

AJDA 2023 p.440**Les apports de la LOPMI au droit administratif de la sécurité intérieure**






Xavier Latour, Professeur de droit public, université Côte d'Azur, centre de recherche en droit administratif, constitutionnel, financier et fiscal (CERDACFF), président de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense

L'essentiel


La loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur contient plusieurs dispositions qui visent à le transformer pour l'adapter aux grands défis actuels et futurs en matière de sécurité intérieure. Plutôt consensuel et ambitieux quant aux objectifs généraux à atteindre et aux moyens budgétaires mobilisés, le texte concerne divers aspects de droit administratif.

Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (JO du 25 janvier 2023, texte n° 1)

La loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) définit en priorité une trajectoire budgétaire pour atteindre des objectifs multiples. Même si le droit administratif apparaît moins que dans des textes antérieurs du même type, il n'est pas pour autant absent.

La précédente loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) datait du 14 mars 2011 (n° 2011-267). Elle couvrait la période 2011-2013. Sur de nombreux points, elle avait conduit à des évolutions substantielles du droit administratif de la sécurité intérieure. Elle avait, par exemple, permis la création du Conseil national des activités privées de sécurité et offert l'occasion au Conseil constitutionnel de se prononcer sur l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme (DDH ; 10 mars 2011, n° 2011-625 DC, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, AJDA 2011. 1097 , note D. Ginocchi  ; AJCT 2011. 182 , étude J.-D. Dreyfus  ; Constitutions 2011. 223, obs. A. Darsonville ). Pour répondre aux préoccupations sécuritaires de la population et concrétiser la mobilisation de l'exécutif sur le régalién, un texte à haute valeur politique s'imposait. Dès son premier quinquennat, le Président Macron a souvent été critiqué sur son manque d'engagement en faveur de la restauration de l'autorité. La persistance d'une délinquance à des niveaux élevés alimente les reproches sur une forme de défaillance de l'Etat. Dans ce contexte, le ministre Gérard Darmanin a la lourde charge de traduire en actes les discours de fermeté du Président, notamment, lors du Beauvau de la sécurité, le 14 septembre 2021. Parallèlement, la loi de programmation militaire 2024-2030 devrait confirmer le retour du régalién en matière de défense.

Bien qu'envisagé dès 2019, le projet de loi a été déposé en septembre 2022 au Sénat, tandis que le gouvernement engageait la procédure accélérée. En février 2022, une première version était présentée pour avis au Conseil d'Etat. Le calendrier électoral explique le ralentissement des travaux. *In fine*, à l'exception des députés de la NUPES qui ont voté contre (ceux du Parti socialiste se sont abstenus), le texte a obtenu l'adhésion des autres parlementaires. De son côté, le Sénat a également largement approuvé la loi (307 voix contre 27). L'opposition a ensuite saisi le Conseil

constitutionnel qui a rendu la décision n° 2022-846 DC, le 19 janvier 2023 (AJDA 2023. 105 ). Il a censuré partiellement deux articles relatifs à la procédure pénale (enquête sous pseudonyme, assistant d'enquête) et totalement deux autres dispositions (Art. 15 et 26 qui modifiaient le code de procédure pénale, le code de la route et le code pénal) pour des raisons de procédure.


Le texte de 2023 confirme la tendance au caractère hétérogène des lois d'orientation et de programmation. Faut-il encore reconnaître un mérite à la dernière version. Elle évite une trop grande dispersion. La dimension budgétaire est importante. Le rapport annexé explique longuement les choix opérés. Si les engagements sont tenus, le budget du ministère de l'intérieur augmentera de 15 Md€ jusqu'en 2027, pour soutenir des efforts substantiels d'investissement dans les équipements et les recrutements. Après la création de 10 000 postes de policiers et de gendarmes entre 2017 et 2022, la sécurité est affichée comme étant prioritaire. Le texte sert une ambition : « transformer l'institution pour être à la hauteur des attentes du citoyen » (rapport annexé, p. 1). A cette fin, le numérique est essentiel, tant pour améliorer le fonctionnement des forces de sécurité intérieure (logique du policier et du gendarme « augmentés », rapport annexé, p. 19) que les relations avec les administrés.

Parallèlement, le législateur a profité de l'occasion pour réformer la procédure pénale et procéder à l'adaptation de diverses dispositions à l'outre-mer. Comme le relève le Conseil d'Etat, dans la partie normative, « les neuf dixièmes des dispositions sont relatives à la procédure pénale » (avis, 5 sept. 2022, n° 405710, p. 2). Il suggérait d'ailleurs au législateur de modifier l'intitulé de la loi.

