



**Projet de loi d'orientation
et de programmation
pour la performance
de la Sécurité intérieure**

**Présenté au
Conseil des ministres**

Mercredi 27 mai 2009

Sommaire

2 Editorial

Fiches thématiques

3 Volet Financier

4 Lutte contre la violence routière

5 Aggravation des sanctions suite à des actes répréhensibles commis lors de manifestations sportives

6 Utilisation des technologies dans la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance

7 Lutte contre la cybercriminalité

8 Développement de la vidéoprotection

9 Intelligence économique

10 Police d'agglomération

Editorial

Après 20 ans de hausse de la délinquance, la tendance s'est inversée depuis 2002, avec une diminution de 13,5 % des faits constatés, et une chute de 34% de la délinquance de proximité. Concrètement, ce sont 788 800 faits de moins et autant de victimes évitées. En 2008, le nombre de faits constatés a atteint son seuil le plus bas depuis 1997.

Pour satisfaisants que soient ces résultats, nous ne saurions nous en contenter.

Les Français demandent encore plus de sécurité, toujours plus de protection alors même que les risques progressent et se diversifient. Notre devoir est d'y répondre.

La mondialisation a rendu les menaces plus nombreuses, plus diffuses, plus globales. Terrorisme et criminalité organisée se jouent des frontières. Internet et les nouvelles technologies sont les nouveaux supports de leur action. Risques naturels, industriels et sanitaires alimentent le spectre des désastres humanitaires.



Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure que j'ai l'honneur de présenter repose sur une stratégie globale pour la protection de nos concitoyens. Une stratégie fondée sur la réactivité face aux nouvelles formes d'insécurité. Une stratégie d'anticipation, pour prévenir et dissuader.

2,5 milliards d'euros sur 5 ans seront consacrés à ce renforcement des capacités de l'Etat à protéger les citoyens.

L'objectif est d'assurer une réponse immédiate aux nouvelles réalités de la délinquance. Le projet crée ou renforce les instruments adaptés contre la cybercriminalité, contre le crime organisé, contre les violences qui fragilisent notre société, violence des bandes, violence dans les stades ou sur les routes, atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Des moyens technologiques le permettront, avec une police technique et scientifique de masse, avec une extension de la vidéoprotection, avec une modernisation des fichiers. Des moyens institutionnels sont proposés pour adapter l'organisation de la sécurité aux bassins de délinquance avec une véritable police d'agglomération et pour dissuader ceux dont la violence représente un danger pour les citoyens. Des moyens juridiques renforceront l'efficacité des sanctions à l'encontre des délinquants.

Protéger les Français est une mission essentielle de l'Etat. La LOPPSI nous permet de le faire avec détermination et sérénité, dans une société de responsabilité, de confiance et de libertés.

Michèle ALLIOT-MARIE
Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer
et des Collectivités Territoriales



Volet Financier

Dans la continuité du Livre blanc sur la défense et la sécurité, la LOPPSI élargit pour la première fois les objectifs en matière de sécurité intérieure aux domaines d'intervention de la sécurité civile, notamment en ce qui concerne la préparation et la gestion de crises et la protection contre les risques NRBC.

Le Livre blanc a également proposé, et le projet de loi de programmation militaire retenu, une responsabilité accrue du ministère de l'Intérieur en outre-mer, à partir de 2012, en lieu et place des armées.

Avec l'objectif de maintenir le niveau de protection apportée aux populations et aux territoires, cette réorganisation des moyens de l'Etat outre-mer rend nécessaire un renforcement des capacités d'intervention, notamment aériennes, de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile.

Ce renforcement, qui conduira pour la première fois le ministère de l'Intérieur à disposer d'hélicoptères de manœuvres, s'effectuera dans le cadre d'une étroite mutualisation, elle aussi inédite, entre les différentes forces.

La montée en puissance des missions ministérielles outre-mer illustre ainsi les objectifs principaux de la LOPPSI : améliorer la performance de la sécurité intérieure, en renforçant les outils technologiques, en mutualisant les moyens entre les forces et en rénovant la gestion des ressources et les modes d'organisation.

Pour permettre la mise en œuvre de ces objectifs, une enveloppe supplémentaire de 2,5 milliards d'euros est prévue au profit des missions sécurité* et sécurité civile pour la période 2009-2013.

