrative, le juge administratif comme les textes donnent parfois une autre qualification à ce type d'activité, permettant d'y faire participer les personnes privées. Il est donc bien possible de déléguer la police au sens large du terme, tant par contrat que par voie unilatérale. Les missions relatives à l'ordre public peuvent faire l'objet de l'exploitation d'activités industrielles et commerciales ayant initialement le statut de service public mais pas seulement.

En effet les activités de sécurité privée, que l'État se contente d'encadrer collaborent aussi, ne serait-ce que par leur seule présence, encouragée par les pouvoirs publics et le secteur des assurances, à la sauvegarde de l'ordre public.

Le droit positif actuel est encore trop attaché à la notion de mission régaliennne pour permettre d'envisager dans l'immédiat l'externalisation de toutes les missions de police. Cette externalisation se fait donc de manière indirecte et reste le plus souvent cantonnée à l'exécution de tâches matérielles organisées et sous le contrôle de l'autorité publique. Elle tend, à quelques exceptions près, à préserver un noyau dur de compétences territoriales et matérielles que seuls des agents publics peuvent accomplir. Il s'agit essentiellement des missions les plus susceptibles de conduire à l'emploi de la coercition et par conséquent, celles qui représentent la plus grande menace pour les libertés.

---

<sup>101</sup> Laurent RICHER « Service public et intérêt privé », *APD* 1997, n° 41, p. 293.

Mais cet abandon de compétences n'est pas dicté par l'idéologie, ou en tout cas pas seulement lorsqu'il l'est. Les moyens de l'État sont limités, d'ailleurs de manière de plus en plus stricte, alors qu'en comparaison le champ de ses ambitions est complètement disproportionné. L'autorité de police est donc contrainte à abandonner à des acteurs privés les missions qu'elle s'est originellement fixées, pour se redéployer avec le plus d'efficacité possible sur ses missions les plus essentielles. Toutefois l'abandon pur et simple de ces activités est rarement de mise. On devrait plutôt parler de partenariat, tant le contrôle que la puissance publique garde sur ces activités est important, et au fond inévitable, pour ne pas que des activités tournées vers l'intérêt général soient perverties par l'abandon de cette finalité au profit des intérêts commerciaux et de l'esprit de lucre.



# LA POLICE EN CORÉE

par Seung-Gyu OH

*Doctorant en droit*

La sécurité est l'une des grandes préoccupations de la vie en Corée. La police existe bien évidemment depuis l'époque antique. Elle tire historiquement son origine de législations des pays antiques et était couplée, avant le royaume de Goryeo (918-1392), avec l'appareil militaire dont l'organe administratif assumait le service de police et, jusqu'à l'époque de Joseon (1392-1897), elle ne s'est pas différenciée des autres administrations. Le système de police occidentale a été introduit par les nouveaux statuts de l'organe administratif, notamment celui de l'administration de la police promulgué le 11 juillet 1894, et qui demeure aujourd'hui après avoir subi des changements. Jusqu'à présent, la neutralité politique de la police a fait l'objet de débats qui se sont reflétés sur les législations. Récemment, la problématique de l'indépendance de l'attribution de l'enquête de police ainsi que celle de l'introduction du système de la police décentralisée sont devenues des thématiques récurrentes. Nous nous contenterons de donner ici une vue générale de la conception (I) et de l'institution (II) de la police coréenne.

## I. LA CONCEPTION DOCTRINALE DE LA POLICE

*Nous avons, dans les études sur le droit de la police, notamment celui de l'administration policière influencée par le droit allemand, soit séparé la police générale de l'administration de l'ordre, soit traité la totalité dans le cadre de l'administration de l'ordre. La doctrine a abouti à un consensus sur le point que la police est une fonction passive de maintien de l'ordre, mais elle est divisée sur celui de savoir si l'on doit considérer la police uniquement comme une activité de maintien de l'ordre social général ou si des activités de maintien de l'ordre concomitantes aux activités de bien-être doivent être comprises. D'après l'opinion générale, tous ces actes sont des actes de police mais certains considèrent que la police n'inclut que les premières activités. Même si les deux activités n'ont pas une autorité compétente commune, elles n'ont pas de nature ou de règles juridiques différentes<sup>102</sup>. Donc, il est convenable de comprendre les deux dans la conception doctrinale de la police. En conséquence, nous déduirons la notion de police (A) de la nature des activités de police et de l'organisme qui les prend en charge et catégoriserons la police (B) par des critères détaillés.*

### A – La notion de police

En Corée, on distingue la police au sens substantiel (1) dont le caractère est théorique de la police au sens formel (2) qui est institutionnelle. Les deux, bien évidemment, ne s'accordent pas.

#### 1 – La police au sens substantiel

En général, la police au sens substantiel est une action du pouvoir qui limite les libertés naturelles de l'individu en lui donnant un ordre ou une contrainte sur la base du pouvoir du gouvernement en vue de maintenir directement l'ordre public et social<sup>103</sup>. La police au sens substantiel est une notion fondée théoriquement sur la nature de certaines

<sup>102</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *Droit administratif*, Tome II, 28<sup>e</sup> éd., Bakyongsas, Seoul, 2009, p. 286.

<sup>103</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 290.

actions administratives sans rapport avec les affaires pratiques des organes de police<sup>104</sup>. Dans ce contexte, la police au sens substantiel inclut non seulement les activités des organismes policiers mais aussi celles des autres organismes publics. Par conséquent, elle ne s'accorde pas avec la police au sens formel traitée *infra*. Cette notion est différente de celle de police institutionnelle, puisqu'il y a des affaires relevant des organes de la police ordinaire, mais qui ne sont pas comprises naturellement dans la notion de police, comme c'est le cas de la police judiciaire. Et celles d'autres organes administratifs sont incluses dans la police en raison de leur caractère, comme l'activité de maintien de l'ordre attachée à l'administration de bien-être<sup>105</sup>.

Cette notion de police est critiquée, car elle est fondée principalement sur des types d'activité de police et accorde trop d'importance à l'aspect qui consiste à restreindre les libertés des individus en fermant les yeux sur la possibilité que l'on puisse considérer que la police n'est pas qu'une activité limitant les droits et libertés des individus. En effet, elle est également une activité qui les sauvegarde et les protège si l'on considère le contenu de ses activités, c'est-à-dire le fonctionnement et la mission de police<sup>106</sup>.

Nous pouvons percevoir la police uniquement comme le maintien de l'ordre public général par les organes policiers ordinaires en observant avec attention que, dans les pays où le pouvoir de police était très grand (État de police), comme l'Allemagne ou le Japon, après la seconde guerre mondiale, le pouvoir de police a été diminué et les missions de police, au sens substantiel (par exemple, la police de l'hygiène, la police de la construction, la police de l'industrie, la police de l'économie, etc.), ont été transférées en profondeur aux autorités administratives générales et appelées « administration de maintien de l'ordre » ainsi que « police », cette dernière ne désignant que les activités relevant de la police au sens organique du terme. La raison pour laquelle les activités des autres autorités administratives sont exclues de la police est la prévention des empiètements sur les fonctions de maintien de l'ordre attachées à l'administration par les organes de la police ordinaire, et elle est raisonnable d'un point de vue téléologique. Cependant, il serait convenable, du point de vue scientifique, d'établir la notion de police au sens substantiel selon le critère de la nature de l'activité concernée<sup>107</sup>.

