

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

—
*Direction des libertés publiques
et des affaires juridiques*
—

Circulaire du 28 mars 2011 relative à la présentation générale de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure

NOR : IOCD1108860C

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration à Monsieur le préfet de police ; Mesdames et Messieurs les préfets ; Messieurs les hauts-commissaires de la République.

Il y a huit ans, le 29 août 2002, était promulguée la première loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Ce texte allait enclencher une dynamique dont chacun perçoit aujourd'hui les effets positifs – avec une baisse continue de la délinquance générale depuis désormais huit ans – et engendrer une mobilisation sans précédent des forces, des talents et des moyens au service de la sécurité de nos concitoyens. La seconde loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite « LOPPSI II », objet de la présente circulaire, s'inscrit pleinement dans ce mouvement et vient le renforcer. Elle fixe clairement les grandes orientations stratégiques de la politique de sécurité intérieure pour les prochaines années : mutualisation et coopération entre les forces de sécurité (police et gendarmerie), amélioration du fonctionnement des fichiers de police et de gendarmerie, modernisation de leurs moyens par le recours accru aux nouvelles technologies et à la police scientifique et technique, rénovation du management et de l'organisation des services. Par ailleurs, sur le plan juridique, ce texte vient renforcer les outils permettant de lutter contre des nouvelles formes de délinquance – cybercriminalité, pornographie infantile, criminalité organisée – mais également contre la délinquance routière et toutes infractions violentes et collectives commises sur la voie publique et dans les stades.

Enfin, plusieurs dispositions de la loi élargissent les conditions du recours à la vidéoprotection, pour assurer une meilleure prévention des infractions pénales et améliorer la résolution des affaires, tout en apportant de nouvelles garanties de protection de la vie privée.

Les principales mesures de ce texte majeur peuvent être regroupées en sept chapitres.

I. – LES MESURES PROPOSÉES PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DANS SON DISCOURS DE GRENOBLE DU 30 JUILLET 2010

1. Les peines planchers pour les primodélinquants majeurs

L'article 37 de la LOPPSI rend le dispositif des peines planchers applicable aux primodélinquants, majeurs, auteurs de violences volontaires aggravées au préjudice d'une ou plusieurs autres personnes. Dès la première infraction commise, le dispositif de peines minimales déjà existant dans le code pénal devient applicable. Ces peines sont de dix-huit mois si le délit est puni de sept ans d'emprisonnement et de deux ans s'il est puni de dix ans d'emprisonnement.

2. Les peines de sûreté de trente ans pour les meurtriers de représentants de l'autorité publique

L'article 38 étend le régime, déjà applicable aux crimes les plus graves (meurtre ou assassinat d'un mineur de 15 ans, précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie), dans lequel la période de sûreté prononcée par une juridiction peut être portée à trente ans. En cas de meurtre de policiers commis soit en bande organisée, soit avec préméditation, la cour d'assises peut désormais prononcer une peine de réclusion criminelle à perpétuité, assortie d'une peine incompressible de trente ans.

3. L'accroissement des cas où le délinquant peut être placé sous bracelet électronique lors de sa sortie de prison

L'article 40 étend le dispositif du bracelet électronique aux personnes condamnées à une peine supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement pour un crime ou un délit commis en état de nouvelle récidive légale. Ce dispositif ne s'applique donc qu'à des personnes ayant commis au moins trois délits passibles de cinq ans de prison ou plus. Ce placement est décidé par le juge de l'application des peines, avec le consentement du condamné, pour une période qui ne peut excéder la durée de la peine prononcée par la juridiction de jugement.

4. Le couvre-feu des mineurs

L'article 43 est relatif au couvre-feu applicable aux mineurs de moins de 13 ans, qui leur interdit d'aller et venir sur la voie publique entre 23 heures et 6 heures du matin sans être accompagnés de l'un de leurs parents. Il crée à la fois une mesure judiciaire et une mesure administrative de couvre-feu.