Cette enveloppe supplémentaire :

- est identifiée au sein des missions, ce qui permettra un suivi facilité pour le respect des engagements
- est annualisée, à la différence de la LOPSI 2002-2007 (+ 187 millions en 2009, + 375 en 2010, + 483 en 2011, + 657 en 2012, + 836 en 2013)



- privilégie, logiquement, les dépenses d'équipement : au total, elles progressent de 1,773 milliards, soit 70% du total des moyens supplémentaires. Le solde (766 millions) sert au financement des accords catégoriels signés avec les syndicats de police, notamment depuis l'automne 2007, à la poursuite de la mise en œuvre du Pagine (gendarmerie), et à la politique de fidélisation en Ile-de-France.

* La mission sécurité passe de 11.456 millions en 2009 à 11.766 en 2013. La mission sécurité civile progresse de 381 à 436 millions.



Lutte contre la violence routière

Grâce à la politique de sécurité routière ferme et déterminée menée depuis 2002, le nombre de tués a chuté de 45% entre 2002 et 2008, passant de 7742 morts à 4274.

Néanmoins en moyenne, chaque jour en 2008, 12 personnes ont perdu la vie sur nos routes, et 250 y ont été blessées.

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes. La délinquance routière est une forme de violence inacceptable. La LOPPSI contient un chapitre important sur la sécurité routière, permettant de lutter contre cette violence.

La culture du respect des règles de conduite pénètre l'ensemble de notre société. Les chiffres le démontrent : les Français sont devenus bien plus conscients des dangers de la route, pour eux et pour autrui.

Il s'agit donc moins aujourd'hui d'édicter de nouvelles interdictions que d'aggraver des mesures déjà existantes pour les rendre réellement dissuasives.

Les mesures relatives à la sécurité routière contenues dans la LOPPSI sont destinées **à lutter plus efficacement contre les infractions les plus graves.**



Il s'agit notamment de :

- **l'instauration d'une peine complémentaire 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 (dispositif de peine plancher).

Cette peine complémentaire sera prononcée dans les cas de :

- conduite sans permis et conduite malgré une mesure d'interdiction de conduire
- conduite sous empire de l'alcool ou de stupéfiants, en cas de récidive
- grand excès de vitesse (+ de 50km/h au dessus de la vitesse autorisée) en cas de récidive
- blessures et homicides involontaires, en cas de récidive

- **l'instauration d'une peine complémentaire d'interdiction de conduire un véhicule qui ne soit pas équipé d'un dispositif d'anti-démarrage par éthylotest électronique**

En cas de condamnation, le juge pourra ajouter à la peine prononcée pour conduite sous l'empire d'un état alcoolique, l'obligation de ne conduire que des véhicules équipés d'un dispositif d'anti-démarrage par éthylotest électronique pendant une durée pouvant aller jusqu'à 5 ans.

- **la répression du « trafic de points »**. La LOPPSI prévoit de sanctionner de la même manière, le fait de donner, de mettre en vente, de vendre mais également d'inciter à vendre des points. Ces comportements seront punis d'une peine pouvant aller jusqu'à 6 mois de prison et 15 000 euros d'amende

La circonstance aggravante de procéder à ce trafic de façon habituelle ou par le biais d'un réseau de télécommunication porte la sanction à un an d'emprisonnement et 30 000 € d'amende.



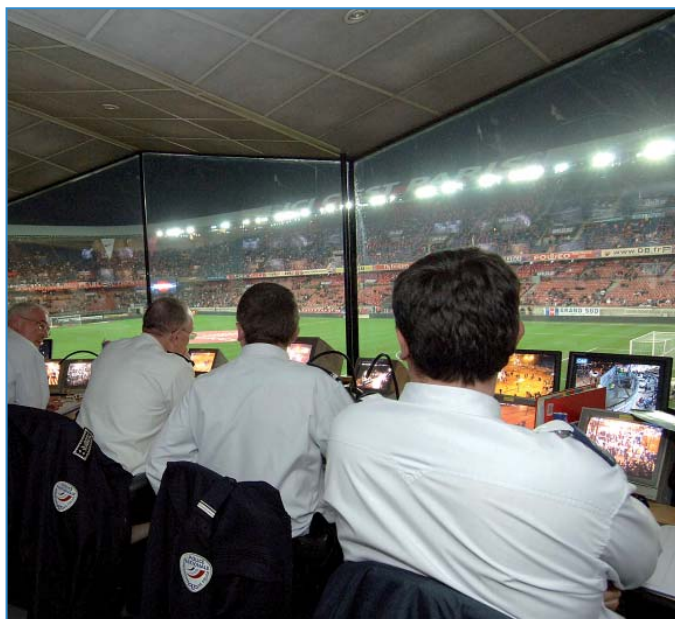
Aggravation des sanctions suite à des actes répréhensibles commis lors de manifestations sportives

Le sport doit demeurer un espace de liberté, de sécurité et de convivialité au service des valeurs qu'il incarne. C'est pour cette raison que Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, est fermement déterminée à lutter contre toutes les dérives qui peuvent entacher les manifestations sportives.

