

LOI SUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE : UNE NOUVELLE ÉTAPE

par

Christophe SOULLEZ

Criminologue (1)

Le printemps 2001 a vu la sécurité publique être un enjeu majeur et le thème central des campagnes électorales des scrutins législatif et présidentiel suivants. Dès le 28 janvier 2001, les directeurs de la Police et de la Gendarmerie Nationales annoncent une hausse de 7,7 % des faits constatés — après un bond de 4,5 % en 2000 — qui, pour la première fois depuis 1972, franchissent la barre des quatre millions. Parmi ceux qui augmentent le plus : les agressions physiques, les vols avec violence, les braquages, les règlements de compte entre bandes, etc. Cette tendance à la hausse s'est poursuivie tout au long de l'année 2001 et du premier trimestre 2002 qui a, par ailleurs, été marquée par la multiplication de faits divers, parfois d'une rare violence, et surtout fortement médiatisés. Ces différents éléments ont fait de la sécurité la première préoccupation des Français et, donc, des candidats aux différents scrutins.

Arrivé au pouvoir, et conscient qu'il serait notamment jugé sur sa capacité à répondre à cette attente, le Premier Ministre a fait de la lutte contre la délinquance sa priorité. Incarnée par Nicolas Sarkozy et Dominique Perben, la politique gouvernementale revêt une double originalité, qui en fait d'ailleurs sûrement son succès. D'une part un activisme et une énergie destinés à envoyer des signes forts à la population et, d'autre part, des réformes législatives, émanant tant du ministère de l'Intérieur que de celui de la Justice, visant enfin à restaurer l'autorité de l'Etat et celle de ceux qui en ont la charge.

Ainsi, le dynamisme — et la médiatisation — du ministre de l'Intérieur, tout autant soucieux de juguler l'insécurité que de réduire le sentiment d'insécurité, a sans conteste contribué tant à rassurer les Français qu'à redonner confiance aux forces de l'ordre.

Parallèlement, l'adoption de la loi sur la sécurité intérieure et le vote futur de la loi sur la grande criminalité modifient, parfois en profondeur, notre dispositif national de lutte contre la criminalité. Du rapprochement Police/Gendarmerie à l'instauration probable du *plea bargaining* à la française, en passant par la création de nouveaux délits, la mise en place d'un Observatoire de la délinquance ou le renforcement des pouvoirs des policiers et du parquet, rien n'a été laissé au hasard.

I. DES INNOVATIONS « ARCHITECTURALES »

Dans un premier temps, et comme tout préalable aux changements de fond, le ministre de l'Intérieur s'est attaché à des réformes visant la structure même des forces chargées de la répression.

A. Le rapprochement Police Nationale / Gendarmerie Nationale

Le rapprochement Police/Gendarmerie nationales a été la première grande œuvre, salutaire et nécessaire, mise en place par le ministre de l'Intérieur. Ainsi, pour la première fois depuis des siècles, la Gendarmerie Nationale, force militaire de sécurité et dépendante jusqu'alors du ministère de la Défense, est rattachée, en avril 2002, au ministère de l'Intérieur pour l'emploi des hommes. Même si la gestion des carrières demeure une prérogative de la Défense, et s'il n'est nullement question de remettre en cause le statut militaire des gendarmes, cette réforme bouleverse considérablement notre organisation policière. Ainsi, les principales composantes de notre sécurité publique sont enfin placées sous un commandement unique contribuant à une meilleure rationalisation de leur emploi et, à terme il faut l'espérer, à une mise en commun des moyens.

Les premiers fruits de ce rapprochement en sont cueillis à travers les Groupes d'Intervention Régionaux (GIR) au sein desquels policiers, gendarmes, douaniers, agents du fisc travaillent en étroite collaboration en vue de

(1) Co-Auteur de « Insécurité, la vérité ! » (Ed. J.-C. Lattès - 2002).

démanteler les réseaux criminels. Il reste toutefois à vaincre de nombreuses réticences au basculement vers la Sécurité Intérieure, du côté de la Défense, comme chez certains gendarmes. La rationalisation de l'emploi des forces mobiles est l'illustration de ces réserves : si les CRS ont mené au pas de charge leur aggiornamento tant pour leur emploi (au niveau des zones de défense) que dans leur stratégie d'action (en acceptant de travailler en groupes de trois ou plus), la Gendarmerie Mobile est restée en retrait, ne s'engageant dans la zonalisation qu'à pas comptés.