En général, nous considérons que le but (le maintien de la sécurité et de l'ordre public social), le moyen (le pouvoir d'ordonner ou de contraindre) et le fondement du pouvoir (le pouvoir de gouvernement général) sont les trois éléments de la notion de police<sup>108</sup> qui deviennent son critère de distinction d'avec les autres actions administratives. De plus, si l'on comprend la notion de police comme l'« action publique ayant pour but de protéger des individus ou un public contre les risques qui menacent la sécurité publique et l'ordre public ou de supprimer les empêchements à la sécurité publique et à l'ordre public »<sup>109</sup>, la police peut se distinguer de l'administration de bien-être dans ses caractères (négatif - actif) et de l'administration militaire et financière (but social - but national)<sup>110</sup>. Il existe un avis qui désigne la police au sens substantiel en tant que police administrative<sup>111</sup>. Selon cet avis, la police administrative visée est la police au sens large. Elle se divise en deux : la police de sécurité et la police au sens strict<sup>112</sup>.

La police au sens substantiel est juridiquement définie comme « le maintien de la sécurité et de l'ordre » dans l'article 3 de la loi de la police et dans l'article 2, alinéa 5 de la loi sur l'exécution des fonctions des policiers.

---

<sup>104</sup> KIM (D.-H.), *Droit administratif* II, 15<sup>e</sup> éd., Bakyongsa, Seoul, 2009, p. 190.

<sup>105</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op.cit.*, p. 289.

<sup>106</sup> KIM (N.-J.) et KIM (Y.-T.), *Droit administratif* II, 13<sup>e</sup> éd., Beopmunsa, 2009, p. 248-249.

<sup>107</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 290.

<sup>108</sup> Certains pensent qu'ils sont les fondements de l'exercice du pouvoir de police. (PARK (K.-S.), *Droit administratif* Tome 2, 6<sup>e</sup> éd., Bakyongsa, Seoul, 2008, p. 508-510 ; KIM (N.-J.) et KIM (Y.-T.), *Droit administratif* II, 13<sup>e</sup> éd., Beopmunsa, 2009, p. 262-267).

<sup>109</sup> HONG (J.-S.), *Traité de Droit administratif*, 17<sup>e</sup> éd., Bakyongsa, Seoul, 2009, p. 346.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> PARK (K.-S.), *op. cit.*, p. 499.

<sup>112</sup> *Ibid.* Cette notion sera mentionnée ultérieurement.

## 2 – La police au sens formel

Elle désigne, quels que soient leurs caractères et contenus, toutes les affaires de la police institutionnelle, laquelle s'entend des organes de police ordinaire. Elle est appelée aussi « police au sens institutionnel »<sup>113</sup> en tant que police au sens organique, c'est-à-dire l'ensemble du système des autorités administratives qui relèvent de l'organisme dit de la « police » au sens des normes positives<sup>114</sup>. L'article 29, alinéa 4 de la loi sur l'organisation du Gouvernement dispose : « L'Agence de la Police nationale est établie sous la direction du ministre de l'administration et de la sécurité pour se charger des affaires concernant la sécurité publique ». Cette Agence de la Police nationale et l'ensemble de ses organes attachés<sup>115</sup> sont précisément la police institutionnelle. Nous pouvons donc estimer que la police institutionnelle est une notion organique et que la police au sens formel est une notion matérielle.

Cette police, au sens institutionnel, accomplit non seulement les missions de prévention des risques mais également d'autres activités (par exemple : protection des mineurs, enquête judiciaire) prévues par la loi. C'est pourquoi la notion de police au sens formel est nécessaire<sup>116</sup>. Parmi ces activités, il y a des activités qui ne correspondent pas à celles de la police au sens substantiel. Selon l'article 3 de la loi sur la police, la police nationale a pour mission « de protéger la vie, le corps et les biens du peuple, de prévenir, de réprimer et enquêter sur les infractions, de collecter des informations, de contrôler la circulation et de maintenir la sécurité et l'ordre public ». Ainsi, l'enquête sur les infractions en tant qu'activité de la police judiciaire et la collecte des informations en tant qu'activité du non-pouvoir qui ne correspondent pas à la police au sens substantiel deviennent des affaires relevant de l'organisme policier.

Selon l'article 2 de la loi sur l'exécution des fonctions des policiers, les fonctions policières sont : ① la prévention, la répression et l'enquête des infractions, ② la garde, l'escorte de V.I.P et l'accomplissement d'opérations contre l'espionnage, ③ la collecte, rédaction et la distribution des informations concernant la sécurité intérieure, ④ le contrôle de la circulation et la prévention des risques et ⑤ les autres activités de maintien de la sécurité et de l'ordre public. Cette notion de police en droit positif ne s'accorde pas avec celle de police au sens substantiel. La police au sens substantiel inclut les activités de maintien de l'ordre dans les domaines de l'hygiène et de l'industrie en plus de celles de maintien de la sécurité et de l'ordre par les organismes de police ordinaire (police de la sécurité). En droit positif, les activités de maintien de l'ordre dans les domaines de l'hygiène et de l'industrie relèvent de la compétence d'autres autorités administratives. À l'inverse, les activités judiciaires comme l'enquête sur les infractions et l'arrestation de leurs auteurs (police judiciaire) sont des missions de police. C'est pourquoi la notion de police au sens formel doit être établie en plus de celle de police institutionnelle<sup>117</sup>.

La notion de police au sens formel peut être interprétée comme un élargissement du pouvoir de police par les normes positives<sup>118</sup>. Mais, le pouvoir de police peut aussi être réduit selon la volonté de législateur. En Corée, la mission de police est limitée au maintien de la sécurité publique et de l'ordre public et à la police judiciaire. Cette dernière a un rôle auxiliaire. Elle s'exerce sous la conduite du procureur et n'est pas une mission essentielle de la police. Les activités de maintien de l'ordre dans l'administration de bien-être sont confiées aux autorités compétentes (par exemple : la sécurité et l'hygiène sont prises en charge par le ministre de la santé) selon une « répartition du pouvoir de police ». Mais, il s'agit d'une application pratique, les lois prévoient des dispositions pénales en cas de violation des commandements par le citoyen dans la fonction de maintien de l'ordre dans le cadre de l'administration de bien-être. Et les organes de police ordinaire qui disposent du pouvoir de police judiciaire générale peuvent

<sup>113</sup> PARK (K.-S.), *op. cit.*, p. 498.

<sup>114</sup> HONG (J.-S.), *op. cit.*, p. 347.

<sup>115</sup> L'organisme de la police autonome organisé dans la région spéciale de Jéju est aussi une sorte de police institutionnelle.

<sup>116</sup> HONG (J.-S.), *op. cit.*, p. 348.

<sup>117</sup> KIM (N.-J.) et KIM (Y.-T.), *op. cit.*, p. 248.

<sup>118</sup> HONG (J.-S.), *op. cit.*, p. 348.

intervenir dans d'autres domaines de l'administration par une enquête judiciaire sur des affaires relatives à une infraction au règlement, malgré l'existence d'un pouvoir de police judiciaire spéciale dont dispose l'autorité administrative compétente au titre de la loi relative aux agents de police judiciaire spéciale et au champ de leur fonction. Pourtant, il est souhaitable de conférer le maintien de l'ordre dans l'administration de bien-être aux autorités administratives compétentes<sup>119</sup>. Donc l'intervention des organes de police ordinaire devrait être subsidiaire.

Les missions de police conférées par la loi à la police au sens institutionnel sont, dit-on : « la double fonction de la police »<sup>120</sup> soit la prévention des risques et l'enquête sur les infractions.