Le couvre-feu devient, d'une part, une mesure judiciaire susceptible d'être prononcée à titre de sanction éducative à l'encontre d'un mineur délinquant, pour une durée maximale de trois mois. Il est, d'autre part, une mesure administrative à la disposition du préfet. Dans cette dernière hypothèse, le couvre-feu ne revêt pas un caractère individuel mais général. Il doit être strictement proportionné aux nécessités locales. Il est donc circonscrit à une zone particulière et d'une durée limitée.

II. – LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIDÉOPROTECTION

Les articles 17 à 24 favorisent le développement de la vidéoprotection et améliorent son efficacité. Ses finalités sont notamment élargies à des missions de régulation de tous flux des transports et de sécurité civile.

L'article 22 permet par ailleurs au préfet d'inciter certaines des communes à installer des systèmes de vidéoprotection. Lorsque des intérêts supérieurs le commandent (protection des installations d'importance vitale par exemple), le préfet peut désormais obliger le conseil municipal à délibérer de l'implantation de systèmes de vidéoprotection et, le cas échéant, concourir à la mise en œuvre de ces systèmes dans le cadre d'une convention.

L'article 23 autorise que les images de vidéoprotection prises dans les halls d'immeubles collectifs d'habitation soient transmises aux forces de sécurité intérieure lorsque apparaît un risque imminent d'atteinte aux biens ou aux personnes. Cette possibilité, que la loi entoure de garanties destinées à assurer le respect de la vie privée des personnes, permet aux forces de sécurité intérieure d'intervenir à propos et avec une parfaite connaissance d'une situation particulière. Cette transmission se fait sur la base d'une convention soumise au contrôle de la commission départementale de vidéoprotection.

La LOPPSI accompagne le développement de la vidéoprotection de garanties renforcées pour la protection des personnes.

L'article 24 consacre au niveau législatif la Commission nationale de vidéoprotection, qui assure au ministre de l'intérieur le concours d'une instance disposant d'une compétence à la fois déontologique, technique et opérationnelle. Cette commission remettra chaque année un rapport public au Parlement sur le développement de la vidéoprotection.

Les possibilités de contrôle sur les systèmes de vidéoprotection sont renforcées par l'article 18. La Commission nationale de l'informatique et des libertés reçoit en ce domaine une compétence nouvelle et importante. Ses contrôles, tout comme ceux conduits par les commissions départementales de vidéoprotection, peuvent aboutir à des sanctions préfectorales contre les gestionnaires de systèmes indélébiles.

Le pouvoir de sanction du préfet est parallèlement affermi. Celui-ci peut désormais décider la fermeture, pour trois mois renouvelables, d'un établissement dans lequel un système de vidéoprotection fonctionne sans autorisation, ce qui constitue pour le gestionnaire du système une mesure particulièrement dissuasive.

III. – L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DES FICHIERS DE POLICE

Les articles 11, 12 et 13 améliorent le fonctionnement des fichiers de police et de gendarmerie.

À cet égard, la mesure essentielle consiste à placer les fichiers d'élucidation des affaires pénales ainsi que les fichiers retraçant les antécédents judiciaires sous le contrôle permanent et direct d'un magistrat judiciaire exclusivement chargé de l'actualisation et de l'effacement des données. Cette disposition répond au reproche majeur, actuellement adressé aux principaux fichiers d'antécédents, de défaut d'exactitude des informations consignées.

En outre, la possibilité de recourir à des fichiers d'analyse sérielle est accrue. Ces fichiers pourront désormais être utilisés pour l'élucidation d'affaires criminelles ou délictuelles lorsque la peine encourue par l'auteur est égale ou supérieure à cinq ans d'emprisonnement. Le traitement des affaires de moyenne délinquance s'en trouvera nettement amélioré.

