

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure

NOR : IOCD1129997P

Monsieur le Président de la République,

En janvier 2006, le ministère de l'intérieur a engagé l'élaboration d'un projet de code de la sécurité intérieure, répondant ainsi à une préconisation du « rapport sur les orientations de la politique de sécurité intérieure » annexé à la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure : « Un code de la sécurité intérieure regroupant l'ensemble des textes qui intéressent la sécurité publique et la sécurité civile sera préparé. »

L'article 102 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure habilite le Gouvernement à procéder par ordonnance à la codification, dans un délai de douze mois à compter de sa publication, soit avant le 14 mars 2012, des dispositions législatives relatives à la sécurité publique et à la sécurité civile.

Il retient le principe de la codification à droit constant, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs, abroger les dispositions devenues sans objet et étendre, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, les dispositions ainsi codifiées aux collectivités d'outre-mer.

I. – *Une codification spécifique au champ de la sécurité intérieure*

La sécurité constitue l'une des principales missions de l'Etat. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, repris à l'article L. 111-1 du projet de code, dispose que « l'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ».

Depuis la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes dite loi Peyrefitte, le mot « sécurité » a figuré dans l'intitulé d'une trentaine de textes législatifs. Au sein de ce champ très vaste, il existe un domaine relatif à la protection générale des populations dans lequel peuvent être distingués la sécurité publique et la sécurité civile. Cette notion de sécurité intérieure se distingue notamment de celle de sécurité extérieure entendue comme la défense du territoire national contre d'éventuelles menaces militaires.

L'élaboration d'un code de la sécurité intérieure poursuit deux objectifs. Tout d'abord, il doit mettre à la disposition des responsables publics chargés de la sécurité intérieure et de la sécurité civile un instrument juridique opérationnel et simple d'emploi. En outre, il est destiné à rassembler les nombreuses normes législatives et réglementaires s'y rapportant dans un ouvrage unique, conformément à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

II. – *Choix concernant le périmètre du code*

L'expression « sécurité intérieure » est apparue assez tardivement dans les textes. Le décret n° 91-903 du 10 septembre 1991 a créé un Institut des hautes études de la sécurité intérieure puis le décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997 a institué le Conseil de sécurité intérieure. L'expression a enfin été reprise par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Le champ de la sécurité publique correspond principalement au périmètre couvert par la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, la loi du 29 août 2002 précitée, la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

Il consiste en la protection des personnes, des biens et des institutions contre des atteintes délibérées, pénalement répréhensibles, allant de simples infractions jusqu'aux actes de terrorisme.

Toutefois, de même que le rapport annexé à la loi du 29 août 2002, l'article 102 de la loi du 14 mars 2011 précitée a retenu pour le périmètre de ce code une définition élargie aux questions relatives à la sécurité civile, celle-ci étant chargée de lutter essentiellement contre des risques, naturels ou suscités par l'activité humaine mais indépendants de toute volonté de nuire.

Le choix du périmètre de ce nouveau code a nécessité de délimiter des frontières claires avec les autres codes. Cela a été rendu possible par une série de renvois, soit du code de la sécurité intérieure vers un code sectoriel, soit dans l'autre sens après transfert des dispositions.

III. – *Choix concernant le plan du code*

Le code de la sécurité intérieure est composé de sept livres thématiques comprenant chacun une partie législative, mise en œuvre par ordonnance, et une partie réglementaire, celle-ci devant faire plus tard l'objet de mesures spécifiques.

Outre le livre I^{er} consacré aux principes généraux et à l'organisation de la sécurité intérieure, les livres II et III traitent des pouvoirs des autorités compétentes en matière de sécurité publique, les livres IV et V des personnels de la sécurité publique, le livre VI des activités privées de sécurité et le livre VII de la sécurité civile.

Livre I^{er} : Principes généraux et organisation de la sécurité intérieure

Le titre I^{er} « Principes généraux de la sécurité intérieure » de ce premier livre traite de la sécurité publique et de la sécurité civile. Des dispositions concernent la protection des personnels. Il reprend des dispositions de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Il opère également des renvois à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et au code de la défense.