Parallèlement a été engagé le redéploiement des implantations des commissariats de police et des brigades de gendarmerie. Inscrit dès janvier 1995 dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité, conforté dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, le redéploiement des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales rénove profondément la répartition définie en 1941. Courageusement, avec pragmatisme, les transferts s'opèrent, sans clash majeur, alors même que cette réforme avait avorté à de nombreuses reprises (souvenons nous des rapports Foll et Carraz/Hyest). Relevant désormais d'un même ministère d'emploi, la police et la gendarmerie se répartissent sur le territoire national en tenant compte des données démographiques ainsi que de la nature de la délinquance. Le redéploiement a été conduit de façon déconcentrée, sur la base d'un travail de concertation et de dialogue mené par les préfets avec les acteurs locaux, notamment les élus et les magistrats. Les transferts de compétence seront mis en œuvre de 2003 à 2005 dans 65 départements de métropole et d'outre-mer. L'ensemble de ces opérations concerne 332 communes représentant 1 753 000 habitants. 217 communes sont confiées à la police nationale, soit près de 970 000 habitants, et 115 à la gendarmerie nationale, soit 783 000 habitants. Il faudra, bien évidemment, qu'au delà de cette nécessaire réforme, les effectifs soient renforcés afin de ne laisser aucune zone de notre territoire sans surveillance.

B. La création des Groupes d'Intervention Régionaux

Créés le 22 mai 2002 par une circulaire ministérielle, les Groupes d'Intervention Régionaux (GIR), au nombre de 28, visent à lutter contre l'économie souterraine et la criminalité organisée en associant de nombreux acteurs de la sécurité : Police et Gendarmerie Nationales,

Douanes, Services Fiscaux, etc. Quelle en est l'organisation et quelles en sont les missions ?

a) L'organisation des GIR

Le GIR est susceptible d'agir contre la délinquance sous tous ses aspects en utilisant l'ensemble des moyens législatifs et réglementaires, au plan pénal mais également fiscal, douanier ou administratif. Structure pleinement opérationnelle, il pourra donc intervenir sur l'ensemble du territoire de la région, tant en zone police que gendarmerie.

Les GIR sont administrativement rattachés aux services régionaux de police judiciaire ou aux sections de recherche de la gendarmerie nationale qui ont, en matière de police judiciaire, une compétence géographique régionale et définissent, par conséquent, le niveau territorial d'habilitation des officiers de police judiciaire affectés.

Chaque groupe est composé d'une structure permanente (unité d'organisation et de commandement), ainsi que de personnels ressources pré-désignés par chaque directeur de service régional ou départemental de police ou de l'administration concernée, et par les commandants de légions de gendarmerie nationale. L'unité d'organisation et de commandement (UOC), dirigée par un commissaire de police ou un officier de la gendarmerie nationale, est composée de policiers (sécurité publique, police judiciaire, renseignements généraux), de gendarmes, d'un fonctionnaire des impôts et d'un fonctionnaire des douanes. Elle assure la préparation et l'organisation des opérations d'intervention et d'assistance, et est responsable de leur bonne exécution, sous la direction de l'autorité administrative ou judiciaire d'emploi.

Coiffé par l'UOC, le corps opérationnel du GIR est composé de fonctionnaires et militaires ressources. Pour chaque opération, le niveau et la qualification des effectifs à mobiliser seront fixés par le chef de groupe, en fonction des objectifs assignés.

b) Les missions des GIR

Le groupe d'intervention régional intervient dans chaque département à l'initiative conjointe et sur la base d'un diagnostic commun du préfet et du procureur de la République. Le GIR est mis à la disposition temporaire du directeur départemental de la sécurité publique ou du commandant du groupement de la gendarmerie départementale, sur un secteur géographique et des objectifs déterminés. Il peut également être utilisé, à la demande de l'auto-

rité judiciaire ou des chefs de service concernés, par le service régional de police judiciaire ou la section de recherche de gendarmerie. En matière d'enquêtes judiciaires, les fonctionnaires et militaires regroupés dans les GIR agissent selon les objectifs définis sous la direction de l'autorité judiciaire.