Le domaine de la police au sens formel, confié selon les traditions ou les facteurs réels divers<sup>121</sup>, notamment pour ce qui est de l'intégration des activités de maintien de l'ordre dans l'administration de bien-être du pouvoir des autorités policières ordinaires (reformuler, manque de clarté), est une question de politique législative de chaque pays<sup>122</sup>.

## **B - Les catégories de police**

### **1 – Police administrative et police judiciaire**

La police *administrative* désigne la police au sens substantiel en tant qu'action du pouvoir pour maintenir la sécurité et l'ordre public et la police *judiciaire* est une action du pouvoir d'enquête sur les infractions et l'arrestation de leurs auteurs. Elles s'opposent par leur but et leur nature. La police administrative est une action administrative préventive ayant pour but de réprimer toutes les atteintes à l'ordre public et de prendre des mesures préventives. Par contre, la police judiciaire est une action judiciaire de sanction postérieure.

L'intérêt de la distinction entre les deux polices réside dans la détermination de la règle applicable et de la procédure juridictionnelle<sup>123</sup>. La police administrative se soumet aux principes du droit administratif et fait l'objet d'un contentieux administratif. La police judiciaire se soumet à la procédure pénale et toute réclamation à son encontre fait l'objet d'une procédure spéciale.

Le caractère d'un acte et la volonté d'un personnel qui exécute une mission peuvent être présentés comme le critère de cette distinction<sup>124</sup>. Par exemple, un policier accomplit soit une mission de police administrative lorsqu'il assure la circulation, soit une mission de police judiciaire lorsqu'il impose une amende selon le caractère de l'acte concerné. Or, la distinction par le critère de la volonté du personnel exerçant sa mission est délicate. Lorsqu'un agent de police ordonne une confiscation d'objets obscènes, cette confiscation devient soit un acte de police administrative si elle a pour but de prévenir les atteintes à l'ordre public, soit un acte de police judiciaire si elle a pour but d'examiner une infraction et de déférer son auteur au juge<sup>125</sup>. Elles ont leurs propres fonctions et des affaires concomitantes. Donc il n'est pas facile de les distinguer dans les cas concrets.

En Corée, nous distinguons juste théoriquement la police administrative et la police judiciaire et les organismes de police ordinaire se chargent institutionnellement des deux (article 3 de la loi sur la police, article 2 de la loi sur l'exécution des fonctions des policiers, article 11 du statut de l'Agence de la Police nationale et de ses organes attachés, article 196 du Code de la procédure pénale). La police judiciaire est une sorte

<sup>119</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 289.

<sup>120</sup> HONG (J.-S.), *op. cit.*, p. 348.

<sup>121</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 189.

<sup>122</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 288-289.

<sup>123</sup> PARK (K.-S.), *op. cit.*, p. 500.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> *Ibid.*



de police au sens formel sur le point qu'elle ne correspond pas à la police au sens substantiel mais figure dans les attributions des organes de police ordinaire<sup>126</sup>.

Il y a des situations où le pouvoir de police judiciaire est conféré aux fonctionnaires chargés des affaires d'environnement sous certaines conditions requises, on l'appelle le *pouvoir de police judiciaire spéciale*<sup>127</sup>. À cet égard, 'la loi concernant les agents de police judiciaire spéciale et le champ de leur fonction' prescrit.

## **2 – Police de la sécurité et police administrative au sens strict**

La police administrative, différente de la police judiciaire, est une notion entendue *lato sensu* (police administrative au sens large)<sup>128</sup> et elle se divise, selon sa relation avec les autres domaines administratifs, en deux : la police de la sécurité et la police administrative au sens strict.

La police de la sécurité désigne des activités de police exécutées pour leur propre but de maintien de l'ordre public et de la sécurité publique indépendamment des autres activités administratives. Il s'agit, par exemple, des actions policières concernant le transport, la lutte contre les incendies, la mer, le contrôle des choses dangereuses, les mœurs, etc. Elle est accomplie par la police institutionnelle, c'est-à-dire les organes de police ordinaire.

Par contre, la police administrative au sens strict désigne les activités de police exécutées par domaines d'administration pour achever leur but spécifique comme un moyen ou une mesure subsidiaire. Ce sont les activités de prévention des risques par les autorités administratives qui ne disposent pas du nom de « police », surtout par les ministres compétents dans les domaines de la forêt, de la construction, de l'hygiène, de la pêche, des chemins de fer, des douanes et des économies, etc. En général, le mot « police » signifie la police de la sécurité. La police de la sécurité est appelée « police générale » et la police au sens strict est appelée « police spéciale »<sup>129</sup>. Les deux polices se soumettent aux mêmes principes du droit, puisqu'elles partagent leur nature fonctionnelle<sup>130</sup>.

Cette distinction a eu essentiellement pour but de procéder à une répartition des pouvoirs de police entre les organes de police ordinaire et d'autres organes administratifs afin de garantir un plus grand degré de liberté<sup>131</sup>. Il est possible de considérer que la tendance à la *dépolicisation* (*Entpolizeilichung*) en Allemagne après la Seconde Guerre Mondiale, qui était une solution organisationnelle pour maîtriser le problème du caractère non-démocratique de l'État de police, a beaucoup influencé. Cependant, on constate que, de nos jours, la police administrative ne peut plus se définir uniquement comme une activité préventive ou réglementaire. En effet, elle est également devenue une activité de prestations de services destinée à satisfaire les citoyens.

## **3 – Police nationale et police décentralisée**

Il s'agit d'une classification dont le critère est le titulaire du pouvoir et de la responsabilité de l'administration de police – l'État ou les collectivités territoriales. En Corée, la police est nationale sauf la lutte contre l'incendie et, en principe, il n'y a pas de police décentralisée. C'est seulement à Jéju qu'une police autonome a été établie par 'la loi spéciale pour l'établissement de la région spéciale de Jéju et la création d'une ville libre internationale' Il ne serait pas raisonnable de dire que la police est divisée en police nationale et police décentralisée.

<sup>126</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 195 ; PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 299.

<sup>127</sup> PARK (K.-S.), *op. cit.*, p. 499.

<sup>128</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 300.

<sup>129</sup> HONG (J.-S.), *op. cit.*, p. 355.

<sup>130</sup> PARK (K.-S.), *op. cit.*, p. 499.

<sup>131</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 189.

#### **4 – Police préventive et police répressive**

La distinction est réalisée par le moment d'exécution du pouvoir de police. La police préventive est exécutée pour prévenir les apparitions des risques de police. La police répressive est une action pour corriger les maux réalisés<sup>132</sup>. La première est une fonction envers des préjudices qui n'ont pas encore été subis mais prévisibles. Par contre, la seconde est une activité qui vise à réprimer des comportements qui, d'une part, ont causé des préjudices et, d'autre part, sont sanctionnés<sup>133</sup>.

La police préventive devient un contenu de la police administrative. Les mesures de protection envers les personnes mentalement dérangées et les ivrognes (article 4 de la loi sur l'exécution des fonctions des policiers) et la prévention des infractions (article 6 de la loi sur l'exécution des fonctions des policiers) en sont des exemples. Par contre, à la différence de la France, la police répressive comprend une police judiciaire (par exemple : l'arrestation de l'auteur d'une infraction) et, au-delà, elle comprend également une activité de police administrative destinée à prévenir d'autres troubles (par exemple : la contrainte due à une infraction dans l'article 6 de la loi sur l'exécution des fonctions des policiers). Pour cette raison, il n'est pas souhaitable<sup>134</sup> de considérer que la police répressive se confond avec comme la police judiciaire<sup>135</sup>.