Dès lors, la dimension administrative du texte (dispositions normatives et rapport annexé) est d'autant plus intéressante qu'elle est limitée. Les choix ciblés en ce domaine conduisent à penser qu'ils sont particulièrement significatifs. Les dispositions normatives se bornent à celles relatives à la gestion de crise. Le rapport annexé expose, quant à lui, plusieurs annonces politiques d'évolutions relatives à l'administration du ministère.

Les changements concernent deux registres différents : d'une part, l'amélioration de la qualité du service public de la police et, d'autre part, la consolidation de l'organisation administrative pour répondre à des défis importants.


I - L'amélioration de la qualité du service public de la police

Dès lors que les activités de police sont assimilées à un service public (R. Vandermeeren, Police administrative et service public, AJDA 2004. 1916  ; O. Renaudie, Police et service public, in C. Vautrot-Schwarz [dir.], *La police administrative*, PUF, 2014, p. 39), le rapport annexé met logiquement en évidence une « volonté d'améliorer significativement la qualité du service rendu par l'administration aux citoyens » (p. 9). Si le recours aux technologies est la voie privilégiée, elle n'est pas la seule. La meilleure prise en considération de l'usager passe par une augmentation des moyens et par l'amélioration des méthodes de travail.

A. L'augmentation des moyens

Le ministère promeut une « révolution numérique profonde » (rapport annexé, p. 9), tout en se fixant des objectifs ambitieux pour ce qui concerne les moyens humains et matériels (véhicules, caméras, drones...).

Le numérique fait l'objet de longs développements.

Le ministère entend à la fois s'équiper et mieux gérer la donnée. Une agence du numérique des forces de sécurité intérieure devrait accompagner ce mouvement, notamment l'évolution vers des forces de sécurité « augmentées » (rapport annexé p. 9 ; X. Latour, Sécurité intérieure : un droit augmenté ?, AJDA 2018. 431 ). Placée sous le « contrôle » des directeurs de la police et de la gendarmerie nationales, elle est appelée à nouer des relations avec

l'industrie privée dans une logique partenariale. Son but sera de développer des produits cohérents, adaptés au terrain (exosquelette, réseaux de communication), grâce à une cellule d'innovation et à un laboratoire de recherche. Alors que la tendance est aux économies budgétaires et à la suppression des structures administratives, cette idée peut surprendre. Une approche spécialisée se justifie-t-elle ? Ainsi, il existe déjà une agence du numérique de la sécurité civile, établissement public de l'Etat créé en 2018 et placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur.

Sous l'angle de l'usager, la dématérialisation doit permettre « une meilleure interaction » (rapport annexé, p. 21). Le service proposé devrait s'améliorer grâce à la multiplication des téléprocédures. Ce mouvement ne doit pas conduire à négliger l'accompagnement humain et les impératifs de protection de la vie privée. Sur le premier point, les espaces France Services constituent des relais pertinents. Sur le suivant, le ministère compte beaucoup sur des outils conçus en intégrant cette exigence.

Les collectivités locales participeront au développement des technologies à travers la vidéoprotection (de plus en plus intelligente). La meilleure acceptation sociale de cet outil explique cette réorientation. A cette fin, les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation seront triplés sur la durée de la programmation. Cela rompt avec une pratique récente qui tendait à affecter les moyens sur d'autres thématiques (déradicalisation, jeunes délinquants, violences intrafamiliales...). La loi demande, par ailleurs, au gouvernement de présenter un rapport au Parlement avant le 31 décembre 2023 sur la vulnérabilité des collectivités aux intrusions numériques (Art. 29).

La dimension humaine apparaît aussi essentielle.

Le quinquennat précédent a permis la création de 10 000 emplois de policiers et gendarmes. Pourtant, cela ne suffit pas à satisfaire le besoin de proximité avec les usagers. L'effort de recrutement se poursuivra avec 8 500 agents supplémentaires.

Après avoir supprimé des brigades de gendarmerie au début des années 2000 (500 en quinze ans), la volonté est d'en rouvrir pour, à nouveau, mailler les territoires ruraux et périurbains. Des brigades mobiles les compléteront grâce à des équipements adaptés. Elles iront au contact des usagers, ce qui s'inscrit dans un mouvement initié par la gendarmerie ces dernières années (F. Dieu, X. Latour et C. Vallar [dir.], *La gendarmerie, service public, service au public*, Mare et Martin, 2017). Les policiers sont eux aussi appelés à devenir plus « nomades » (rapport annexé, p. 34). Plusieurs unités de forces mobiles seront créées afin d'améliorer le maintien de l'ordre.