Le titre II « Organisation administrative » reprend des dispositions de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (compétences du préfet de département, du préfet de zone et du préfet de police).

Le titre III « Compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de sécurité publique » reprend des dispositions de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (rôle du représentant de l'Etat dans le département dans la prévention de la délinquance) et du code général des collectivités territoriales (rôles du maire, des établissements publics de coopération intercommunale compétents et du conseil général dans la prévention de la délinquance). Il opère des renvois au code général des collectivités territoriales (pouvoirs de police générale du maire, du préfet de police, du président du conseil général et du représentant de l'Etat dans le département), au code de procédure pénale (rôle du maire dans la prévention de la délinquance) et au code pénal.

Le titre IV « Déontologie de la sécurité publique » comprend un chapitre unique consacré à la mission du Défenseur des droits et opère un renvoi à la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Livre II : Ordre et sécurité publics

Ce livre II regroupe les principales dispositions relatives aux pouvoirs conférés aux autorités administratives de l'Etat pour faire échec à des comportements délibérés dirigés contre les personnes et les biens.

Le titre I^{er} « Ordre public » traite des manifestations et des rassemblements, des groupes de combat et milices privées et de l'état d'urgence. Il reprend des dispositions du décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public (déclaration et interdiction des manifestations), de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (déclaration et interdiction des rassemblements festifs à caractère musical), de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, l'article 431-3 du code pénal (modalités de dissipation des attroupements par la force publique) et l'article L.2216-3 du code général des collectivités territoriales (responsabilité de l'Etat concernant les dommages résultant de rassemblements). Il opère des renvois à la loi du 30 juin 1881 (réunions sur la voie publique), à la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 (état d'urgence), au code pénal, au code général des collectivités territoriales, au code de la défense et au code du sport (dissolution d'associations de supporters).

Le titre II « Lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation » reprend des dispositions de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers (accès des services de la police et de la gendarmerie nationales aux données conservées par des opérateurs privés de communications électroniques), et de la loi du 21 janvier 1995 précitée (systèmes de vidéoprotection). Il opère des renvois à la loi n° 78-17 du

6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (traitements automatisés), à la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (fournisseurs d'accès à internet), au code monétaire et financier (gel d'avoirs détenus par des prestataires de services financiers), au code des postes et des communications électroniques et au code de la défense.

Le titre III « Traitements automatisés de données personnelles et enquêtes administratives » concerne essentiellement des fichiers informatiques. Il reprend des dispositions de la loi du 21 janvier 1995 précitée (enquêtes administratives préalables à certains recrutements), de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (données signalétiques des véhicules et coopération internationale) et de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers (données recueillies à l'occasion de déplacements internationaux). Il opère des renvois à la loi du 6 janvier 1978 précitée.

Le titre IV « Interceptions de sécurité » reprend des dispositions de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques (conditions des interceptions et statut et fonctionnement de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité). Il opère des renvois à la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Le titre V « Vidéoprotection » reprend des dispositions des articles 10 et suivants de la loi du 21 janvier 1995 précitée (contrôle des systèmes de vidéoprotection et statut et fonctionnement de la Commission nationale de vidéoprotection). Il opère des renvois à la loi du 6 janvier 1978 précitée.

Le titre VI « Sécurité des transports collectifs » s'intéresse aux transports en commun, aux transports aériens et aux transports maritimes et opère seulement des renvois au code des transports.

Le titre VII « Gardiennage et surveillance des immeubles » reprend des dispositions du code de la construction et de l'habitation et opère des renvois au même code.

Livre III : Polices administratives spéciales

Le titre I^{er} « Armes et munitions » de ce troisième livre concerne l'acquisition, la détention, la conservation, le port et le transport des matériels de guerre, armes et munitions. Il nécessite une articulation avec le code de la défense en reprenant certaines de ses dispositions et en renvoyant à d'autres.

Le titre II « Jeux d'argent et de hasard, casinos, loteries » reprend des dispositions de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, de la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos et de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard. Il opère des renvois à la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne et au code monétaire et financier.

Le titre III « Fermeture administrative de certains établissements » reprend des dispositions du code général des collectivités territoriales (établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments assemblés et préparés sur place et établissements diffusant de la musique). Il opère des renvois au code de la santé publique (débits de boissons et restaurants).

Livre IV : Police nationale et gendarmerie nationale

Le titre I^{er} « Police nationale » de ce quatrième livre reprend des dispositions de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police (droit syndical), de la loi n° 66-492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale (autorité du ministre de l'intérieur sur la police nationale), de la loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale (code de déontologie de la police nationale), de la loi du 21 janvier 1995 précitée (adjoints de sécurité), de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne (Institut national de police scientifique) et de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure précitée (réserve civile).

Le titre II « Gendarmerie nationale » reprend des dispositions et opère des renvois au code de la défense.

Le titre III « Dispositions communes » reprend des dispositions de la loi du 18 mars 2003 précitée (service volontaire citoyen).

Livre V : Polices municipales

Le titre I^{er} « Agents de police municipale » de ce cinquième livre reprend l'ensemble des dispositions correspondantes du code général des collectivités territoriales et du code des communes. Il opère des renvois à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, au code de procédure pénale et au code de la construction et de l'habitation.

Le titre II « Gardes champêtres » reprend des dispositions du code général des collectivités territoriales et du code des communes qui sont parallèles à celles qui concernent les policiers municipaux.

Le titre III « Dispositions applicables à Paris » reprend des dispositions du code général des collectivités territoriales. Il opère des renvois au même code, au code de procédure pénale et au code de la santé publique.

Livre VI : Activités privées de sécurité

Le titre I^{er} « Activités privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes » de ce sixième livre reprend des dispositions de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983

réglementant les activités privées de sécurité et de la loi n° 2000-646 du 10 juillet 2000 relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées. Il opère des renvois au code général des collectivités territoriales (emplacements réservés sur la voie publique pour les véhicules de transports de fonds, de bijoux ou de métaux précieux) et au code des transports (services internes de sécurité des entreprises de transport).

Le titre II « Activités des agences de recherches privées » et le titre III « Conseil national des activités privées de sécurité » reprennent également des dispositions de la loi du 12 juillet 1983 précitée.

Livre VII : Sécurité civile

Le titre I^{er} « Dispositions générales » de ce septième et dernier livre comporte un chapitre unique renvoyant au livre I^{er} du code.

Le titre II « Acteurs de la sécurité civile » reprend des dispositions de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, de la loi du 13 août 2004 précitée (dispositions générales, sapeurs-pompiers et associations de sécurité civile), du code général des collectivités territoriales (réserves communales de sécurité civile) et du code du travail (service dans la réserve de sécurité civile pendant le temps de travail et participation des membres salariés des associations de sécurité civile aux opérations de secours). Il opère des renvois au code général des collectivités territoriales (services d'incendie et de secours).

Le titre III « Protection générale des populations » reprend des dispositions de la loi du 13 août 2004 précitée (plan communal de sauvegarde et obligations en matière de sécurité civile) et de la loi n° 66-383 du 16 juin 1966 relative aux opérations de déminage poursuivies par l'Etat. Il opère des renvois au code de l'environnement (information des citoyens sur les risques majeurs) et au code général des collectivités territoriales (schéma départemental d'analyse et de couverture des risques).

Le titre IV « Organisation des secours et gestion des crises » reprend des dispositions de la loi du 13 août 2004 précitée et du code des transports (organisation du sauvetage en mer).

Le titre V « Evaluation et contrôle » reprend également des dispositions de la loi du 13 août 2004 précitée.

Outre l'ensemble de ces livres et titres composant le projet de code, chaque livre comprend également un titre final concernant les dispositions relatives à l'outre-mer.