Les textes actuels prévoient deux types de sanctions : les interdictions de stade, qui peuvent être soit administratives (décidées par le préfet), soit judiciaires (prononcées par la justice), et la dissolution d'associations de supporters.

L'interdiction administrative de stade est prononcée par un arrêté préfectoral dont la durée ne peut actuellement excéder 3 mois, ou 6 mois en cas de réitération. Quant aux associations de supporters, elles ne peuvent faire l'objet d'une dissolution qu'en cas d'actes répétés constitutifs de dégradations de biens, de violence sur personnes ou d'incitation à la haine ou à la discrimination raciale.

Depuis le début du championnat 2008/2009, 315 personnes ont fait l'objet d'interdiction de stades. Au total, 1061 mesures ont été prononcées depuis 2006. Pour compléter ce dispositif, dès août 2007, Michèle Alliot-Marie a mis en place un fichier national des interdits de stades.



En avril 2008, le ministre de l'Intérieur, appliquant pour la première fois une disposition de la loi de juillet 2006, a décidé la dissolution de deux groupes de supporters, notamment les Boulogne Boys du Paris-Saint-Germain, suite au déploiement d'une banderole incitant à la haine et à la provocation, lors de la finale de la Coupe de la Ligue Lens-PSG le 29 mars 2008 au Stade de France.

Mais il apparaît que les **sanctions ne sont pas suffisamment dissuasives**, et l'actualité continue d'être marquée par de nombreux incidents intervenus dans les stades.

Les mesures relatives à la sécurité lors de manifestations sportives contenues dans la LOPPSI sont destinées à **lutter plus efficacement contre toute commission d'acte répréhensible par l'aggravation des sanctions, et la possibilité de les prononcer dès la commission du premier fait grave.**

- Le projet de loi prévoit de **doubler la durée des interdictions administratives** :
 - de 3 mois à 6 mois,
 - et de 6 mois à 1 an en cas de réitération dans les trois années.
- Une **peine d'emprisonnement d'un an** pourra être encourue en cas **de non respect de l'arrêté préfectoral interdisant l'accès aux stades.**
- La sanction **pour non respect de l'obligation de pointage accompagnant une interdiction de stade** sera aggravée et **fixée à un an d'emprisonnement maximum.** Jusqu'à présent, la sanction prévue en cas de non respect de son obligation de pointage dans un commissariat par la personne interdite de stade ne permet pas de prononcer une peine d'emprisonnement
- Enfin la LOPPSI prévoit que les associations de supporters pourront faire l'objet d'une **dissolution administrative ou d'une suspension d'activité dès la commission d'un premier fait**, lorsque celui-ci est d'une particulière gravité.



Utilisation des technologies dans la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance

Les délinquants utilisent de plus en plus les technologies modernes pour commettre des crimes et des délits. Les forces de sécurité ne peuvent pas être à la traîne d'une délinquance de plus en plus violente. Les criminels et les délinquants utilisent les technologies les plus modernes, et savent parfaitement dissimuler leurs agissements par des moyens techniques sophistiqués.

La LOPPSI vise à adapter les techniques d'investigation à l'usage des technologies par les délinquants.

Permettre la captation des données informatiques dans la lutte contre la criminalité organisée

Lors des enquêtes relatives à la criminalité organisée, la captation à distance des images et des sons est possible. Les enquêteurs ne peuvent avoir accès aux données informatiques que lors de perquisitions.

Or, certains périphériques ne laissent aucune trace des données dans les unités centrales ou les systèmes d'exploitation (clé USB, CD-ROM, etc).

Le seul moyen d'y avoir accès est donc de capter ces données à distance lorsque des périphériques sont reliés à un ordinateur (ex : branchement d'une clé USB contenant des informations relatives à un projet d'attentat).

La LOPPSI donne donc **la possibilité aux enquêteurs d'utiliser les moyens techniques permettant de capter en temps réel les données informatiques temporairement « posées » telles qu'elles s'affichent pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé ou telles qu'il les y introduit par saisie de caractères.**

Ce procédé d'enquête sera exclusivement réservé à la lutte contre la criminalité la plus grave, dont le terrorisme, sous le contrôle du juge d'instruction qui autorise la captation par décision motivée susceptible d'appel, et après réquisition du procureur de la République.