La juste préoccupation du ministère est, en effet, de remettre des uniformes sur la voie publique en doublant leur présence (37 % du temps de travail actuellement). Les réservistes y contribueront. Alors que la gendarmerie les utilise efficacement et de longue date, tel n'est pas le cas de la police nationale. Leurs effectifs augmenteront en passant de 30 000 à 50 000 pour la gendarmerie, et de 3 000 à 6 000 pour la police, à condition d'avoir assez de candidats, de pouvoir les encadrer correctement et de dégager les budgets pour les employer. Dans un même ordre d'idées, des agents administratifs se substitueront aux personnels actifs (rôle assigné aux assistants d'enquête). La question des tâches indues ou des missions périphériques est à nouveau posée. De nouvelles répartitions entre les administrations (l'administration pénitentiaire par exemple) devraient être étudiées, tout comme le positionnement des moyens privés de sécurité, dans la limite des marges laissées par l'interprétation de l'article 12 de la DDH par le Conseil constitutionnel (X. Latour, L'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et le Conseil constitutionnel, *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense* 2021, p. 31-40).

Dans le même temps, le réseau des préfetures et sous-préfetures s'ouvrira davantage au public avec des points d'accueil numérique, en espérant que cela ne conduira pas malgré tout à une déshumanisation de l'administration.

La qualité du service rendu passe par davantage de moyens, ce qui ne doit pas occulter l'amélioration des méthodes de

travail.

B. L'amélioration des méthodes de travail

En matière de sécurité, les victimes exigent une attention accrue. Depuis plusieurs années, les services de police ont le souci de mieux les prendre en charge. L'effort sera amplifié en modernisant les brigades et les commissariats. Au-delà, les méthodes de l'administration tendent à se rapprocher du secteur privé puisque le ministère n'hésite pas à promouvoir la formule de l'usager mystère.

La qualité passe aussi par une gestion renouvelée des ressources humaines.

Elle implique des méthodes différentes de recrutement et de formation des personnels (augmentation de la durée de formation, création d'écoles, meilleure formation continue). Le ministère ciblera les territoires prioritaires, plus larges que les quartiers, et la diversification des profils en espérant bénéficier des possibilités offertes par la mobilité dans la fonction publique. Il continuera, parallèlement, de réformer les concours. Il entretient ainsi le discours sur les biais qui seraient inhérents à certaines épreuves. En outre, une académie de police devrait voir le jour pour stimuler la recherche. Elle sera dotée d'un conseil scientifique. Le rapport regrette d'ailleurs que la police ne se soit pas mise au niveau de la gendarmerie sur ce sujet 📅(1). De son côté, l'institut des hautes études du ministère de l'intérieur est confirmé dans son rôle de réflexion prospective et d'anticipation. Avec autant de moyens, auxquels s'ajoutent les activités de conseil des inspections générales de la police et de la gendarmerie, le ministère ne manquera pas de matière. Si l'abondance ne nuit pas, à terme, une rationalisation s'imposera peut-être.

Le rapport annexé insiste, en outre, sur les impératifs déontologiques et « l'exemplarité des forces de l'ordre » (p. 42).

L'affirmation ne surprend pas tant il s'agit d'un point de passage obligé dans un texte sur la sécurité intérieure. Les débats sur le fonctionnement des inspections générales de la police et de la gendarmerie sont d'ailleurs récurrents (X. Latour, *Quel avenir pour les inspections de la police et de la gendarmerie nationales ?*, *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense* 2022, Mare et Martin, p. 111-122). Pour répondre à leurs détracteurs, le rapport annexé prévoit de développer un outil de suivi des sanctions disciplinaires (p. 43). A leur propos, le rapport soutient une exigence de sévérité (exclusion définitive) pour certains faits (condamnation définitive pour des violences intrafamiliales, racisme, discrimination, stupéfiants).

Le texte ouvre deux voies. D'une part, il prône l'introduction d'un regard extérieur pour éclairer le décideur politique. Celui-ci prendrait la forme d'un comité d'éthique au sein du ministère, organisé en groupes de travail thématiques. Comment se positionnerait-il par rapport aux inspections qui ont aussi une mission d'expertise ? Aurait-il vocation à apporter la contradiction au Défenseur des droits, souvent critique en matière de sécurité intérieure ? Fonctionnerait-il réellement, alors que l'expérience a démontré que ces comités ont parfois une existence plus formelle que réelle ? D'autre part, le législateur envisage l'utilisation accrue des plateformes de signalement de dysfonctionnements aux inspections. Le signalement deviendrait possible en temps réel. L'exposition des personnels, déjà forte, à la pression d'individus plus ou moins bien intentionnés et utilisant leur téléphone portable comme un moyen de mise en accusation publique suscite l'inquiétude.