L'article 14 dote les services enquêteurs d'une nouvelle catégorie de fichiers : les logiciels de rapprochement judiciaire. Ces outils rapprochent des données anonymes et, par confrontation des modes opératoires des malfaiteurs, facilitent l'élucidation des affaires pénales. Leur efficacité est notamment avérée en ce qui concerne les affaires de cambriolage.

Les articles 6 à 9 permettent de recourir à des comparaisons d'empreintes génétiques pour l'identification des cadavres anonymes. Il s'agit de réduire le nombre des corps inhumés sous X, qui sont actuellement de l'ordre d'un millier par an, et de lever, autant que possible, les incertitudes qui entourent la disparition de certaines personnes.

IV. – LA SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS

La LOPPSI comporte un volet consacré à la sécurité dans les transports publics.

L'article 25 permet, après une expérimentation réussie, de pérenniser les scanners corporels dans les aéroports. Ces scanners, qui ne pourront être utilisés qu'avec le consentement des passagers, améliorent la fiabilité et la rapidité des contrôles et constituent une réponse efficace à la menace terroriste.

L'article 57 réprime de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende la pénétration sans autorisation dans les cabines de pilotage des trains et des rames de métro. Il contribue à la sécurité des passagers et répond à des comportements en développement.

Les articles 58 et 59 renforcent les pouvoirs des agents de sécurité de la SNCF et de la RATP :

- en facilitant la constatation des infractions commises dans les transports publics, les gares et les stations de métro. Les agents assermentés de la SNCF et de la RATP peuvent, s'ils sont confrontés à un contrevenant qui ne justifie pas de son identité, retenir cette personne pour vérifier son identité. L'ensemble de la procédure est placé sous le contrôle d'un officier de police judiciaire qui en est immédiatement avisé ;
- en élargissant les pouvoirs de contrainte de ces mêmes agents. Ils peuvent désormais faire sortir des auteurs de troubles, non seulement des wagons et rames de métro, mais également de l'enceinte des gares et des stations de métro. Le concours de la force publique leur est au besoin assuré.

L'article 66 alourdit les peines pour les auteurs de dégradations de véhicules de transports publics. Il répond notamment aux caillassages de bus et aux actes de vandalisme. La peine encourue est portée à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende. Elle passe à sept ans et 100 000 € d'amende lorsque ces faits sont commis en groupe ou par une personne dissimulant volontairement tout ou partie de son visage afin de ne pas être identifiée.

V. – LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SPORTIVES

La LOPPSI complète les mesures adoptées par le Parlement ces dernières années et vient permettre au Gouvernement de restaurer solidement la paix dans les stades et autour des stades.

L'article 64 durcit le régime des interdictions administratives de stade. Les interdictions administratives de stade ont fait la preuve de leur efficacité, en éloignant temporairement les principaux auteurs de troubles. Leur durée est portée de six à douze mois, pour couvrir la durée d'une saison sportive complète. En cas de réitération de faits analogues dans les trois ans, une nouvelle interdiction administrative peut être prononcée pour une durée désormais fixée à vingt-quatre mois.

L'interdiction de stade doit être fondée sur des faits précis et établis et peut désormais être justifiée par l'appartenance à une association dissoute ou suspendue.

L'obligation de pointage attachée à l'interdiction de stade est la garantie de son efficacité. Les interdictions judiciaires de stade doivent désormais prévoir les modalités de ce pointage. Cette obligation de pointage peut aussi valoir pour des manifestations sportives se déroulant à l'étranger.

La LOPPSI rend en outre systématique la communication aux fédérations sportives de la liste des personnes interdites de stade. Cette communication peut également bénéficier, selon les nécessités, aux autorités d'un pays étranger organisateur de manifestations sportives, ou aux associations de supporters.

L'article 61 permet aux préfets (à Paris, au préfet de police) de restreindre la liberté d'aller et venir des supporters d'équipes sportives dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public. Cet article confirme le principe des mesures parfois pratiquées ces derniers mois, consistant à définir autour d'un stade un périmètre dont l'accès peut être interdit à certaines personnes, tels des supporters de tel club, ou certains d'entre eux, par exemple ceux non munis de billets.

L'article 60 permet au ministre de l'intérieur d'interdire le déplacement individuel ou collectif de supporters dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public. Ainsi pourront être évités des troubles graves non seulement aux abords des stades, mais aussi dans les gares, les trains et sur les aires d'autoroute.

À l'instar de ce qui existe déjà pour les associations dissoutes, l'article 65 réprime le fait d'organiser les activités d'une association suspendue d'activité ou de participer à ses activités.

VI. – LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

La sécurité routière demeure l'un des objectifs prioritaires de la politique de sécurité intérieure. En 2010, selon les données provisoires, 3 994 personnes ont perdu la vie sur le réseau routier national, soit une baisse de la mortalité routière de 6,5 % par rapport à l'année précédente. Pour la première fois, le nombre des tués passe sous le seuil des 4 000 personnes.

Cependant, les premières semaines de 2011 s'avèrent nettement moins favorables et la persistance de comportements très dangereux de la part de certains usagers de la route nécessite un renforcement de vigilance pour prévenir et réprimer les conduites à risque.

1. Les mesures relatives au véhicule

Un nouveau pouvoir d'immobilisation et de mise en fourrière du véhicule conféré aux préfets

L'article 84 empêche les conducteurs dangereux de reprendre le volant après la commission d'une infraction grave. Il prévoit une mise en fourrière administrative du véhicule d'une durée maximale de sept jours. Sont concernés les auteurs d'infractions graves pour lesquelles la peine de confiscation obligatoire est encourue, en particulier la conduite sans permis ou en dépit d'une mesure judiciaire de suspension ou d'annulation du permis. Sont également concernés les récidivistes de conduite avec alcoolémie ou usage de stupéfiants, de grand excès de vitesse (dépassement de 50 km/h ou plus de la vitesse maximale autorisée), d'homicide ou blessures involontaires aggravés.

La nouvelle peine de confiscation obligatoire du véhicule

Les articles 70, 73 et 74 instaurent une peine obligatoire de confiscation du véhicule du conducteur, s'il en est propriétaire, à laquelle le juge ne pourra déroger que par une décision spécialement motivée. Cette peine de confiscation obligatoire concerne certains délits, en particulier ceux déjà mentionnés à propos de l'immobilisation du véhicule.

2. Les mesures relatives au permis de conduire

Des possibilités plus larges de rétention et de suspension administrative du permis de conduire

La LOPPSI crée un nouveau cas de rétention et de suspension administrative du permis de conduire en cas d'accident mortel si le conducteur peut être raisonnablement soupçonné d'excès de vitesse ou de contravention aux règles de croisement, de dépassement, d'intersection et de priorités de passage.

L'évolution du mécanisme de récupération de points

L'article 76 permet la réattribution d'un point au terme d'un délai de six mois sans infraction, au lieu d'un an, pour les contraventions ne donnant lieu au retrait que d'un seul point, c'est-à-dire les excès de vitesse de moins de 20 km/h et les chevauchements de ligne continue.

Par ailleurs, la reconstitution du capital de points intervient désormais au terme d'un délai de deux ans sans infraction, au lieu de trois ans, sauf en cas de contravention de 4^e ou 5^e classe ou de commission d'un délit. Le délai de trois ans continue de s'appliquer si le conducteur commet une infraction autre que l'usage d'un téléphone au volant, la circulation sur une bande d'arrêt d'urgence, l'excès de vitesse inférieur à 20 km/h hors agglomération ou le changement de direction d'un véhicule effectué sans clignotant. L'ensemble de ces dispositions s'applique aux infractions commises à compter du 1^{er} janvier 2011.