Cette distinction est nécessaire pour une compréhension ou une interprétation systématique de la législation des actions de police, mais elle ne peut pas être toujours claire. Et les deux fonctions sont exécutées quelquefois dans une même activité de police (par exemple : un sauvetage d'otage en tant qu'activité de police préventive accompli en même temps qu'une arrestation d'un preneur d'otage en tant qu'activité de police répressive)<sup>136</sup>.

#### **5 – Police du temps de paix et police du temps d'alerte**

Cette distinction est faite grâce au critère du niveau des troubles et des risques et de l'organisme en charge. La police du temps de paix est une fonction de police exécutée par les organes policiers généraux en vertu des règles de police générale. Mais, en cas d'état d'alerte dans l'ensemble du territoire ou dans une région où la sécurité intérieure ne peut pas être assurée seulement par la force de la police du temps de paix, l'armée la remplace et se charge d'assurer la sécurité intérieure. Dans ce cas, on l'appelle police du temps d'alerte<sup>137</sup>. Si un état de siège est déclaré en vertu de l'article 77 de la Constitution et de la loi de l'état de siège, le commandant en chef de l'état de siège dirige soit les affaires administratives et judiciaires de l'armée (en cas d'état de siège de surveillance), soit toutes les affaires administratives et judiciaires (en cas d'état de siège extraordinaire). Dans ce cas, il dirige aussi les affaires relatives à la police<sup>138</sup>. Par ailleurs, selon l'article 12 du décret du détachement militaire, le commandant en chef du détachement militaire peut répondre favorablement aux demandes des chefs des régions à l'occasion d'une catastrophe ou d'un état d'alerte après une autorisation du commandant en chef de l'armée du territoire. Il peut exercer le pouvoir de police.

## **II. L'INSTITUTION POLICIÈRE**

La Corée est un pays très centralisé. Il n'y a qu'une police unifiée, celle de l'État, nationale, sauf le cas de Jéju et des affaires de lutte contre les incendies. Le pouvoir de police en tant que partie du pouvoir exécutif relève du Gouvernement dont le chef est le Président de la République. Il se décompose comme suit : les organes de police ordinaire

<sup>132</sup> PARK (K.-S.), *op. cit.*, p. 501.

<sup>133</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 195.

<sup>134</sup> HONG (J.-S.), *op. cit.*, p. 356.

<sup>135</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 301.

<sup>136</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 195.

<sup>137</sup> KIM (C.-Y.), *Droit administratif II*, 9<sup>e</sup> éd., Bakyeongsa, Seoul, 2009, p. 260.

<sup>138</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 194.

(A) qui accomplissent la police de sécurité sous la direction du Président de la République et du Premier ministre, les organes de police au sens strict (B) et les organes de police en temps d'alerte (C).

## **A – Les organes de police ordinaire**

Ce sont des organes qui prennent en charge directement la police de sécurité<sup>139</sup> et se divisent en trois selon leurs compétences et leurs fonctions : les autorités de police ordinaire (1), les organes délibératifs de police (2) et les organes exécutifs de police (3).

### **1 – Les autorités de police ordinaire**

L'autorité de police ordinaire désigne un organe policier qui décide et exprime des volontés prescriptives directement à l'encontre des citoyens en matière de police générale. Le Ministre de l'Intérieur était l'autorité suprême de police qui dirigeait les affaires policières générales dans le passé. Après la modification de la loi sur l'organisation du Gouvernement et l'établissement de la loi sur la police du 31 mai 1991, l'Agence de la Police nationale a été nouvellement créée en tant que service extérieur du ministère de l'intérieur (actuellement le ministère de l'administration et de la sécurité) et son directeur est devenu l'autorité centrale de police ordinaire. Cependant, le Ministre de l'administration et de la sécurité est aussi une autorité de police ordinaire<sup>140</sup> *lato sensu*, dans la mesure où l'Agence de la Police nationale se situe organiquement sous l'autorité du Ministre de l'administration et de la sécurité (article 2 de la loi sur la police) qui propose la nomination du Directeur de l'Agence de la Police nationale (article 6 de la même loi) et peut, de facto, influencer directement le Directeur de l'Agence de la Police nationale (article 7 alinéa 4 de la loi sur l'organisation du Gouvernement).

Les autorités de police ordinaire forment une organisation hiérarchique qui se compose, au sommet, du Directeur de l'Agence de la Police nationale, des directeurs d'agences locales de police et des commissaires de police. Il y a aussi un Directeur de l'Agence de la police maritime et des commissaires de police maritime sous l'autorité du Ministre du Territoire et de la Mer.

#### *a – Le Directeur de l'Agence de la Police nationale*

L'Agence de la Police nationale est placée sous l'autorité du Ministre de l'Administration et de la Sécurité intérieure pour avoir en charge des affaires de sécurité intérieure (article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi sur la police). Le Directeur de l'Agence de la Police nationale est nommé sur proposition du Ministre de l'Administration et de la Sécurité avec le consentement du Comité de la Police nationale via le Premier ministre. Lors de cette procédure, l'ouverture d'une commission d'enquête parlementaire est obligatoire (article 11, alinéa 2 de la même loi). Son mandat est de deux ans non renouvelable (article 11, alinéa 5 de la même loi). Il assure les affaires relatives à la Police nationale et dirige les fonctionnaires attachés et les chefs des services de la Police nationale de divers niveaux (article 11, alinéa 3 de la loi précitée). Il y a un directeur adjoint, des chefs de bureau et de service en tant qu'organisme subsidiaire ainsi que, ponctuellement, des administrateurs *ad hoc* en tant qu'organisme assistant (articles 12 et 13 de la même loi). Dans l'hypothèse où le Directeur de l'Agence de la Police nationale a violé la Constitution ou des lois durant l'exercice de sa fonction, l'Assemblée nationale peut voter une mise en accusation d'*impeachment* (article 11, alinéa 6 de la même loi).

<sup>139</sup> KIM (N.-J.) et KIM (Y.-T.), *op. cit.*, p. 254.

<sup>140</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 304.

### *b – Les Directeurs d’agences locales de police*

Les agences locales de police sont placées sous l’affiliation<sup>141</sup> du maire de la Ville spéciale de Séoul, des maires des villes mégalo-poles et des gouverneurs<sup>142</sup> des régions pour répartir et accomplir localement les affaires de l’Agence de la Police nationale (article 2, alinéa 2 de la loi sur la police). Les directeurs d’agences locales de police, sous l’autorité du Directeur de l’Agence de la Police nationale, assurent les affaires de Police nationale dans leur circonscription et dirigent les fonctionnaires attachés et les chefs de service de la police nationale (article 14, alinéa 2 de la même loi). Ils sont placés sous l’autorité du Directeur de l’Agence de la Police nationale même s’ils sont établis sous l’affiliation des chefs des collectivités territoriales régionales. C’est pourquoi ils ne peuvent pas être considérés comme autorités de police décentralisée. Leur affiliation aux chefs des collectivités territoriales régionales signifie que les affaires de police à l’échelon local doivent aussi être traitées dans le cadre des affaires administratives, sous le contrôle du chef de la collectivité territoriale, après discussion et coordination avec les autres administrations<sup>143</sup>. Le dispositif est une mesure préparatoire pour une transformation de la *police locale* en police décentralisée à l’avenir<sup>144</sup>. Mais, il est nécessaire de préciser la relation entre le chef de la collectivité territoriale régionale et le directeur local de police par un aménagement législatif, car elle est floue<sup>145</sup>.