Il peut être sollicité sur des sites déterminés, dans le cadre d'opérations contre toutes les formes de délinquance endémique, de trafics locaux de stupéfiants, d'objets ou de véhicules volés ou recelés, d'actions violentes concertées, aboutissant à la désorganisation de la vie sociale et générant un sentiment permanent d'insécurité. L'ensemble des missions de renseignement ou de police judiciaire, réclamant un travail en profondeur, pourra lui être confié aux côtés des services locaux. Il sera également possible de demander l'assistance du groupe d'intervention pour des actions ponctuelles impliquant une démarche judiciaire et la mise en œuvre de moyens importants d'ordre public, comme la lutte contre les incendies répétés et organisés de véhicules. Le GIR pourra être engagé contre toutes les formes de criminalité organisée frappant les milieux urbains et ruraux : vols par ruse contre les personnes âgées, agressions à domicile, vols à la voiture bélier ou à main armée. En matière de trafics, et plus généralement d'économie souterraine, quelle qu'en soit l'origine, tous les prolongements douaniers et fiscaux seront mis en œuvre. Un correspondant sera désigné par le trésorier-payeur général pour assurer les actions de recouvrement offensif qui s'imposent.

Le rôle de l'autorité judiciaire dans les décisions d'engagement du groupe d'intervention est primordial, en raison des aspects judiciaires prédominants de son action. Les procureurs de la République désigneront spécialement un ou plusieurs magistrats du parquet pour suivre les procédures conduites dans ce cadre et assurer la cohérence de la réponse pénale.

C. Une culture du résultat

Les statistiques criminelles ont toujours été sujets à caution et à polémique. Il faut bien avouer que, dans ce domaine, les chiffres doivent être maniés avec précaution et interprétés avec réserve. Jusqu'en 2002, les chiffres de la criminalité étaient conjointement annoncés chaque début d'année, lors d'une conférence de presse, par les Directeurs Généraux de la Police et de la Gendarmerie Nationales. La semaine suivant cette annonce donnait alors lieu à de nombreux articles et déclarations où chacun y allait de son interprétation sur les

raisons de la hausse ou de la baisse de la délinquance.

Arrivé au ministère de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy a souhaité plus de transparence en matière de publication des statistiques criminelles. C'est ainsi qu'il a décidé la publication mensuelle de celles-ci. La plupart des autres statistiques — notamment économiques — sont publiées tous les mois. Pourquoi pas celles de la délinquance ? La démarche est donc louable et c'est un pas de plus franchi dans la nécessaire transparence qui doit prévaloir dans le domaine de la sécurité des Français.

La création prochaine d'un Observatoire indépendant de la délinquance chargé notamment de parfaire notre outil statistique en améliorant le recueil et la compilation de toutes les infractions réellement commises sur notre territoire devrait, elle aussi, permettre une meilleure appréhension de la situation criminelle en France. Là encore, cet observatoire ne sera pleinement efficace que s'il est pourvu des moyens humains et financiers indispensables à sa mission.

Cette nouvelle approche de la statistique criminelle, et donc de l'activité des services de police et de gendarmerie, a conduit le ministre de l'Intérieur à suggérer la mise en place d'une évaluation de la « performance » de ses services. Pour la première fois, un ministre évoque la possibilité d'une reconnaissance du mérite dans la progression des carrières et l'attribution de primes. C'est ainsi, que, dès son arrivée, et s'inspirant des méthodes en vigueur à New York, il fait publier chaque mois l'évolution des taux de criminalité des 10 départements dans lesquels il a le plus augmenté et des 10 dans lesquels il a le plus diminué. L'objectif poursuivi est de permettre à chaque Directeur départemental de la Sécurité Publique ou Commandant de Groupement de la Gendarmerie d'expliquer cette hausse ou cette baisse. Quitte, pour les plus « mauvais », à être sermonné, après une convocation dans le bureau du ministre... Or, cette méthode a été abandonnée — au moins officiellement — au bout de quelques mois face aux réalités d'une telle approche. Si comparer des taux de délinquance dans une ville homogène comme New York est possible, tel n'est pas le cas pour un territoire comme la France, qui présente de grandes disparités géographiques, sociologiques, économiques. En effet, une évolution de 10 % du nombre de vols avec violences dans un département sous-peuplé et rural comme la Corrèze ne peut être comparée à cette même augmentation dans un des départements les plus surpeuplés et les plus urbanisés de France :