A la qualité du service public s'ajoute la préoccupation de transformer l'organisation de l'administration pour répondre à différents défis.

II - La consolidation de l'organisation de l'administration

Outre la qualité du service public, le ministère entend poursuivre sa mue conformément aux priorités mises en avant.

La transformation implique d'adapter l'administration et de prendre en compte la préoccupation renouvelée en matière de crise dont la gestion par le préfet de département évolue.

A. Les adaptations de l'administration

L'accent mis sur le numérique justifie des adaptations. Si l'agence du numérique aura en charge les moyens, l'accompagnement plus général relèvera d'un secrétaire général adjoint. Cette création s'explique par la nécessité de coordonner les actions de la police et de la gendarmerie en ce domaine dès lors que le choix politique a été fait de conserver deux forces, donc deux directions générales. Elle tranche avec l'esprit d'un secrétaire général chargé de soulager le ministre et le directeur de cabinet dans la gestion transversale du ministère, en pilotant le fonctionnement des services centraux et déconcentrés.

De plus, la modernisation des équipements bénéficiera des compétences du comité ministériel des investissements, présidé par le ministre de l'intérieur. Comme le précise le rapport annexé, il examinera « pour chaque projet d'investissement majeur, la satisfaction du besoin opérationnel, la stratégie de maîtrise des risques, le coût global de l'investissement [...] ». L'objectif assigné suscite l'adhésion au regard des enjeux. Il lui incombera de se positionner à l'égard d'inspections (comme celle de l'administration) qui assument aussi une mission de conseil.

Parallèlement, le ministère affirme son autorité en matière de lutte contre la cybercriminalité dont il se présente comme le « chef de file » (rapport annexé, p. 9). Avec une volonté d'anticiper des crises numériques de grande ampleur, il lui reviendra notamment de porter les investissements technologiques, de recruter et de former ses personnels (y compris issus de la réserve). De la sorte, il s'inscrit dans un mouvement d'organisation des services régaliens, auquel participe déjà le ministère des armées à travers, par exemple, son commandement cyber créé en 2017. Il pourra aussi compter sur l'expérience de la gendarmerie nationale qui s'est dotée, en 2021, d'un commandement dans le cyberspace en charge de la lutte contre les cybermenaces.

Plus largement, la question des partenariats entre les différents intervenants publics (polices municipales) et privés (activités privées de sécurité, industries de sécurité, professions exposées) n'avait pas trouvé de solution stable. Malgré les discours volontaristes tenus, de rapports en livres blancs, la coproduction de sécurité a été péniblement intégrée au ministère. Dans un premier temps, il a privilégié la formule des délégués. Sans budget propre et dotés d'une administration légère, ils sont un moyen souple de coordination, mais à l'influence variable. En un peu plus dix ans, le délégué interministériel à la sécurité privée (Décr. n° 2010-1073 du 10 sept. 2010) a été remplacé par un délégué ministériel aux coopérations de sécurité, au périmètre élargi (Décr. n° 2014-278 du 28 févr. 2014). Ce dernier a cédé sa place à un délégué ministériel aux partenariats, aux stratégies et aux innovations de sécurité (Décr. n° 2020-1126 du 11 sept. 2020). Ce changement visait à remédier à un morcellement critiqué par la Cour des comptes, en regroupant celui aux coopérations et celui chargé des aspects plus industriels. En créant une direction unique des partenariats, le ministère confirme l'importance du continuum de sécurité au sein de l'administration centrale. Il renforce sa structuration administrative pour proposer et mettre en oeuvre la politique publique en la matière.

De son côté, la police poursuivra sa mue pour fonctionner non plus en silos mais de manière transversale. A l'échelon central, une nouvelle direction générale travaillera en filières. Localement, malgré les oppositions d'enquêteurs, de magistrats et d'avocats (G. Thierry, Pourquoi la police judiciaire cristallise les inquiétudes liées à la réforme de la police nationale, D. actu. 17 oct. 2022), les directions départementales de la police nationale seront généralisées après avoir été expérimentées dans quelques départements, depuis 2021. Elles sont placées sous l'autorité du préfet et du procureur de la République, ce qui soulève des critiques, sans doute excessives, en particulier sur l'influence du préfet sur la police judiciaire.