Le stage de sensibilisation à la sécurité routière permettant d'obtenir une récupération de points peut désormais être effectué une fois par période d'un an au lieu d'une fois tous les deux ans.

Enfin, l'article 77 réprime le trafic de points, consistant à acheter ou vendre des points du permis de conduire, de six mois d'emprisonnement et 15 000 € d'amende.

3. Mesures relatives aux contrôles routiers

Le contrôle des stupéfiants

Les conditions dans lesquelles les dépistages de stupéfiants peuvent être opérés sont rapprochées de celles des dépistages d'alcoolémie. L'article 83 étend significativement les possibilités de dépistage de stupéfiants et met les coûts d'analyse toxicologique à la charge du condamné pour conduite après usage de stupéfiants. Le dépistage est désormais obligatoire en cas d'accident corporel de la circulation, qu'il soit mortel ou non. Des contrôles aléatoires concernant l'ensemble des automobilistes peuvent désormais être réalisés sur réquisition du procureur de la République.

Le renforcement des compétences des agents de police judiciaire adjoints

Ces agents ont désormais la possibilité de retenir à titre conservatoire le permis de conduire lorsqu'ils constatent un excès de vitesse de plus de 40 km/h. La LOPPSI permet également de renforcer l'association de ces agents aux dépistages d'alcoolémie et de stupéfiants.

Le contrôle de la vitesse moyenne

L'article 87 introduit la possibilité de constater un excès de vitesse par le relevé d'une vitesse moyenne entre deux points. Cette mesure s'inscrit dans le cadre du déploiement de nouveaux équipements du contrôle sanction automatisé : radars « tronçon » ou radars « vitesse moyenne » au niveau d'ouvrages d'art sensibles, tels les ponts ou les tunnels.

L'aggravation des sanctions en matière de délit de fuite

L'article 82 aggrave la sanction du délit de fuite, en prévoyant une peine de trois ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende, au lieu de deux ans et 30 000 € d'amende auparavant.

4. La lutte contre l'alcool au volant

L'alcoolémie au volant est présente dans 30 % des accidents mortels au niveau national et constitue la première cause de mortalité routière dans de nombreux départements.

L'obligation d'équiper un véhicule d'un éthylotest antidémarrage

L'article 71 prévoit une peine complémentaire d'une durée maximale de cinq ans comportant une telle obligation pour les personnes condamnées pour conduite sous l'emprise d'un état alcoolique. La violation de cette interdiction constitue un délit puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 € d'amende. En cas de récidive, la confiscation obligatoire du véhicule est prononcée.

L'obligation pour les débits de boissons ouverts de nuit de proposer des éthylotests à leurs clients

L'article 85 permet aux clients des établissements de nuit de mesurer leur alcoolémie par éthylotest, avant de décider ou non de reprendre le volant. Les débits de boissons nocturnes sont désormais astreints à l'installation de bornes éthylotests ou de mettre à disposition des éthylotests. Cette disposition n'impose toutefois aucun dépistage sur les clients de l'établissement, qui restent libres d'utiliser ou non ces matériels.

VII. – LE RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DES POLICES MUNICIPALES

La LOPPSI mobilise les acteurs de la sécurité publique. À cet effet, elle donne un rôle plus important aux polices municipales.

L'article 94 permet de conserver aux agents de police municipale leur agrément tant qu'ils exercent leurs fonctions, même s'ils changent d'affectation géographique. Cette simplification, qui est assortie d'une possibilité de suspension en urgence de l'agrément en cas de nécessité, améliore le fonctionnement des polices municipales et des autorités judiciaire et administrative qui en assurent la tutelle.

L'article 95 permet aux agents de sécurité de la ville de Paris de participer aux opérations de contrôle, notamment à celles d'inspection des bagages à mains, des personnes qui assistent à des manifestations sportives ou culturelles rassemblant plus de 300 personnes.

*Le ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer,
des collectivités territoriales
et de l'immigration,
CLAUDE GUÉANT*