la Seine-Saint-Denis. La comparaison des pourcentages d'évolution n'est en rien significative. Seuls les chiffres en valeur absolue sont importants. Telle est la raison ayant conduit à l'abandon de cette « notation ». En revanche, l'attribution de primes (ou des avancements de carrière facilités), en fonction des résultats obtenus (il conviendra de fixer des critères objectifs et impartiaux), est actuellement à l'étude (le ministère de l'Intérieur aurait obtenu une enveloppe budgétaire spécifique pour cette rémunération). Reste à savoir si cette petite révolution sera acceptée et efficace au sein d'une institution (la fonction publique dans son ensemble) qui était jusqu'à maintenant hostile à toute forme de prise en compte du mérite dans les déroulements de carrière.

D. Des oublis ?

L'organisation actuelle de la Police Nationale date de la fin des années quarante. Quelques rafistolages occasionnels n'ont pas vraiment adapté l'outil à l'évolution de la société. Les strates successives, entassées au fil des circonstances, ont fait de cette administration un patchwork de structures superposées. Elles sont devenues des chapelles largement repliées sur elles-mêmes et rétives à la moindre velléité de réforme portant atteinte à leur pré carré, fût-il obsolète.

La recomposition de la Police Nationale autour de points d'ancrage territoriaux forts est devenue une urgente nécessité. Elle ne saurait se faire dans le cadre de l'organisation actuelle, anarchique au niveau des territoires et figée dans des secteurs de compétences étriqués. Cette situation conduit souvent l'administration à rappeler aux services la nécessité de coordonner leur action, au risque de laisser des trous béants dans le dispositif. Ainsi les gros cambriolages, certaines affaires financières, les « petits » vols à main armée et, à un degré moindre, les vols par ruse, font-ils présentement partie des infractions les moins bien prises en compte par la police, car se trouvant à la jointure entre ce que la Police Judiciaire ne peut ou ne veut plus faire, et ce que la Sécurité Publique n'a pas les moyens de traiter.

La notion de Police Nationale est partiellement une fiction : il y a autant de polices que de directions, même si le sentiment d'appartenance à la même « maison » est très fort. Il serait dès lors illusoire de vouloir s'inscrire dans une démarche de territorialisation sans simultanément faire éclater le système des directions : il faut recomposer l'action policière autour d'une logique de missions s'inscrivant dans un ressort territorial suffisamment large pour ren-

dre possible leur déploiement efficace. Ceci permettrait de regrouper sous une autorité policière unique l'ensemble des structures de la Police Nationale concourant à la mission de sécurité publique.

II. UN NOUVEL ARSENAL LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

S'attaquer à la structure même de notre organisation policière était une réelle nécessité. De nombreux efforts restent toutefois à réaliser. Parallèlement à ces réformes structurelles, le gouvernement a engagé une vaste réforme législative visant d'une part à améliorer les dispositifs partenariaux existants, et d'autre part à renforcer l'efficacité de l'action policière et de notre législation pénale.

A. La création des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance

Le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance et la circulaire du même jour définissent les nouveaux Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD), le conseil départemental de prévention, le conseil parisien de sécurité et de prévention de la délinquance, et la conférence départementale de sécurité.

Ces textes interviennent dans la logique du partenariat établi dans les communes et départements ces dernières années au titre de la prévention de la délinquance. Les textes visent notamment, les Contrats Locaux de Sécurité (CLS), les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD) et les conventions de coordination existantes entre l'Etat et les communes dotées d'une police municipale. Le ministère de l'Intérieur marque clairement sa volonté d'y voir associés désormais les acteurs économiques et sociaux. Les premiers étant les grands absents dans ce type de dispositif.