### *c – Les Commissaires de police*

Les commissariats de police sont établis sous l’autorité d’agences locales de police (article 2, alinéa 2 de la loi sur la police). Le commissaire de police est l’autorité de police de base dans le cadre de l’organisation hiérarchique de la police générale<sup>146</sup>. Sous la direction du directeur d’agence locale de police, il assure les affaires de police dans sa circonscription et dirige les fonctionnaires attachés. Sous l’autorité du commissaire de police, une compagnie policière de quartier ou un poste de police, dont le critère d’établissement est fixé par décret du ministère de l’Administration et de la Sécurité en considération de caractères particuliers, comme la demande en sécurité, la circulation et la géographie, est établie. Pourtant, il est possible d’établir une antenne en cas de nécessité (article 17, alinéa 1 et 2 de la loi précitée).

### *d – Autorités de police maritime*

L’Agence de police maritime est établie sous l’autorité du Ministre du Territoire et de la Mer pour se charger des affaires de police et de prévention des pollutions. A cette fin, des commissaires de police maritime sont placés sous sa direction (article 37, alinéa 3 de la loi sur l’organisation du Gouvernement ; article 2 du statut de l’Agence de police maritime et de ses organes attachés). Les affaires de police maritime étaient auparavant celles de l’Agence de la Police nationale, mais elles ont été transférées à l’Agence de police maritime établie en 1996 par la modification de la loi sur l’organisation du Gouvernement. La mission de l’Agence de police maritime n’est pas limitée au maintien de l’ordre concomitant aux activités administratives relevant du Ministre du Territoire et de la Mer. Cet organisme se charge de toutes les affaires en matière de police en mer et ses membres ont également le statut de fonctionnaire policier, comme les membres de l’Agence de la Police nationale, selon la loi sur le statut général des fonctionnaires. À ce titre, le Directeur de l’Agence de police maritime n’est pas une autorité de police administrative au sens strict mais une autorité de police ordinaire comme le Directeur de l’Agence de la Police nationale<sup>147</sup>.

<sup>141</sup> Elles sont organiquement rattachées sans lien hiérarchique.

<sup>142</sup> Ils sont les chefs de régions et élus au suffrage universel autre que les conseillers locaux.

<sup>143</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 304.

<sup>144</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 196.

<sup>145</sup> KIM (N.-J.) et KIM (Y.-T.), *op. cit.*, p. 255.

<sup>146</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 197.

<sup>147</sup> *Ibid.*

Pour partager les affaires du Directeur de l'Agence de police maritime, les agences locales de police maritime et les commissariats de police maritime en dépendant directement sont établis sous l'autorité du directeur de l'Agence de police maritime. De plus, les commissariats de police maritime sont établis sous l'affiliation des directeurs d'agence locale de police maritime (article 2, alinéa 2 du statut précité).

## **2 – Les organes délibératif et consultatif de police**

Il existe actuellement un Comité de la Police nationale (a) à l'échelon central étatique en tant qu'organe délibératif de police et des conseils de l'administration de sécurité (b) en tant qu'organes consultatifs sur l'administration de police locale.

### *a – Le Comité de police nationale*

Le Comité de la Police nationale est un organe délibératif établi au sein du Ministère de l'Administration et de la Sécurité pour discuter et décider des affaires afférentes à l'administration de la Police (article 5, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi sur la police). Il se compose de sept membres y compris un président. Seul un membre (hors le président) siège de manière permanente (article 5, alinéa 2 de la même loi). Les membres du Comité sont nommés par le Président de la République sur proposition du Ministre de l'Administration et de la Sécurité via le Premier ministre et le mandat est de trois ans non renouvelable (article 6, alinéa 1<sup>er</sup> et l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup> de la même loi). Le Ministre de l'Administration et de la Sécurité doit s'efforcer d'assurer la neutralité politique de la police nationale lorsqu'il propose un des membres du Comité (article 6, alinéa 2 de la même loi). Au moins 2 membres doivent être qualifiés comme magistrats (article 6, alinéa 3 de la même loi).

Ce Comité discute et décide ① des principales politiques publiques relatives à l'administration du personnel, au budget, à l'équipement et à la communication de la Police nationale et des sujets concernant le développement fonctionnel de la police nationales, ② l'amélioration de la protection des droits de l'homme, ③ les demandes de collaboration émanant d'autres autorités publiques, en dehors des missions de Police nationale, ④ les principales politiques publiques de la Police nationale sur le soutien, la coopération et la conclusion de convention avec la police autonome de la région spéciale de Jéju et ⑤ les autres affaires proposées au Comité par le Ministre de l'Administration et de la Sécurité et par le Directeur de l'Agence de la Police nationale puisqu'ils ont reconnu leur importance (article 9 de la même loi). Et il dispose du droit de consentir à la nomination du Directeur de l'Agence de la Police nationale (article 11, alinéa 2 de la loi précitée).

### *b – Les conseils de l'administration de la sécurité*

Les conseils de l'administration de la sécurité sont établis sous l'autorité des chefs des collectivités territoriales régionales (sauf le gouverneur de la région spéciale de Jéju) pour la coordination entre l'administration décentralisée et celle de la sécurité, ainsi que pour la concertation et pour la coordination des autres matières (article 16, alinéa 1 de la loi précitée). Les résolutions du conseil de l'administration de la sécurité n'ont pas de pouvoir de restriction juridique. Le conseil de l'administration de sécurité est un organe consultatif<sup>148</sup>.

## **3 – Les organes exécutifs de police**

Les organes exécutifs de police sont ceux qui exécutent en réalité les volontés des autorités de police en suivant leurs ordres<sup>149</sup>.

### *a – L'Organe exécutif ordinaire de police*

<sup>148</sup> HONG (J.-S.), *op. cit.*, p. 383.

<sup>149</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 306.

Il s'agit de l'organe exécutif s'occupant des affaires de police générale. Le personnel de police devient lui-même un organe exécutif<sup>150</sup>. Les policiers de onze rangs qui composent l'organe exécutif de police sont aux ordres du Directeur de l'Agence de la Police nationale et sont des fonctionnaires de poste désigné (article 2 de la loi sur les fonctionnaires de police). Ils portent un uniforme et une arme (article 20 de la même loi).

L'organe exécutif ordinaire de police se charge principalement de la sécurité dans sa circonscription. En cas de nécessité pour la répression d'un événement subi ou la garde d'une zone spéciale, il peut être envoyé au niveau interrégional sur demande du directeur d'autres agences locales de police ou sur commandement du Directeur de l'Agence de la Police nationale (c'est le renfort fonctionnel de police).

Les directeurs d'agences locales de police peuvent créer des unités sous leur contrôle direct comme un corps ou une équipe de garde, une compagnie mobile, une troupe de police combattante ou une brigade d'intervention spéciale (article 42 du statut de l'Agence de la Police nationale et de ses organes rattachés). Ces unités ne sont pas des autorités de police mais une partie des organes exécutifs de police<sup>151</sup>.

Les personnels de police se chargent aussi des affaires relatives à la police judiciaire (article 196 du Code de la Procédure Pénale). Dans ce cas, on les appelle les agents (ou officiers) généraux de police judiciaire. Les agents de police judiciaire instruisent une enquête judiciaire sous la direction du procureur dans les conditions prescrites par le Code de Procédure Pénale et les officiers de police judiciaire l'assistent.