Favoriser les recoupements d'affaires pour mieux lutter contre la délinquance en série

Il est fréquent que les criminels commettent plusieurs crimes, utilisant généralement le même mode opératoire. En comparant systématiquement ces modes opératoires, les services enquêteurs peuvent relier des affaires entre elles et retrouver les auteurs de crimes. Le taux d'élucidation très élevé des crimes est en partie le fait de ces recoupements.

Actuellement, il est possible de créer des logiciels de recoupement mais uniquement pour les affaires criminelles. La moyenne délinquance n'est pas traitée par ces recoupements informatiques. Or, là aussi, de nombreuses affaires sont le fait du ou des mêmes auteurs, et selon mode opératoire identique (ex : cambriolages).

La LOPPSI permet d'étendre l'utilisation des logiciels de recoupements à la lutte contre la moyenne délinquance.

Un magistrat référent sera chargé du contrôle des fichiers d'antécédents et d'analyse sérielle.



Lutte contre la cybercriminalité

Les réseaux de télécommunication sont devenus un terrain privilégié pour la délinquance et la criminalité. Criminels et délinquants ont parfaitement compris qu'ils pouvaient, grâce au monde virtuel, reproduire et amplifier ce qu'ils commettaient dans le monde réel.

Les moyens humains et technologiques des services de police et de gendarmerie ont été considérablement renforcés pour lutter contre la cybercriminalité.

La LOPPSI vise à mieux prévenir et mieux lutter contre ces nouvelles formes de délinquance et parfois de criminalité.

Blocage des sites et contenus à caractère pédopornographiques

Derrière les contenus pédopornographiques, il y a de la prostitution infantile, des viols et de la criminalité organisée.

Al'instar de ce qui existe dans de nombreuses démocraties voisines (le Royaume-Uni, la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne), la LOPPSI crée un dispositif autorisant le blocage de l'accès aux sites et contenus à caractère pédopornographique.

Le principe est simple : le ministère de l'Intérieur indique aux Fournisseurs d'accès à Internet la liste noire des sites et contenus à bloquer, et ce sont les Fournisseurs qui empêchent l'accès à ces sites et contenus depuis un ordinateur en France.

Lutte contre l'usurpation d'identité et le harcèlement sur les réseaux de télécommunication

Aujourd'hui, l'usage d'éléments d'identité d'un tiers sur un réseau de télécommunications n'est réprimé que lorsqu'il en résulte un préjudice financier.

La LOPPSI prévoit que le fait d'usurper l'identité d'une personne sur internet, même s'il n'y a pas de préjudice financier, sera désormais condamnable (ex : préjudice moral lié à l'utilisation de l'identité d'une personne sur des forums de toute nature, à son inscription sur des réseaux sociaux type Facebook...)





Développement de la vidéoprotection

La vidéoprotection est **un instrument dont l'efficacité est reconnue**, qu'il s'agisse de prévention et de dissuasion, ou de résolution d'affaires délictuelles ou criminelles. La LOPPSI contient **un certain nombre de dispositions destinées à favoriser son développement**, notamment la réalisation du plan de triplement du nombre de caméras installées, tout **en renforçant les garanties apportées à la protection de la vie privée**.

Les dispositions juridiques existantes (loi du 21 janvier 1995) encadrent de façon restrictive les autorisations d'installations. **Par décret en date du 22 janvier 2009, Michèle ALLIOT-MARIE a simplifié les formalités liées à une demande d'autorisation** concernant un système comportant moins de huit caméras dans un lieu ou établissement ouvert au public.

Mais il apparaît également **nécessaire d'étendre les finalités** pour lesquelles la vidéoprotection peut être utilisée.

Actuellement, **les personnes morales autres que les autorités publiques** ne sont autorisées à mettre en œuvre un système de vidéosurveillance qu'aux abords immédiats de leurs bâtiments et installations, seulement dans les lieux susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme ; la faculté leur sera ouverte d'y procéder aussi, comme le peuvent déjà les autorités publiques, pour **prévenir les atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol**.

Le **délai de conservation** des images, qui reste plafonné à un mois, **pourra désormais faire l'objet d'une durée minimale**, précisée dans l'autorisation préfectorale, afin de permettre l'exploitation des images lorsqu'une infraction a été commise dans le champ de vision des caméras.

Pour clarifier les possibilités d'exploitation des images par délégation d'une autorité publique à un opérateur privé, il précise que **les salariés de cette personne privée, la LOPPSI autorisés après agrément préfectoral à assurer le visionnage des images, ne peuvent pas avoir accès aux enregistrements** des images prises sur la voie publique.