Quatre orientations sont données :

- accentuer l'implication des élus dans la définition des priorités en matière de sécurité ;
- améliorer l'information spontanée et régulière des maires ;
- simplifier les structures de concertation et de coordination et,
- mobiliser les différents services de l'Etat sous l'égide commune des préfets et procureurs.

On notera que c'est la première fois que se trouvent réunis de manière officielle dans un

même sigle les notions de prévention et de sécurité, ce qui témoigne de leur caractère indissociable.

Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance deviennent les lieux uniques d'organisation des coopérations au niveau communal en matière de prévention et de lutte contre la délinquance. Les CCPD ont théoriquement cessé d'exister au 1^{er} octobre 2002 alors que les CLS voient leur élaboration, leur évaluation et leur suivi pris en charge par le CLSPD (le suivi revenant à sa composition restreinte).

a) *Rôle du CLSPD*

Les CLSPD se voient assigner de nombreuses fonctions : organisation des coopérations, réflexion, élaboration, évaluation et suivi des CLS, proposition et animation, définition des priorités et objectifs, définition des modes d'information et d'intervention sur la ville, prise en compte des spécificités géographiques (quartiers, etc.). En matière de prévention, il appartient au CLSPD de dresser le constat des actions existantes et d'encourager les initiatives, notamment en matière d'aide aux victimes, de mesures alternatives aux poursuites et à l'incarcération et de prévention de la récidive. En matière de sécurité, le CLSPD doit travailler sur les caractéristiques de la délinquance actualisées ce qui signifie qu'il conviendra le plus souvent de faire, refaire ou actualiser le diagnostic réalisé préalablement au CLS.

Le CLSPD peut être communal ou intercommunal. Il est dans ce cas créé par des délibérations concordantes des assemblées compétentes. Le choix du territoire concerné devra viser plusieurs objectifs, au premier rang desquels, l'efficacité. Ce choix devra être fait en fonction de l'organisation des services de police (la circonscription de police ou de l'organisation de la gendarmerie nationale), des réalités de la délinquance aujourd'hui de plus en plus mobile, des structures de coopération intercommunale existantes et de la dynamique d'agglomération et des caractéristiques de la délinquance (basées sur des données actualisées). Il est présidé par le maire dans un CLSPD communal et par un maire de commune membre dans un CLSPD intercommunal, ou encore par le président de l'EPCI membre.

b) *Mode de fonctionnement*

Il est créé par le conseil municipal (par référence au décret et à la circulaire) mais c'est le maire qui en désigne officiellement les membres des 1^{er} et 3^e collèges. Les membres du

1^{er} collège sont des élus de la ville (au conseil municipal et au conseil général) désignés par le maire dans un Conseil local, et désignés conjointement par les maires des communes membres dans un conseil intercommunal. Les membres du 2^e collège sont des représentants des services de l'Etat désignés par le Préfet. Les membres du 3^e collège sont des professionnels désignés par le président du conseil local en fonction de leur expertise, « représentants des professions confrontées aux manifestations de la délinquance » : bailleurs, transporteurs, etc.

Le CLSPD se réunit au moins deux fois par an. Il élabore et vote son règlement intérieur qui définit aussi la formation de sa composition restreinte (qui doit respecter la formation tripartite), la périodicité des rencontres, les commissions de travail créées et leurs objectifs. Il devra prévoir les modalités d'information spontanée et régulière des maires sur la délinquance et les moyens de l'Etat engagés sur sa commune, ainsi que les modalités d'information de tout fait grave en urgence. Une information mensuelle pourrait être recommandée. Dans tous les cas le droit à l'information trouve sa limite dans le secret des enquêtes et des instructions.

Les CLSPD auront contrairement aux CLS des comptes à rendre à la Conférence Départementale de Sécurité une fois par an avec un bilan précis des actions menées et des objectifs atteints. Il y a désormais en quelque sorte une obligation de résultat. Les CLSPD obligent les maires à rendre compte d'une activité et de résultats quant à des objectifs définis. Ceci renforce la notion de contrat lancée à travers la première mouture des CLS. Ils devront veiller à dépasser les simples attentes en terme de moyens, qui ont largement nui à la première vague des CLS.