#### *b – L'Organe exécutif spécial de police*

Un organe exécutif de police, parmi les activités de police générale, en matière de fonction policière remplie dans certains domaines spécifiques<sup>152</sup> : la troupe de police combattante, les policiers militaires et les pompiers.

La troupe de police combattante est un organe exécutif de police placé sous l'autorité du directeur d'agence locale de police ou du directeur d'agence de police maritime pour déclencher des opérations contre l'espionnage (par exemple, le refus de pénétration, la saisie, l'extermination) et pour assister dans les affaires de maintien de la sécurité (article 1, alinéa 1 de la loi sur la création des troupes de police combattante). En cas de nécessité, le Directeur de l'Agence de la Police nationale peut établir une troupe de police combattante sous son autorité (alinéa 2 du même article de la loi précitée). Elle n'est pas une unité militaire en dépit de la similarité d'organisation et de mission, car sa mission concerne le maintien de la sécurité intérieure et ses membres ne sont pas militaires<sup>153</sup>. Les gardiens de la paix appartenant à la police combattante ne sont pas des policiers généraux. Ils sont nommés parmi ceux dont le service militaire est transformé par l'article 24 de la loi sur le service militaire en remplacement de leur service.

Les policiers militaires sont des organes exécutifs de police concernant les affaires militaires, les soldats et les personnels administratifs de l'armée. Ils exécutent les activités de police administrative et judiciaire au sein de l'armée sans de maintenir l'ordre intérieur dans l'armée et deviennent une sorte d'organe exécutif de police à cet égard<sup>154</sup>. En principe, ils ne peuvent pas enquêter sur les personnes ordinaires mais ils peuvent le faire en cas de crime relatif aux matériels militaires ou aux installations militaires (article 9 de la loi concernant les agents de police judiciaire spéciale et le champ de leur fonction).

Le corps des pompiers est un organe qui se consacre à la prévention, la vigilance et la répression contre les incendies ainsi qu'aux activités de secours et de sauvetage en cas d'incendies, de sinistres, de calamités et d'autres situations d'urgence (article 1<sup>er</sup> de

<sup>150</sup> PARK (K.-S.), *op. cit.*, p. 502.

<sup>151</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 306.

<sup>152</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 198.

<sup>153</sup> PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 307.

<sup>154</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 198.

la loi fondamentale sur la lutte contre les incendies). La loi fondamentale sur la lutte contre les incendies distingue les pompiers étatiques et les pompiers territoriaux (article 2 de la même loi). Les affaires de lutte contre les incendies constituent une partie des affaires de police mais leurs organismes sont indépendants de l'organisme de police ordinaire. Les affaires de lutte contre les incendies sont prévues par la loi fondamentale sur la lutte contre les incendies.

#### **4 – Les organes de la police autonome de la région autonome spéciale de Jéju**

Une organisation de police autonome est établie à Jéju, région à statut spécial, sous l'autorité du gouverneur, exception au régime de police coréenne dont le principe est national jusqu'à présent (article 115, alinéa 1 de la loi spéciale pour l'établissement de la région spéciale de Jéju et la création d'une ville libre internationale).

Les affaires de police autonome sont ① les opérations pour la sécurité de vie des habitants (par exemple, les patrouilles et la gestion d'équipements pour la sécurité de vie, le soutien et le guide des activités de prévention des crimes auxquelles les habitants participent, la protection des populations contre les accidents par manque de vigilance et les calamités publiques, le maintien de l'ordre social concernant la vie quotidienne des habitants et le contrôle des infractions à l'ordre social), ② les activités de circulation dans la communauté, ③ les services de sûreté des équipements publics et des lieux d'événement régional et ④ les missions des policiers autonomes en tant qu'agents de police judiciaire prévues par la loi concernant les agents de police judiciaire spéciale et le champ de leur fonction (article 108 de la loi spéciale pour l'établissement de la région spéciale de Jéju et la création de ville libre internationale).

Pour traiter les affaires mentionnées ci-dessus, un corps de police autonome, dont le chef est nommé par le gouverneur de la région et placé sous sa tutelle, est établi dans la région spéciale de Jéju (article 106, alinéa 1<sup>er</sup> et l'article 107, alinéa 1<sup>er</sup> de la même loi). Le chef de ce corps de police autonome est devenu une autorité de police autonome. Un organisme subsidiaire est établi dans une ville administrative, dans les conditions prescrites par arrêté régional, pour se charger de l'exécution des affaires de police autonome. Cet organisme s'appelle l'Unité de police autonome. Son chef est nommé par le gouverneur (article 109 de la même loi).

Un comité d'administration policière est établi sous l'autorité du gouverneur pour la coordination entre l'administration décentralisée et l'administration policière et pour la délibération des matières suivantes : ① la répartition des missions entre la police nationale et la police autonome, ② la fixation d'objectifs et l'évaluation des activités de la police autonome et ③ le soutien pour l'administration de la police autonome. C'est un organe délibératif de police autonome.

L'ensemble des personnels de la police autonome qui exercent réellement les missions que l'autorité de la police autonome a ordonnées sur le terrain est devenu l'organe exécutif de la police autonome<sup>155</sup>. Le gouverneur détient le droit de nomination et de destitution.

Les rapports entre les organismes de la Police nationale et ceux de la région de Jéju se divisent en deux : un rapport de tutelle et celui de respect et de coopération mutuels. La loi sur l'autonomie locale dispose une clause générale concernant le pouvoir de tutelle de l'État. Cette clause s'applique bien sûr à la police autonome de Jéju<sup>156</sup>. Nous pouvons donner des exemples de respect et coopération : la convention sur la répartition des affaires (article 110 de la même loi), la coopération et l'utilisation mutuelles (article 119 de la même loi) et l'aide financière (article 122 de la même loi)

#### **B – Les organes de la police administrative au sens strict**

L'organe de la police administrative au sens strict désigne l'institution qui a pour mission de prévenir les risques de sécurité publique et d'ordre public dans des domaines

<sup>155</sup> HONG (J.-S.), *op. cit.*, p. 384.

<sup>156</sup> HONG (J.-S.), *op. cit.*, p. 385.

qui, bien que n'étant pas des missions de police proprement dite, en sont concomitantes<sup>157</sup> : la police de l'hygiène, la police de la forêt, la police de la douane, etc.

Les autorités de police administrative au sens strict sont les autorités administratives compétentes qui se chargent des affaires de police administrative au sens strict. Leurs personnels deviennent des organes exécutifs de police administrative au sens strict. Ils sont, dans certains cas, agents (ou officiers) de police judiciaire spéciale (article 197 du Code de Procédure pénale et article 5 de la loi concernant les agents de police judiciaire spéciale et le champ de leurs fonctions).

## **C – Les organes de la police en temps d'alerte**

L'organe de la police en temps d'alerte désigne une institution qui se charge de la mission de police en cas d'événements d'urgence où il est impossible de maintenir l'ordre public seulement à l'aide de l'organisme policier général. En conséquence, c'est un organisme militaire. Il y a un commandant en chef de l'état de siège (1) et un commandant en chef du détachement militaire (2) en tant qu'autorités de police du temps d'alerte.