Pour assurer une **protection plus efficace de la vie privée** des personnes, **les compétences de la commission nationale créée par le décret 2007-916 du 15 mai 2007 sont élargies** à une mission générale de contrôle du développement de la vidéoprotection. **Sa composition est plus diversifiée et ses possibilités de saisine sont élargies**. Sa composition et ses modalités d'organisation et de fonctionnement seront précisées par un décret en Conseil d'Etat. Son indépendance sera ainsi renforcée.

Pour assurer un meilleur respect des dispositions en la matière, le préfet reçoit le pouvoir de décider, après mise en demeure, **la fermeture administrative des établissements où fonctionnerait un système de vidéoprotection non autorisé**, pour une durée maximale de 3 mois.



Intelligence économique

L'intelligence économique est au cœur des enjeux modernes de sécurité. Elle doit permettre de défendre le périmètre stratégique de souveraineté et concourir à la défense des acteurs économiques face aux menaces.

Depuis plusieurs années, le gouvernement s'est engagé dans une politique de valorisation de l'intelligence économique.

Le ministère de l'Intérieur contribue activement à la mise en œuvre de cette politique, par l'intermédiaire de la Direction Centrale du Renseignement Intérieur (DCRI) dont l'intelligence économique représente une des missions principales, ainsi que par la définition de plans triennaux glissants en matière d'intelligence économique par les préfets de région.

Les résultats de cette politique sont cependant affectés par certaines pratiques. Pour conforter le secteur de l'intelligence économique et ses entreprises, il convient donc de renforcer l'encadrement de la profession.

Pour ce faire, la LOPPSI prévoit une **procédure d'agrément et d'autorisation par les préfets : agrément des dirigeants, gérants et associés, et autorisation des personnes morales intervenant en matière d'intelligence économique.**

Cette procédure prévoit l'avis de commissions départementales auxquelles sera étroitement associée la profession.

La LOPPSI prévoit également que les militaires, fonctionnaires et autres collaborateurs de services de renseignements **ne pourront exercer une activité privée dans ce secteur dans les trois ans qui suivent la cessation** de leurs fonctions au service de l'Etat, sauf autorisation individuelle de leur ministre de tutelle.



Police d'agglomération

La délinquance moderne se joue des frontières administratives.

En Ile-de-France, l'action policière bénéficie d'une prise en compte régionale depuis la création du Service régional de police des transports. Cette approche a été généralisée par une circulaire ministérielle du 4 octobre 2007 instituant une coordination quotidienne, permanente et renforcée sous l'autorité du préfet de police.

Cette coordination a prouvé son efficacité, il convient donc d'en tirer les conséquences et de renforcer son cadre d'exercice, tant au niveau des compétences que des lieux. C'est l'objet du projet de police d'agglomération.

Aujourd'hui, les missions de maintien de l'ordre sont confiées dans chaque département au préfet compétent. La logique de police d'agglomération est au contraire d'unifier le commandement de la fonction de sécurité en confiant à une autorité la responsabilité d'un bassin de délinquance et non d'un seul département. Cela permettra un renforcement de l'efficacité de l'action de maintien de l'ordre dans une zone géographiquement cohérente.

Pour l'Ile-de-France, la LOPPSI étend le pouvoir de direction dévolu au préfet de police.

- Dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le préfet de police sera en charge du **maintien de l'ordre public, dans sa totalité**. Dans l'exercice de cette mission, les préfets des départements de la « petite couronne » l'assisteront. Ils pourront recevoir de lui la charge de certaines missions. Le préfet de police conservera néanmoins la possibilité de reprendre le contrôle direct de la mission.

Pour mener à bien cette mission de maintien de l'ordre public, le préfet de police dirigera l'action des services de police et de gendarmerie présents dans ces différents départements. Comme partout, ce pouvoir de direction ne s'applique pas lorsque ces services agissent dans le cadre d'une mission de police judiciaire, car ils sont alors sous le contrôle du procureur de la République.



- Dans l'ensemble de la région Ile-de-France, le préfet de police dirigera l'action des services de police et de gendarmerie dans leur **mission de régulation et de sécurité de la circulation sur les axes routiers**.

Les pouvoirs dont le préfet de police est actuellement investi en vue d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans les transports ferroviaires sont par ailleurs maintenus.

La LOPPSI ouvre également la possibilité d'étendre à d'autres agglomérations hors région parisienne, cet exercice du commandement unique en matière d'ordre public. Des travaux sont d'ores et déjà en cours pour les agglomérations de Lille, Lyon et Marseille.