B. De nouveaux pouvoirs pour les forces de l'ordre ?

La loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes avait modifié en profondeur les différentes phases de la procédure, pour une justice au service des libertés. En privilégiant de façon excessive la forme sur le fond, et en favorisant la baisse des écrous la loi sur la présomption d'innocence a engendré indirectement — mais logiquement — une hausse de la délinquance. Moins de policiers sur le terrain, moins d'enquêteurs procédant à des actes d'investigation et plus de délinquants — souvent multi-récidivistes ou en tous cas multi-répétants — à l'air libre ne peuvent que contri-

buer à l'accroissement du nombre de crimes et délits.

Souhaitant mettre un frein à cette situation, et redonner aux forces de l'ordre, les moyens légaux de travailler, la Loi sur la Sécurité Intérieure, dans sa première partie, prévoit un certain nombre de dispositions qui devraient contribuer à une meilleure efficacité de l'action policière.

L'article 2 modifie le code de procédure pénale afin d'étendre la compétence territoriale des officiers de police judiciaire à l'ensemble du département dans lequel ils exercent leurs attributions. En outre, les officiers de police judiciaire mis temporairement à la disposition d'un service autre que celui dans lequel ils sont affectés, notamment lorsqu'ils accomplissent des missions ponctuelles auprès d'un Groupe d'Intervention Régional, pourront disposer de la même compétence territoriale que celle des officiers de police judiciaire du service d'accueil. Cet article vise ainsi à favoriser l'efficacité et l'interopérabilité des forces de sécurité.

L'article 4 met en cohérence les dispositions du code de procédure pénale relatives au contrôle d'identité avec celles relatives à la garde à vue, en substituant à la notion « d'indice faisant présumer » celle de « raison plausible de soupçonner », notion introduite par la loi du 4 mars 2002 complétant la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. Le droit interne reprend ainsi la notion introduite par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme du 4 novembre 1950, dont la France est signataire.

Les articles 5, 6 et 7 étendent les possibilités de fouille des véhicules, dans trois cas distincts, auxquels répondent des garanties spécifiques pour les libertés individuelles. Ainsi, l'article 5 pérennise et modifie le code de procédure pénale afin de permettre au procureur de la République de décider une mise en œuvre plus large des possibilités de fouilles des véhicules telles que fixées initialement par la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne. Ses réquisitions aux officiers de police judiciaire vont pouvoir viser, au-delà des cas prévus par cette loi (recherche des infractions à caractère terroriste ou à la législation sur les armes ou sur les stupéfiants), la recherche des infractions de vol et de recel. Cet article conserve et renforce les garanties pour les libertés individuelles apportées par la loi relative à la sécurité quotidienne, notamment en excluant du champ de cette disposition les véhicules à usage d'habitation.

L'article 6 insère dans le code de procédure pénale un article autorisant les officiers de police judiciaire — et les agents de police judiciaire sur leur ordre et sous leur contrôle — à procéder à la fouille d'un véhicule, circulant ou arrêté sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public, lorsqu'il existe à l'égard du conducteur ou d'un passager une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis ou tenté de commettre, comme auteur ou complice, un crime ou un délit flagrant. Le champ de cet article est donc restreint à la flagrance, et les garanties apportées par l'article précédent (temps de visite limité, procès-verbal adressé sans délai au procureur de la République...) s'appliquent (à la seule différence que les véhicules d'habitation ne sont pas exclus du champ de l'article). Quant à l'article 7, il permet aux officiers de police judiciaire et, sous la responsabilité de ceux-ci, aux agents de police judiciaire et aux agents de police judiciaire adjoints, de procéder non seulement aux contrôles d'identité prévus par le code de procédure pénale, mais aussi, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République communiquées par tous moyens, à la fouille des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur des lieux publics, dans le but de prévenir une atteinte grave à l'ordre public. Dans l'attente des instructions du procureur de la République, le véhicule pourra être immobilisé pour une durée qui ne peut excéder trente minutes. Toutes les garanties apportées à l'article 5 s'appliquent.