### **1 – Le Commandant en chef de l'état de siège**

Quand les circonstances imposent de faire face avec des moyens militaires ou de maintenir la sécurité publique et l'ordre par la mobilisation de forces militaires en temps de guerre, conflit armé ou urgence nationale similaire, le Président de la République peut proclamer la loi martiale dans les conditions déterminées par la loi (article 77, alinéa 1 de la Constitution coréenne). Si la loi martiale est proclamée, le commandant en chef de l'état de siège accomplit la fonction de police dans sa circonscription avec des moyens militaires. La loi martiale est divisée en deux, d'une part, la loi martiale extraordinaire et, d'autre part, la loi martiale de surveillance (alinéa 2 de l'article précité). Sous le régime de la loi martiale de surveillance, le commandant en chef dirige les affaires administratives et judiciaires relatives à l'armée (article 7, alinéa 2 de la loi concernant l'état de siège). Sous le régime de la loi martiale extraordinaire, le commandant en chef dirige toutes les affaires administratives et judiciaires dans sa circonscription (alinéa 1 de l'article précité).

### **2 – Le Commandant en chef du détachement militaire**

Un commandant en chef du détachement militaire est établi pour accomplir une mission de détachement militaire, c'est-à-dire qu'une troupe de l'armée de terre stationne dans une zone et la surveille, il s'agit de maintenir l'ordre de l'armée de terre et de protéger les bâtiments ou les installations attachés à l'armée de terre. Cette mission n'est pas une activité de police des autorités militaires mais une sorte de renfort administratif<sup>158</sup>.



<sup>157</sup> KIM (N.-J.) et KIM (Y.-T.), *op. cit.*, p. 257.

<sup>158</sup> KIM (D.-H.), *op. cit.*, p. 199 ; PARK (Y.-H.) et JEONG (H.-G.), *op. cit.*, p. 309.



# LES CONSÉQUENCES DISCIPLINAIRES DE MANQUEMENTS AUX RÈGLES DE SÉCURITÉ PAR LES AGENTS PUBLICS

par Frédéric COLIN

*Maître de conférences de droit public  
à l'Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III  
Centre de Recherches Administratives*

La hiérarchie ainsi que les usagers sont de plus en plus sensibles au respect des règles de sécurité que le service public doit mettre en œuvre dans le cadre de son action. Le contentieux a tendance à se développer ces dernières années sur le terrain du droit pénal, y compris à l'encontre des personnes publiques<sup>159</sup> et de leurs agents. En effet, la pénalisation des faits non intentionnels a conduit à un accroissement des litiges, même si les condamnations restent rares, sur le fondement de l'article 121-3 du Code pénal. Ainsi, la méconnaissance des règles de sécurité par un maire a conduit à le déclarer coupable d'homicide et de blessures involontaires sur trois personnes électrocutées au cours du bal, avec projection de mousse, ainsi que la commune, en raison du contact avec des rambardes métalliques du podium non relié à la terre mis par celle-ci à la disposition de l'entreprise de sonorisation. En effet, la juridiction judiciaire a retenu qu'en se désintéressant de l'organisation de cette manifestation après l'avoir confiée au comité des fêtes et en s'abstenant de vérifier ou de faire vérifier le respect des règles de sécurité, une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité a été commise<sup>160</sup>.

Mais le contentieux peut se développer, parallèlement (en raison de l'indépendance des législations), sur le terrain du droit disciplinaire de la fonction publique.

La définition de la faute est absente dans le statut général de la fonction publique, c'est donc la jurisprudence qui l'identifie, comme tout manquement à une obligation de la fonction. Il s'agit nécessairement d'une appréciation *in concreto*, qui amène l'administration et le juge à apprécier avec minutie les faits, afin de procéder à leur qualification juridique, avant d'envisager la proportionnalité de la sanction à prononcer.

Dans cette perspective, la méconnaissance des règles de sécurité relatives à l'emploi occupé constitue bien une faute professionnelle justiciable d'une sanction. La juridiction administrative n'en donne cependant, malheureusement, pas de définition, mais on peut seulement en dégager les lignes directrices des quelques affaires déjà jugées, qui sont d'ailleurs, parfois, plus qu'elliptiques sur les faits<sup>161</sup>.

Il peut ainsi s'agir d'agissements contraires aux règles et à la déontologie gouvernant les fonctions dont un agent ne peut raisonnablement croire qu'il servait le service public. L'appréciation de la faute est dans cette hypothèse appréciée en fonction du rang de l'intéressé<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> Le nouveau Code pénal consacre la responsabilité pénale des personnes morales de droit public, sauf l'État, pour « les infractions commises pour leur compte par leurs organes ou représentants » (art. 121-2, al. 1<sup>er</sup>).

<sup>160</sup> Cass. crim., 11 juin 2003, *Jean-Louis X.*, n° 02-82.622 ; Bull. crim. 2003, n° 121 ; *Rev. sc. crim.* 2003, p. 784, obs. Y. Mayaud.

<sup>161</sup> CAA de Marseille, 2 décembre 2003, *M. Gérard X.*, n° 99MA01204.

<sup>162</sup> CAA de Paris, 17 juin 2009, *La Poste*, n° 08PA03202. L'affaire, digne d'un mauvais polar, est assez rocambolesque pour en citer les faits assez précisément. L'agent en cause, alors cadre supérieur de second niveau exerçant les fonctions de chef de l'agence de Paris Capucines de La Poste du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris, a reçu un appel téléphonique d'un interlocuteur se présentant comme le président du conseil d'administration de La Poste la chargeant d'une mission confidentielle pour laquelle un certain M. Y du service secret international l'appellerait ensuite ; l'individu, qui a aussitôt contacté l'agent et lui a demandé d'acheter immédiatement un téléphone portable dédié à leurs communications confidentielles, lui a exprimé son souhait,

Le juge administratif exerce un contrôle normal sur la qualification juridique des faits<sup>163</sup>, et un contrôle réduit de l'erreur manifeste d'appréciation sur l'adéquation de la sanction à la faute commise<sup>164</sup>. La faute sera souvent considérée comme grave. Le fait d'accepter une somme d'argent d'un usager, qui plus est d'un détenu, sera ainsi considéré comme une faute grave, même si la somme est minime : le fait constitue un agissement considéré comme contraire à la fois à la déontologie du personnel pénitentiaire et aux règles de sécurité des établissements pénitentiaires<sup>165</sup>.

Ce ne sera au contraire pas le cas si les manquements aux règles de sécurité pouvant être relevés, bien qu'étant à l'origine de risques pour la sécurité des usagers, n'étaient de nature à justifier une fermeture de l'établissement en cause<sup>166</sup>.

On voit donc que l'interprétation des règles de sécurité prend deux significations : soit celle, stricte, faisant référence à une situation objective, reposant sur des conditions matérielles, qui entraîne l'absence de dangers pour les personnes<sup>167</sup> ou les biens ; soit une autre, plus large, qui englobe la déontologie.

L'agent dispose de peu de motifs d'exonération de sa responsabilité disciplinaire. Le juge appréciera notamment l'expérience, les compétences et qualités professionnelles et le niveau de responsabilité de l'agent, afin de vérifier s'il a contrevenu aux règles et à la déontologie gouvernant ses fonctions ; la circonstance qu'il ait subi une pression psychologique intense et qu'il ait eu peur ne suffit pas à excuser ou minimiser les agissements en cause<sup>168</sup>. Le fait qu'il s'agisse d'une première faute n'y change rien (une récidive pourrait simplement, éventuellement, conduire à une aggravation de la sanction prononcée si la première n'était pas déjà la révocation...)<sup>169</sup>. Tout est question de connaissance de ses obligations en la matière par l'agent ; mal formé, il ne pourra en principe pas faire l'objet de sanction. Par contre, si, informé de ses obligations par sa hiérarchie, dans les conditions prévues par les textes, il devra se plier immédiatement aux prescriptions de ses supérieurs.

---

dans le cadre d'une lutte contre le blanchiment, de connaître le nom d'un client effectuant des opérations importantes en numéraire et ceux des clients détenant le volume le plus important d'épargne disponible et lui a demandé de s'informer sur la procédure des virements internationaux ; l'agent a donné à son interlocuteur une quinzaine de noms et prénoms de clients et le montant de leurs avoirs, ainsi que le numéro de compte d'un client aux avoirs importants ; à la demande de son interlocuteur, l'agent s'est entraînée à imiter la signature de ce client, le soir après la fermeture du bureau ; le lendemain, l'agent s'est informé auprès du centre financier sur les procédures en matière de virements internationaux ; son interlocuteur lui a par ailleurs indiqué que des fraudeurs utilisaient le compte du client susmentionné pour effectuer du blanchiment d'argent servant à financer des activités terroristes et l'a informée qu'il allait commander à la caisse de l'agence 258 000 euros en se faisant passer pour ce client ; l'agent, qui a ultérieurement confirmé cette commande à la caissière, étonnée d'une telle réservation de fonds, s'est informée sur la personnalité du client susmentionné auprès du conseiller financier lequel lui a fait part de ses réticences s'agissant d'une telle demande de liquidités de la part d'une personne de 83 ans dont le compte était peu actif et l'a mise en garde contre une éventuelle escroquerie ; le surlendemain, l'agent a reçu de nouveaux appels de son interlocuteur poursuivant ses instructions en vue d'une remise des fonds pour scannage avant restitution et que la commande de fonds a été confirmée au bureau de Paris Louvre ; le jour d'après, l'agent s'est fait livrer la totalité des fonds disponibles dans son bureau suivant les directives de son interlocuteur malgré les objections de la caissière au regard des règles de sécurité puis a quitté le bureau avec 340 500 euros placés dans une sacoche et suivant les instructions reçues s'est rendue en taxi au café le Canon de la Nation où elle a remis la sacoche dans les toilettes à une inconnue sans la voir ; l'agent s'est ensuite rendu à la terrasse d'un autre café pour attendre la restitution des billets, en vain jusqu'à 12 h, heure à laquelle il est allé déposer plainte pour escroquerie au commissariat du 1<sup>er</sup> arrondissement.

<sup>163</sup> CE, 17 juin 2005, *M. Charles B.*, n° 261691 ; *AJDA* 12 sept. 2005, p. 1689, concl. D. Casas.

<sup>164</sup> CE, Sect., 9 juin 1978, *Lebon*. Le juge peut donc annuler une sanction trop grave, mais aussi trop légère : CE, 15 février 1999, *Centre hospitalier de Cannes*.

<sup>165</sup> CAA de Marseille, 4 avril 2006, *M. Jean-Jacques X.*, n° 02MA01407.

<sup>166</sup> CAA de Bordeaux, 29 juin 2006, *Ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées*, n° 02BX01679.

<sup>167</sup> P. ex. responsable d'un cinéma municipal laissant entrer plus d'enfants que ne pouvait en contenir la salle : CE, 28 novembre 1990, *Commune de Montgeron*, n° 77915.

<sup>168</sup> CAA de Paris, 17 juin 2009, *La Poste*, n° 08PA03202, préc.

<sup>169</sup> F. Colin, « La récidive administrative », *AJDA*, 23 novembre 2009, pp. 2148-2154.

L'agent peut tenter de demander la suspension de la sanction prise à son encontre. Rappelons que l'article L. 521-1 du code de justice administrative dispose que « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation (...), le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision (...) lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ». L'argument privilégié par les agents sur ce terrain réside dans la disproportion de la sanction prise au regard du manquement aux règles de sécurité. Mais il semble que le juge administratif soit peu réceptif à ce type d'argument, d'autant que cela conduirait le juge des référés à mener un contrôle entier de l'appréciation des faits ayant justifié la mesure disciplinaire, alors qu'il doit se borner à désigner, le cas échéant, comme étant de nature à créer un doute sérieux, le moyen tiré d'une appréciation manifestement erronée de l'administration<sup>170</sup>.

## **Conclusion**

Les obligations pesant sur les salariés et les agents publics en matière de règles de sécurité sont de plus en plus lourdes, et conduisent à établir une obligation de moyens renforcée. Ainsi, il leur incombe notamment de respecter leurs obligations en matière de formation. A cet effet, la Cour de cassation a d'ailleurs décidé que le salarié « conducteur-receveur » responsable de deux accidents de la circulation, et qui n'avait pas assisté à une formation en matière de sécurité routière organisée par son employeur, sans fournir de motif légitime, commet une faute grave justifiant son licenciement<sup>171</sup>. On peut supposer que le juge administratif rendrait une solution similaire à l'encontre d'un agent public, d'autant que serait probablement en jeu la sécurité du public.

Les règles d'hygiène et sécurité s'appliquent à tous les agents publics, diffusent dans l'ensemble de la hiérarchie, et deviennent une donnée essentielle des conditions de travail.



---

<sup>170</sup> CE, 6 décembre 2004, *Ministre de l'Équipement*, n° 269892.

<sup>171</sup> Cass. soc., 27 janvier 2009, n° 07-43.955.



# DISTINCTIONS

DES MEMBRES DU CRA  
LE 3 FÉVRIER 2010

## - Prix de la ville d'Aix

Attribué à l'étudiant ayant rédigé la meilleure thèse portant sur le sujet « Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales »

décerné à : **Mlle GORGE Anne-Sophie**  
sous la direction de M. Jean-Marie PONTIER

## - Prix de thèse Gaston JÈZE et médaille du Conseil Général

Attribué à l'étudiant ayant soutenu une thèse constituant une recherche fondamentale en droit public

décerné à : **Mlle GORGE Anne-Sophie**

Thèse : « Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales »  
sous la direction de M. Jean-Marie PONTIER

## - Prix des Éditions Législatives

Attribué à l'étudiant ayant rédigé la meilleure thèse en droit public

décerné à : **M. GUEGUEN Romaric**

Thèse : « L'action internationale des collectivités territoriales françaises dans le cadre de l'État unitaire »  
sous la direction de M. Jean-Marie PONTIER

## Mention Droit Public

### - Prix EDF

Attribué au Major du Master Recherche Droit administratif approfondi des collectivités territoriales

décerné à : **Mlle LEHARTEL Orama Marilyn**

### - Prix de la spécialité « Contrats publics et concurrence »

Attribué au Major du Master Professionnel Contrats publics et concurrence

décerné à : **Mlle JOUBERT Anaïs**

### - Prix de la spécialité « Droit de la défense »

Attribué au Major du Master Professionnel Droit et administration de la défense  
décerné à : **Mlle CVETKOVIC Slavica**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>○ Éditorial :</b> <b>Des risques, et du rôle des autorités publiques dans leur prévention</b> par Jean-Marie PONTIER.....	1
<b>○ Les censures de l'image</b> par Jean-Marie PONTIER.....	5
<b>○ L'externalisation de fait des missions de police administrative : la substitution de la sécurité privée à la sécurité publique</b> par Raphaël JAMET-FOURNIER.....	25
<b>○ La police en Corée</b> par Seung-Gyu OH.....	53
<b>○ Les conséquences disciplinaires de manquements aux règles de sécurité par les agents publics</b> par Frédéric COLIN.....	65
<b>○ Distinctions.....</b>	69
<b>○ Table des matières.....</b>	71