IV. – Modifications intervenues après le dernier avis de la Commission supérieure de codification suite à la publication de nouvelles lois

La Commission supérieure de codification, saisie par le Premier ministre, a examiné le périmètre ainsi que le plan du projet de code de la sécurité intérieure qui ont été validés le 4 juillet 2007. Elle a ensuite examiné en détail chacun des livres et a achevé ses travaux en 2009. Au total, elle a émis six avis sur ce code.

Après l'achèvement de ses travaux et son dernier avis du 3 mars 2009, le projet de partie législative du code a été complété par plusieurs lois nouvellement publiées entrant dans son périmètre principalement :

- la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale ;
- la loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public ;
- la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ;
- un renvoi à la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;
- la loi du n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.

1. Prévention de la délinquance

L'article 43 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure entraîne la création d'une section 2 intitulée « Rôle du représentant de l'Etat dans le département » au sein du chapitre II du titre III « Compétences respectives de l'Etat et des collectivités publiques en matière de sécurité publique » du livre I^{er} du code. En revanche, les dispositions de l'article 46 de la loi du 14 mars 2011 précitée relatives au contrat de responsabilité parentale ne sont pas reprises dans le code de la sécurité intérieure car elles relèvent du code de l'action sociale et des familles.

2. Sécurité dans les transports en commun, dans les enceintes sportives ou à leurs abords immédiats

Malgré les nouveaux pouvoirs conférés au représentant de l'Etat ou au ministre de l'intérieur par la loi du 14 mars 2011 précitée, ces dispositions ne sont pas reprises au sein du nouveau code. La répartition déjà retenue par le législateur, respectivement au sein du code des transports en 2010 et du code des sports en 2006, est conservée.

3. *Gendarmerie nationale*

La loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale modifie le code de la défense et place la gendarmerie nationale sous l'autorité du ministre de l'intérieur, ce qui entraîne une restructuration importante du titre II du livre IV du code puisqu'y figurent désormais trois chapitres relatifs respectivement aux missions, aux personnels et aux établissements publics de la gendarmerie nationale.

4. *Service volontaire citoyen de la police et de la gendarmerie*

L'article 113 de la loi du 14 mars 2011 précitée impose le regroupement de ces dispositions dans un nouveau chapitre IV du titre III du livre IV relatif aux dispositions communes à la police et à la gendarmerie nationales.

5. *Disparition de la Commission nationale de déontologie de la sécurité publique et instauration du Défenseur des droits*

La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits abroge les dispositions relatives à la Commission nationale de déontologie de la sécurité publique, ce qui impose la suppression de cette mention dans le livre I^{er} du code de la sécurité intérieure. Elle est remplacée par un renvoi à la mission du Défenseur des droits chargé « de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité » dans les conditions fixées par la loi organique du 29 mars 2011. Cette façon de procéder constitue une disposition utile à l'intelligibilité du code.

6. *Sécurité civile*

La loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, qui modifie considérablement la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, est intégrée au livre VII du nouveau code.

PRÉSENTATION DE L'ORDONNANCE

L'**article 1^{er}** prévoit que les dispositions annexées à la présente ordonnance constituent désormais la partie législative du code de la sécurité intérieure.

L'**article 2** prévoit que les dispositions de la partie législative du code qui citent des articles d'autres codes ou d'autres textes législatifs sont de plein droit modifiées par l'effet des modifications ultérieures de ces articles.

L'**article 3** prescrit le remplacement simultané des références des dispositions abrogées par l'article 19 par les références correspondantes du code de la sécurité intérieure.

Les **articles 4 à 19** modifient et abrogent différents textes.

L'**article 20** comporte des dispositions transitoires, qui ne prendront effet qu'à compter de la publication des dispositions réglementaires correspondantes du code.

L'**article 21** prévoit les modalités d'application de l'ordonnance sur le territoire de la République.

Les dispositions de l'ordonnance entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant celui de sa publication (**article 22**).

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.