L'article 9 définit les informations que les traitements de données personnelles mis en œuvre par les services de la gendarmerie et de la police nationale peuvent recueillir et exploiter. Les informations traitées dans ces fichiers concernent notamment les personnes, sans limitation d'âge, à l'encontre desquelles sont réunis, lors d'une enquête préliminaire, d'une enquête de flagrance ou sur commission rogatoire, des indices ou des éléments graves et concordants attestant ou faisant présumer leur participation à la commission des faits objet de l'enquête. Ces données sont effacées lorsque la personne bénéficie d'une relaxe ou d'un acquittement pour lesdits faits.

Ces traitements d'informations nominatives s'effectuent sous le contrôle du procureur de la République. En outre, un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la CNIL, fixera notamment les modalités de mise à jour des données, déterminera, en tenant compte des exigences du secret de l'instruction et des nécessités de l'ordre public, les personnes qui

ont accès à l'information, et précisera les conditions dans lesquelles les informations peuvent être communiquées dans le cadre de missions de police administrative ou de sécurité et dans lesquelles toute personne identifiée dans les fichiers en qualité de victime peut s'opposer à ce que des informations nominatives la concernant soient conservées dans le fichier.

L'article 11 vise à permettre aux policiers et gendarmes qui contrôlent une personne d'être très rapidement informés de certaines interdictions (interdiction de séjour, interdiction de pénétrer dans une enceinte où se déroule une manifestation sportive), ou obligations (ordonnées par un juge dans le cadre d'un contrôle judiciaire), qui peuvent peser sur elle, et de pouvoir réagir en conséquence. Dans ce but, l'article 11 permet leur inscription au fichier des personnes recherchées. L'article 12 dispose que ces données peuvent être également transmises à des organismes de coopération internationale en matière de police judiciaire comme Interpol ou Europol, ou à des services de police étrangers.

L'article 13 modifie la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, afin d'autoriser la consultation par les autorités administratives des fichiers de données personnelles de la gendarmerie nationale et de la police nationale dans le cadre d'enquêtes relatives aux mesures de protection des installations prioritaires de défense, ou pour le recrutement et l'accès à des emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense.

L'article 15 renforce la cohérence et l'efficacité du Fichier national des empreintes génétiques (FNAEG). Le domaine du FNAEG, limité à l'origine aux infractions sexuelles, puis élargi à certains crimes par la loi du 15 novembre 2001, est étendu à de nombreux délits de violences contre les personnes ou les biens, ou mettant en danger l'ordre public, comme les délits en matière d'armes et d'explosifs. Le code de procédure pénale est également modifié afin de prévoir la conservation, en plus des empreintes génétiques des personnes condamnées pour l'une de ces infractions, des empreintes des personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elles auraient commis l'une de ces infractions. Cette inscription se fera sous le contrôle de l'autorité judiciaire, dans la mesure où ces personnes pourront demander l'effacement des données au procureur de la République si leur conservation n'est plus justifiée au regard de la finalité du fichier. La finalité du FNAEG est par ailleurs étendue, puisque ce fichier

pourra également contenir les traces génétiques relevées à l'occasion des procédures de recherche des causes de la mort prévues par le code de procédure pénale, et des procédures de recherche des causes d'une disparition, créées par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, ainsi que les empreintes génétiques correspondant ou susceptibles de correspondre aux personnes décédées ou recherchées. Ces nouvelles dispositions (en vigueur depuis longtemps dans de nombreux autres Etats) pourront ainsi permettre au FNAEG de démontrer sa pleine efficacité en tant qu'outil scientifique moderne d'aide aux investigations judiciaires, à l'image du fichier automatisé des empreintes digitales il y a plus d'un siècle.

C. La création de nouveaux délits : utilité et/ou futilité ?

Parallèlement au renforcement des pouvoirs policiers, le ministre de l'Intérieur a souhaité la création de nouveaux délits justifiés par l'apparition de nouveaux comportements criminels qui ne pouvaient être efficacement réprimés jusqu'à maintenant.

L'article 18 donne ainsi aux forces de sécurité intérieure des capacités d'agir face au développement des phénomènes de prostitution. Leurs manifestations sur la voie publique génèrent divers troubles à la tranquillité, à l'ordre et à la sécurité publics. Ils représentent en outre fréquemment la partie émergée de réseaux mafieux. A cet effet, l'article modifie, d'une part, les conditions juridiques d'application de l'incrimination, en supprimant la distinction entre racolage actif et passif (qui ne datait que d'une dizaine d'année) et, d'autre part, transforme la contravention en délit. Le bilan d'étape de cette nouvelle incrimination révèle une application plutôt difficile. En effet, d'une part, la qualification des faits s'avère souvent délicate et, d'autre part, cette disposition est différemment appliquée en fonction des parquets.

L'article 19 concerne les gens du voyage et crée un délit pour les faits consistant à s'installer de force sur un terrain appartenant à autrui, c'est-à-dire sans l'autorisation du propriétaire, en vue d'y établir une habitation. Cette nouvelle rédaction du code pénal permet de sanctionner toute occupation non autorisée d'un terrain appartenant à autrui, par une peine de six mois d'emprisonnement et de 3750 € d'amende, ainsi que la saisie du véhicule, et deux peines complémentaires : la suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus et, le cas échéant, la confiscation

du véhicule ayant servi à commettre l'infraction. En outre, cette nouvelle disposition du code pénal accélère la mise en œuvre de la loi Besson du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, en sanctionnant l'installation « sauvage » sur un terrain appartenant à une commune qui s'est conformée à l'obligation de mettre à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Ceci permet à la fois d'éviter que les gens du voyage s'installent en dehors des aires d'accueil spécifiques et d'inciter les communes à accélérer la création de ces aires.

L'article 20 renforce la répression des menaces à l'encontre des agents qui incarnent l'autorité publique, ou des agents qui assument des missions de service public, comme par exemple les sapeurs pompiers. Elle étend également son champ d'application aux conjoints, ascendants, enfants ou à toute autre personne vivant habituellement au domicile de l'agent. Ses dispositions s'appliquent également aux gardiens d'immeubles assermentés, qui subissent également ce type d'agressions.

L'article 21 vise à faire cesser les nuisances causées par les « squats » dans les halls d'immeuble. La loi Vaillant du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a introduit un article autorisant les propriétaires ou exploitants d'immeubles à usage d'habitation à faire appel aux forces de l'ordre pour rétablir la jouissance paisible des espaces communs, lorsque ces derniers sont occupés par des personnes qui entravent l'accès des locataires, nuisent à la tranquillité ou empêchent le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité. Toutefois, ce dispositif, dépourvu de toute sanction pénale, ne permet pas actuellement le rétablissement durable de la tranquillité dans ces espaces privés communs. Les voies de fait et l'entrave apportée de manière délibérée à

l'accès et à la libre circulation des personnes dans les parties communes d'immeubles collectifs d'habitation, lorsqu'elles sont commises en réunion sont érigées en délit, puni de deux mois d'emprisonnement et 750 € d'amende. Les agents de la police municipale pourront également faire cesser les troubles en conduisant les auteurs du délit devant un officier de police judiciaire. Dans ce dernier cas, il conviendra de veiller à ce que la Police Nationale ne se décharge pas intégralement de ce type d'intervention sur les polices municipales ! L'article 22 crée une nouvelle incrimination, inspirée de celle de proxénétisme, permettant aux services de police et de gendarmerie de déférer à la justice ceux qui encadrent, assistent ou transportent habituellement des mendiants pour en tirer profit. Au surplus, cette incrimination prévoit des circonstances aggravantes tenant compte de la jeunesse des victimes, de leur vulnérabilité, de l'aspect international du réseau ou du comportement violent des auteurs.

L'article 23 a pour objet de combattre les extorsions de fonds sous contrainte, notamment sous la menace d'animaux dangereux. Le but est de sanctionner ces formes de mendicité ciblées, qui se caractérisent par l'intimidation. Pour y parvenir, cette incrimination repose sur des critères objectifs comme la menace d'animaux dangereux ou la mendicité agressive en réunion. La peine encourue est de six mois d'emprisonnement et de 3750 € d'amende.

Toutes ces nouvelles infractions devront subir l'épreuve du feu... des procédures à établir, des qualifications à retenir et des jugements prononcés par les tribunaux. Quelques années de recul seront donc nécessaires afin de voir si cette nouvelle législation est efficace et participe bien à réduire les comportements que le législateur a entendu réprimer.

C. S.