

Le modèle espagnol de sécurité privée

Antonio Arroyo | Doctorant CNAM-CRF (Centre de recherche sur la formation).

Note de la rédaction : Ce texte est la version RDN d'un article qui a été publié en mars 2012 dans la revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, les *Cahiers de la sécurité* n° 19.

La naissance et le développement de la sécurité privée en Espagne suivent deux chemins parallèles, celui de l'histoire et celui de l'évolution politique espagnole des 150 dernières années. Son évolution rapide et son utilisation par les services publics nécessiteront l'intervention de l'État (*Cf.* Martin P. Pacheco). Le modèle de sécurité privée ainsi créé, complémentaire et subordonné à la sécurité publique, contribuera par ses effets et son ancrage dans l'action « préventive » à valoriser sa propre image et celle des forces de sécurité publique, pourtant destinées principalement à un autre usage. Mais au-delà des textes, l'Espagne a créé des mécanismes de coordination pour faciliter les relations public-privé.

Comment fonctionnent ces relations, qui permettent la professionnalisation et le contrôle d'un personnel de sécurité privée dont la plupart est armé ? Nous allons essayer de répondre à ces questions, en commençant par faire un détour dans la littérature. Nous évoquerons aussi les contextes socio-historiques et culturels des différentes étapes de cette transformation. Puis nous concluons par l'opinion des Espagnols vis-à-vis du personnel de sécurité privée et de sa nécessité d'être armé et contrôlé par l'État.

Demande de sécurité privée et armement des vigiles de sécurité

En Espagne la loi impose l'appartenance exclusive du personnel de sécurité à une entreprise privée. La qualité de vie et le sentiment d'insécurité sont les principaux facteurs de son développement. L'Espagne a fait le choix d'intégrer la sécurité privée à son modèle de sécurité publique pour mieux la contrôler. On le voit dans la littérature (*Cf.* Salinas A. Framis et Alberola C. Rechea).

Des auteurs comme Hoogenboom et Marré (1988) ou Jung (1990) font référence à l'état de bien-être social comme facteur explicatif, d'un certain nombre d'activités de services qui traditionnellement étaient gérés par l'État et ce sont maintenant des entreprises privées qui les prennent en charge. La plupart des pays qui cèdent une partie de la gestion de l'ordre public contrôlent plus et font moins

(Cf. Osborne et Goebler). Les enquêtes de victimisation démontrent la faible quantité de plaintes déposées par les victimes de délits mineurs, en raison du faible niveau d'élucidation (Cf. Rencontre de sécurité publique de Catalogne, 2000 cité par Framis Salinas Andréa). Schearing et Stenning, font allusion aux changements urbains et au fonctionnement de l'activité sociale comme indicateurs de la demande de sécurité privée. Le contrôle et la régulation de l'ordre dans ces espaces sont privés et légitiment l'existence des acteurs par un besoin spécifique. En effet, la légitimité économique des clients des entreprises privées de sécurité donne priorité à la prévention des risques sur la réaction face au crime (Cf. Schearing et Stenning cité par Salinas Andréa Framis et Albarola C. Rechéa).

La renaissance de la prévention de la délinquance est basée sur la gestion du risque et non sur la prévention du délit. Cette forme de pensée basée sur le risque prend sa source naturelle dans l'entreprise privée, même si elle s'étend également aux domaines publics du contrôle de la criminalité. Le rôle des entreprises de sécurité est d'anticiper, identifier, évaluer la gravité des risques et de développer des actions pour les éviter. La nature de la peur et des préoccupations des citoyens envers le délit et ses conséquences, s'est déplacée ces dernières années vers des questions moins quantifiables et tangibles comme le sentiment d'insécurité, le désordre, le comportement antisocial et des aspects de la qualité de vie.

En Espagne la sécurité privée a profité de la crise du modèle policier durant la transition politique (Cf. Iñaki Agirreazkuenaga). En effet, après la mort du général Franco, la Police et la Garde civile étaient perçues comme les instruments de répression survivants du régime. Jusqu'à leur réhabilitation démocratique, les forces de sécurité publique ont toujours inspiré la méfiance citoyenne pour la prévention. Dans ce contexte, la sécurité privée s'est développée en ouvrant des nouveaux espaces sociaux.

Malgré le caractère privé des entreprises et de leur personnel, ainsi que leurs services et activités, la loi relative à la sécurité privée de 1992 stipule qu'elle est complémentaire et subordonnée à la sécurité publique. À partir de là, contrôles et interventions administratives conditionnent son exercice.

Contexte socio-historique

Des gardes assermentés aux vigiles de sécurité

C'est à partir du 8 novembre 1849, que l'on verra apparaître les premiers « gardes assermentés », comme acteurs « collaborateurs » de la Garde civile, qui ne pouvait assurer seule ses missions. Ils portaient une carabine munie d'une baïonnette à partir de 1876 et les gardes assermentés à cheval portaient en plus de la carabine, le sabre de la cavalerie.

Avec le régime franquiste, ses activités évoluent vers d'autres domaines, comme la surveillance des biens publics. C'est ainsi que vont apparaître les fameux « *Sérenos* » (gardes de nuit), dont les uniformes ressemblaient à ceux de la police gouvernementale franquiste. Ils portaient une matraque en bois de plus de 50 cm, une petite lanterne, un énorme sifflet et une sorte de lance d'un bon mètre se terminant en pointe aiguisée. Leur uniforme était également doté d'une casquette plate munie d'un insigne avec l'aigle, écusson du général Franco. Ils détenaient un important pouvoir légal avec la qualité « d'agent de l'autorité publique ». Mais les choses vont également changer pour le « *Séreno* » pendant la dictature avec un décret de loi autorisant les grandes industries à créer un service interne de sécurité.

Les entreprises pétrolières vont ainsi créer leur service interne de sécurité avec des vigiles assermentés et armés. La distinction de ces gardes se faisait grâce à leur plaque métallique portant la mention de « *GJ* » (Garde assermenté). C'était l'époque de la contrebande, avec vols et marché noir, consécutifs aux besoins comme aux quotas suite à la Seconde Guerre mondiale mais aussi à l'embargo commercial de l'ONU vers l'Espagne.

Évolution de la réglementation et transformations

Dans le décret du 1^{er} mars 1974 apparaît le « Vigile de sécurité assermenté des entités bancaires ». Peu après, l'ensemble de la réglementation jusqu'ici dispersée est rassemblée par le décret royal 2113/77 du 23 juillet 1977 qui réforme et intègre le service des « Vigiles de sécurité des entités bancaires » dans ceux de l'industrie et du commerce. Cette même année, le décret royal 2727/1977, crée les « Vigiles de nuit ». Enfin, le décret royal 629/1978, crée le service des « vigiles de sécurité assermentés » de la nouvelle génération. Ils portaient tous un uniforme identique avec une casquette plate de couleur grise, du même modèle que celui de la police locale américaine, et armés de fusil et revolver. La Compagnie nationale des chemins de fers espagnols (RENFE), créa ainsi son propre service « La Vigilance assermentée RENFE ». Ces vigiles armés patrouillaient par équipes de deux dans les trains, tout comme le font aujourd'hui les vigiles des entreprises privées de sécurité.

Le vigile de sécurité renforce son image auprès de la population

À la fin des années 1960, de nouvelles exigences dans le domaine des transports de fonds feront émerger des groupes reconvertis de militaires, de policiers et de gardes civils, qui créent la première entreprise espagnole de transports de fonds, (Transportes Blindados). À partir des années 1970, un nouveau paysage se dessine pour les « gardes assermentés » et son image se modernise. Les gardes assermentés des services internes seront maintenus jusqu'au début des années 1980, époque décisive pour la sécurité privée et le garde assermenté. Considéré alors comme un agent de l'autorité publique, il sera soumis à un entraînement régulier au tir, sous

le contrôle de la Garde civile. Cette formation spécifique consistait en l'apprentissage du fonctionnement et du maniement simple de l'arme réglementaire à l'aide d'un manuel de 56 pages, rien de très difficile pour des anciens policiers ou militaires. À partir des années 1970, la plaque d'identification apparente sur les uniformes des gardes « *GJ* » (Garde assermenté) devient « *VJ* » (Vigile assermenté), et la formation exigée est affinée, faisant perdre au « *GJ* » l'aspect militaire, caractéristique de l'époque franquiste. Avec l'adoption par l'Espagne d'un modèle démocratique, de nombreuses entreprises privées de sécurité naissent et les lois changent. Le vigile assermenté perd un certain respect de la population. Ses prestations s'étendent maintenant *via* une multitude d'entreprises de sécurité privée, pour répondre en masse à un besoin économique. La police nationale change sa couleur d'uniforme (gris pour le marron), laissant au vigile de sécurité ses couleurs ancestrales, comme si l'État cherchait ainsi à l'abandonner.

De fait, le « vigile de sécurité privée assermenté », devient moins important pour la sécurité publique. D'ailleurs, à partir de l'approbation de la constitution espagnole, des sentences jurisprudentielles commencent à surgir timidement. La jurisprudence questionne le cadre législatif lié au statut d'agent de l'autorité publique stipulé par les anciens textes. La qualité « d'agent de l'autorité publique » disparaît et le nouveau vigile de sécurité privée se voit obligé de persuader l'opinion publique de la perte de cette qualité, en démontrant son professionnalisme.

Un cadre réglementaire précis et contrôlé par la puissance publique comme moteur de la professionnalisation

La Loi sur la sécurité privée (*LSP*) de 1992 devient la première norme légale de contrôle et de régulation du secteur. À partir de 1978 un règlement relatif aux explosifs exige la surveillance des dépôts et des usines de production par des « vigiles assermentés » et armés. C'est à partir de 1983 qu'apparaissent les « gardes assermentés d'explosifs », avec habilitation et formation spécifiques leur donnant également la qualité d'agents de l'autorité publique. Entre 1970 et 1980, « le vigile assermenté » reste sous le contrôle de la garde civile, laquelle garde aujourd'hui le contrôle des armes.

La *LSP* crée alors plusieurs spécialités du « vigile de sécurité » changeant sa relation à l'armement à partir d'une définition plus précise des activités. Le passage à la démocratie semble garder cette tradition de la relation à l'arme du nouveau « vigile de sécurité », malgré la montée en puissance de la relation économique par l'intermédiaire d'un contrat de prestations. L'arme des « vigiles de sécurité », est d'abord perçue par la population comme un outil de prévention et de dissuasion des risques avant d'être symbole d'autorité. La sécurité privée, ne cesse pas pour autant de faire partie d'un modèle intégré de sécurité et son personnel bénéficie également d'une protection juridique dans le cadre de l'exercice de ses fonctions,

presque au même titre que le personnel des forces de sécurité publiques. Le garde du corps, et le vigile d'explosifs, participent ainsi à la lutte antiterroriste.

Depuis la *LSP* de 1992, deux axes de spécialisation tracent la dynamique de professionnalisation :

1) les gardes du corps, les convoyeurs de fonds et les vigiles d'explosifs de matières dangereuses, sont des spécialités du « vigile de sécurité » ;

2) les gardes-chasse et les gardes-pêche maritimes sont des spécialités des gardes forestiers.

L'arme réglementaire des vigiles de sécurité est le revolver calibre 38 Spécial de quatre pouces, et celle des gardes du corps le pistolet semi-automatique de calibre 9 millimètres *parabellum*. La loi prévoit également l'utilisation de carabines à répétition de calibre 12/70, mais d'autres types d'armes peuvent être utilisés en raison des circonstances et d'autorisation préalable. Les vigiles de sécurité portent la défense « réglementaire » composée d'une matraque de couleur noire de 50 centimètres de long en caoutchouc semi-rigide. Les chefs de sécurité sont, en plus, munis de menottes réglementaires afin d'immobiliser les individus en attendant la mise à disposition immédiate aux forces de sécurité publiques.

Dans les bateaux marchands ou de pêche qui naviguent sous pavillon espagnol dans des eaux où existe un risque potentiel, les vigiles de sécurité privée peuvent porter et utiliser des armes de guerre afin de prévenir et réprimer les attaques dans les conditions prévues par la réglementation. Les services de la Garde civile peuvent autoriser selon les circonstances des armes complémentaires à l'arme réglementaire adaptées aux contextes de sécurité.

Le règlement de sécurité privé stipule que les services avec arme s'exercent dans trois activités distinctes :

- Protection et surveillance spécifiquement taxées, dont ceux de la protection du convoyage d'objets de valeurs ou dangereux (armes, explosifs).
- Protection d'établissements, entités, organismes ou immeubles définis, en réponse à des circonstances ou contextes spécifiques selon l'autorité publique.
- Après autorisation préalable lorsque l'exercice de la prestation nécessite la surveillance avec arme (un mémoire technique est exigé par l'organe de contrôle pour tous types de prestation).

Quelques données et résultats du modèle actuel

1 541 entreprises, 89 500 vigiles dont 86 % d'hommes et 660 centres de formation composent le paysage de la sécurité privée en Espagne. En 2010, les services de contrôle ont effectué 30 000 inspections auprès des entreprises privées et

instruit 2 500 procédures de sanctions dont la majorité dues au travail dissimulé (ou illégal) et demandes d'intervention des forces de sécurité publique pour fausses alarmes. Il y a peu de bavures dans le cadre de l'exercice direct de l'activité pour non respect de la législation relative à l'usage de l'arme ou de la force, mais des cas existent et sont très sévèrement sanctionnés (Cf. *El Pais.com* du 22 avril 2008). Les clients du métro de Madrid (espace public surveillé majoritairement par les vigiles des sociétés privées), considèrent à 64 % que le métro est plus sûr que les rues.

*

**

Créés presque en même temps que la Garde civile (corps de police sous statut militaire), les gardes assermentés vont dépendre du contrôle de cette dernière. Considérés comme complémentaires pour la sécurité publique et bénéficiant depuis leur création d'un statut d'agent de l'autorité publique, ils combleront le manque d'effectifs policiers dans certains territoires. Dépossédé du statut d'agent de l'autorité publique depuis l'arrivée de la démocratie, le vigile de sécurité s'est vu obligé de gagner une nouvelle image de confiance en démontrant son professionnalisme auprès de la population.

Les études sociologiques élaborées à la demande de l'association professionnelle *APROSER*, reflètent les opinions de la population vis-à-vis de la sécurité privée. D'après l'étude réalisée en 2010, 63 % des personnes interrogées ont une opinion positive (en amélioration depuis 2007), et 3 Espagnols sur 4 ont une très bonne opinion. La majorité des personnes estiment, que les vigiles de sécurité protègent bien les citoyens, 61 % d'entre elles estiment qu'ils complètent les activités de la police et la plupart des Espagnols sont favorables aux armes. En Espagne, la sécurité privée est une activité professionnelle régulée et soumise à un contrôle permanent de l'autorité publique par l'intermédiaire de la police (Cf. Commissaire E. Gandara, chef de l'Unité centrale de sécurité privée du corps national de police in *Boletín Informativo* n° 26).

Afin de maintenir un certain niveau de professionnalisation, le secteur privé qui exerce des fonctions traditionnellement dédiées à la puissance publique ou en relation avec elle, accepte une série de contrôles et de conditions. Ce modèle régule les limites, pouvoirs, fonctions et espaces réservés à la sphère publique et à la sphère privée ainsi que les relations de coopération. Deux organes assurent et garantissent la complémentarité opérationnelle :

- Les commissions mixtes de coordination, instrument politique de relation entre l'administration, les entreprises de sécurité, les établissements à risques particuliers et les représentants du personnel de sécurité.

- Le « Centre de coordination de sécurité publique-privée », mécanisme de coordination opérationnel en fonction depuis 2001, véritable canal de communication entre personnel de sécurité privée en service et forces de sécurité publique.

Le modèle espagnol de sécurité privée, intégré à la sécurité publique et contrôlé par elle, a démontré son professionnalisme. Cette intégration valorise également l'image de la sécurité publique, dégradée depuis le franquisme.

Éléments de bibliographie

APROSER (*Asociacion Profesional de Compañías Privadas de Seguridad*) : *Boletín Informativo* (Bulletin d'information) n° 26, juillet 2011.

Salinas Andréa Framis et Albarola C. Rechéa : « *La seguridad privada y su papel en la gestion de la seguridad ciudadana* » ; Uned (Université nationale d'éducation à distance), 2010.

« *Una grabación capta a un vigilante del metro mientras patea a un viajero* » (« Une caméra de surveillance capte des images d'un vigile qui porte des coups de pieds sur un voyageur ») in *El Pais.com*, samedi 22 avril 2008 (elpais.com/diario/2008/04/22/madrid/1208863459_850215.html).

Martin P. Pacheco : *Régimen Jurídico Administrativo de la Seguridad Privada en España* (Régime juridique administratif de la sécurité privée en Espagne ; thèse doctorale) ; Université de Malaga, département de droit administratif, Faculté de droit, 2006 (riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/4723/REGIMEN%20JURIDICO.pdf?sequence=6).

« *Seguridad Privada* » in *Boletín Informativo* n° 20 ; Direction générale de la police (commissariat général de la sécurité citoyenne), 2005.

García Espana, Perez Jimenez, Benitez Jimenez : *La delincuencia segun las victimas un enfoque integrado a partir de una encuesta de victimacion* ; Malaga Fundacion EL Monte, 2006.

David Osborne et Ted Goebler : *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* ; Plume, 1992 , cité par Salinas Andréa Framis et Albarola C. Rechéa : *Op. Cit.*

Iñaki Agirreazkuenaga : « *Perfiles y problematica de la seguridad privada en el ordenamiento juridico Español* » (« Profils et problématique de la sécurité privée dans l'ordonnancement juridique espagnol ») in *Revista de Administración Pública* (Revue espagnole de l'administration publique) n° 118, janvier-avril 1989.

Hoogenboom et Marré : « Des paradoxes du contrôle d'état sur l'industrie de la sécurité privée : la légitimation et la naissance d'un complexe d'organismes policiers ? » in *Déviance et société*, Vol. 12, n° 4 , 1988.