Alors que le rapport annexé contient l'essentiel des éléments qui auront une répercussion administrative, la partie normative de la loi permet de renforcer les pouvoirs du préfet de département en cas de crise.

B. Le préfet de département et la crise

Le rapport annexé traduit la préoccupation des autorités quant aux risques de multiplication des crises graves. La loi tire les leçons de la pandémie de covid et d'événements naturels ou accidentels récents de grande ampleur.


Dans ce contexte, le Premier ministre bénéficiera d'un centre interministériel de crise modernisé, avec de nouveaux moyens et un état-major permanent. Cependant, la gestion des opérations continuera de relever du ministère de l'intérieur (rapport annexé p. 59).

Surtout, le code de la sécurité intérieure (CSI) s'enrichit de dispositions relatives au préfet de département.

Cette approche peut surprendre dans un Etat qui a connu plusieurs longues périodes d'application des dispositions législatives sur l'état d'urgence sécuritaire ou sanitaire. Elles entretiendraient l'idée selon laquelle le droit est adapté, d'autant plus qu'existe aussi la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles (CE 28 juin 1918, n° 63412, *Heyriès*, Lebon ). La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les pompiers professionnels (dite « loi Matras ») a renforcé le rôle du préfet dans la gestion opérationnelle de la crise (CSI, art. L. 115-1 ). La LOPMI introduit l'article L. 742-2-1 au CSI pour améliorer le dispositif.

Déjà, l'article L. 742-2 du CSI prévoyait qu'« en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune, le représentant de l'Etat dans le département mobilise les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. En tant que de besoin, il mobilise ou réquisitionne les moyens privés nécessaires aux secours. Il assure la direction des opérations de secours. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec départemental ». L'article L. 742-2-1 du CSI attribue, en plus, au préfet un pouvoir de direction pour emploi sur des établissements publics de l'Etat (agences de l'eau par exemple) et des services déconcentrés (services académiques, direction des finances publiques...) qui ne sont pas sous son autorité hiérarchique en temps normal. Cela complète sa capacité à mobiliser les moyens publics et privés pour faire face à la crise. Préalablement, en cas de danger grave ou imminent « pour la sécurité, l'ordre ou la santé publics, la préservation de l'environnement, l'approvisionnement en biens de première nécessité ou la satisfaction des besoins prioritaires de la population », le préfet de zone de défense et de sécurité déclarera, par arrêté motivé, l'état de crise pour une durée maximale d'un mois, renouvelable par période d'un mois au plus, à la demande d'un préfet de département. Le préfet de zone définit également les circonscriptions territoriales concernées.

Initialement, le gouvernement avait envisagé de modifier l'article L. 115-1 du CSI, sans avoir pour ambition de supprimer les régimes épars inhérents à la diversité des crises. Suivant la suggestion du Conseil d'Etat (avis, 10 mars 2022, n° 404913), il a préféré placer les nouvelles dispositions dans le livre VII du CSI sur la sécurité civile, afin de ne pas intégrer des dispositions techniques dans le livre I relatif aux principes généraux. Il s'inspire aussi du Conseil d'Etat (étude annuelle 2021 sur *Les états d'urgence*) qui défendait le principe d'une unité de commandement local, corollaire de la concentration des prérogatives étatiques. Un cadre clair évite les divergences territoriales et d'interprétation. L'article complétera éventuellement l'état d'urgence qui privilégie les mesures sécuritaires. Il est conçu pour faciliter la coordination des décisions face à la crise dans une logique bien soulignée par le Conseil constitutionnel « d'organisation des services déconcentrés » (§ 153) pour un rétablissement plus efficace de l'ordre public.

En cas d'application, le préfet se substituera à la hiérarchie normale, comme il se substitue aux maires de communes en cas d'urgence (CGCT, art. L. 2215-1 ). Il ne disposera cependant pas de nouveaux pouvoirs de police administrative qui conduiraient à une restriction des libertés. Cet élément a convaincu le Conseil constitutionnel de l'absence d'incompétence négative du législateur, contrairement à ce que soutenaient les députés requérants.

Les ambitions affichées par la LOPMI sont réelles. La concrétisation restera à observer. D'une part, les lois de programmation subissent souvent les aléas budgétaires. D'autre part, les réformes administratives sont d'intérêt très variable. Celles inscrites dans la partie normative sont acquises (pouvoirs de crise du préfet). Les autres laissent une marge de manoeuvre au ministère, tant en ce qui concerne le calendrier que le contenu définitif.

Mots clés :

POLICE * Police générale * Régime juridique de la police générale * Code de la sécurité intérieure * Technologies de la sécurité

(1) Il existe en effet un actif centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN).