

AJDA 2015 p.84**Le code de la sécurité intérieure : genèse d'un outil, contours et traductions d'une notion**
☰(1)**Michel Bart, Conseiller d'Etat****Rémi Decout-Paolini, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, professeur associé à l'université de Lille 2****L'essentiel**

L'achèvement, à la fin de l'année 2014, du code de la sécurité intérieure marque l'aboutissement d'un chantier de douze ans lancé en 2002 pour regrouper, sous un nouveau concept à la double portée juridique et opérationnelle, « l'ensemble des textes qui intéressent la sécurité publique et la sécurité civile ». Ces travaux de codification, intervenus dans un cadre législatif et réglementaire particulièrement mouvant et dans un contexte de renouvellement conceptuel des enjeux de sécurité et de défense, soulèvent la question de la portée de ce nouveau code et de la pertinence actuelle de la notion de sécurité intérieure.

La publication, au Journal officiel du 29 octobre 2014, de deux décrets du 27 octobre 2014 (n° 2014-1252 et n° 2014-1253) relatifs aux dispositions des livres III, VI et VII achevant la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (CSI), puis la ratification, par l'article 24 de la loi du 13 novembre 2014 (n° 2014-1353) renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, de l'ordonnance du 12 mars 2012 (n° 2012-351) relative à la partie législative du CSI marquent l'aboutissement d'un chantier de plus de douze ans visant à préparer un code de la sécurité intérieure regroupant « l'ensemble des textes qui intéressent la sécurité publique et la sécurité civile ».

I - L'aboutissement d'un long chantier de codification

Précédé du rappel solennel selon lequel « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives », le lancement de ce projet de codification résulte des indications figurant à l'article 1^{er} du rapport sur les orientations de la politique de sécurité intérieure, annexé à la loi du 29 août 2002 (n° 2002-1094) d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

Bien que dénuée de valeur normative, ainsi que le Conseil constitutionnel l'avait relevé dans sa décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 (v. consid. 21 aux termes duquel les orientations présentées dans le rapport ne relèvent d'aucune des catégories de textes législatifs prévues par la Constitution et ne sont dès lors « pas revêtues de la valeur normative qui s'attache à la loi »), cette « orientation » relative à la confection d'un nouveau code a conduit le ministère de l'intérieur, en premier lieu sa direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), à engager un important travail de recension et d'agencement des textes susceptibles de constituer, dans un contexte normatif des plus mouvants, la matière de la « sécurité intérieure » - la détermination du champ couvert par cette notion n'étant pas la moindre des difficultés rencontrées.

Après avoir mentionné, dans son rapport de 2006, l'intérêt s'attachant à la confection d'un tel code, eu égard à « la densification de ce domaine du droit au cours de ces dernières années », la commission supérieure de codification en a validé le périmètre, le plan et les dispositions, dans le cadre, initialement tout au moins et conformément à ses recommandations habituelles de bonne pratique de codification, d'un examen simultané des dispositions législatives et réglementaires.

De l'avis du 4 juillet 2007 relatif au périmètre et au plan du code jusqu'à son dernier avis du 13 décembre 2013, la commission a consacré pas moins de 9 avis au CSI. La succession de ces avis témoigne à la fois de la diversité des questions soulevées par la codification de nombreux pans de la réglementation relative à la sécurité intérieure, mais aussi de l'étirement du processus de codification, compte tenu des difficultés rencontrées par le gouvernement pour obtenir

l'autorisation formelle de procéder, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à l'adoption par ordonnance de la partie législative du futur code. Cette autorisation a finalement été donnée par l'article 102 de la loi du 14 mars 2011 (n° 2011-267) d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI).

Cet étirement tient également au fait qu'une partie substantielle de la matière a fait l'objet d'importantes modifications, législatives et réglementaires, rendant difficile une stabilisation du droit à codifier, alors que cette codification devait intervenir en partie législative à droit constant, selon le principe habituel rappelé par l'article 102 de la loi précitée de 2011 (« les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication de l'ordonnance... »). Ainsi, la codification finale des dispositions applicables en matière de déontologie, de police des armes et des munitions ou encore des activités privées de sécurité, pour ne prendre que les exemples les plus marquants, est très éloignée des projets initialement soumis à la commission supérieure de codification. Et cette dernière a dû procéder, dans certains cas, à la suite de ces changements normatifs, au réexamen des mêmes parties du code.

Cette instabilité du *corpus* normatif source, qui ne remet pas en cause l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi auquel répond la codification (v. Cons. const. 16 déc. 1999, n° 99-421 DC, consid. 13, AJDA 2000. 31 , note J.-E. Schoettl  ; D. 2000. 425 , obs. D. Ribes  ; Dr. soc. 2002. 379, étude E. Marie  ; RTD civ. 2000. 186, obs. N. Molfessis  ; Cons. const. 26 juin 2003, n° 2003-473 DC, consid. 5, AJDA 2003. 1391, note J.-E. Schoettl ) , n'a pas seulement affecté les travaux de la commission supérieure de codification. Elle a également fait sentir ses effets au stade de l'examen du projet de code par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat saisie, en décembre 2011, du projet d'ordonnance relatif à l'ensemble de la partie législative du code, puis, en juin 2013, des projets des livres I^{er}, II, IV et V de la partie réglementaire, enfin, en avril 2014, des projets des livres III, VI, et VII de cette même partie.

On sait que le regroupement dans un code de dispositions autonomes et disparates ne donne que l'illusion de la stabilité et de la complétude du droit et que la photographie qui peut en résulter n'est qu'un instantané. Mais le caractère mouvant de la matière complique la tâche du codificateur : celui-ci se trouve obligé d'intégrer, au fil de ses travaux, les modifications apportées aux textes voués à la codification - que ces modifications fassent, ou non, l'objet d'une publication en bonne et due forme. Pour le CSI, le premier cas de figure est illustré par l'incorporation dans le projet de codification des livres III, VI et VII de pas moins de huit décrets publiés après l'avis rendu par la commission supérieure de codification, dont plusieurs décrets relatifs aux activités privées de sécurité (v., par exemple, la prise en compte du décr. n° 2014-901 du 18 août 2014) ; le second cas, plus inhabituel, a connu une illustration remarquable avec l'insertion directe par la section de l'intérieur dans le projet de décret relatif aux dispositions des livres I^{er}, II, IV et V de la partie réglementaire du CSI (futur décr. n° 2013-1113 du 4 déc. 2013) des dispositions relatives au nouveau code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale, validé par la section de l'administration du Conseil d'Etat et qui n'a pas donné lieu à la publication d'un décret autonome.

II - L'actualité et la pertinence de la notion de sécurité intérieure

A. L'émergence du concept de sécurité intérieure

Le CSI consacre, après plusieurs années d'utilisation et de significations variables, le concept de sécurité intérieure, sans toutefois en proposer de définition.

Ce concept apparaît dans le débat public dans les années 1980. La première concrétisation est institutionnelle, le nouveau Premier ministre, Jacques Chirac, procédant à la création, le 9 avril 1986, du conseil de sécurité intérieure. A l'époque, il s'agit essentiellement de lutter contre le terrorisme en réunissant à cet effet les ministres de l'intérieur, de la défense, de la justice et des affaires étrangères. Après quelques années de fonctionnement, cette instance est mise en sommeil au début des années 1990.

Entre-temps, la sécurité intérieure a pris une autre signification et une autre dimension à l'initiative du ministre de l'intérieur Pierre Joxe. En 1988, celui-ci décide de créer un institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI). Outre la mise en place de cet institut, consacré au plan juridique en 1991 (décr. n° 91-903 du 10 sept. 1991), Pierre Joxe plaide pour l'instauration d'une enveloppe budgétaire de sécurité intérieure et la mise en place d'une politique globale de sécurité. La sécurité intérieure ne se limite plus alors à la lutte contre le terrorisme ; elle a vocation à couvrir un champ beaucoup plus large et revêt une dimension à la fois « doctrinale » et « opérationnelle ».

Le décret de 1991 ne définit pas la sécurité intérieure mais il précise que le nouvel institut a pour mission de réunir des responsables de haut niveau appartenant à la fonction publique et aux autres secteurs d'activités de la nation en vue d'approfondir leurs connaissances en matière de sécurité intérieure par l'étude en commun des problèmes en ce domaine. Si la sécurité intérieure n'est ainsi pas définie, la liste des membres de droit du conseil d'orientation de l'institut permet toutefois de lui fixer un périmètre : y figurent les responsables de l'administration du ministère de l'intérieur, de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes, de la santé, des affaires criminelles et des grâces, de la sécurité civile ou encore de la direction en charge des risques majeurs. La sécurité intérieure revêt ainsi à la fois une dimension de « sécurité publique » et de « sécurité civile ».

En 1997, le conseil de sécurité intérieure refait surface, dans le cadre de la cohabitation, à la suite du discours du Premier ministre, Lionel Jospin, au colloque de Villepinte des 24 et 25 octobre 1997, « Des villes sûres pour des citoyens libres ». Ce conseil est officiellement recréé auprès du Premier ministre par le décret du 18 novembre 1997 (n° 97-1052). Son domaine de compétence n'est plus limité à la seule lutte contre le terrorisme : le conseil « définit les orientations générales de la politique de sécurité intérieure. Il veille à la coordination de l'action des ministères et de la mise en oeuvre de leurs moyens en matière de sécurité ».

Le concept de sécurité intérieure connaît de nouveaux développements à la suite de l'élection présidentielle de 2002 marqués par :

- la création par le décret du 15 mai 2002 (n° 2002-890) d'un conseil de sécurité intérieure désormais présidé par le chef de l'Etat et regroupant le Premier ministre et les ministres concernés. Aux termes de l'article 2 de ce décret : « Le conseil de sécurité intérieure définit les orientations de la politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure et fixe ses priorités. Il s'assure de la cohérence des actions menées par les différents ministères, procède à leur évaluation et veille à l'adéquation des moyens mis en oeuvre. Il examine les projets de loi de programmation intéressant la sécurité intérieure » ;

- la nomination d'un ministre de l'intérieur qui est aussi, très symboliquement, ministre « de la sécurité intérieure », ainsi que le prévoit expressément son intitulé (décr. du 7 mai 2002 relatif à la composition du gouvernement). Le décret du 15 mai 2002 (n° 2002-889) relatif aux attributions du ministre précise qu'il est chargé de l'ensemble des questions concernant l'administration territoriale de l'Etat, « la sécurité intérieure », les libertés publiques et les collectivités locales ;

- le transfert de l'emploi des services de la gendarmerie nationale au ministre de l'intérieur pour l'exercice des missions de sécurité intérieure en application de l'article 3 de ce même décret du 15 mai 2002 : « Pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le ministre [...] est responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale [...] ». Il est à noter qu'en application de l'article 4 de ce même décret, pour l'exercice de ces mêmes missions de sécurité intérieure, le ministre peut faire appel, en tant que de besoin, à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, à la direction générale des impôts et à la direction générale des douanes et droits indirects ;

- l'élaboration d'un projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure qui deviendra la loi précitée du 29 août 2002 (LOPSI). Comme le décret d'attribution du ministre de la sécurité intérieure, le rapport annexé à cette loi donne un contenu à la sécurité intérieure, sans en définir le concept. Il indique notamment que, « pour exercer sa mission de sécurité intérieure, l'Etat dispose, à titre principal, d'une part, de la police nationale et, d'autre part, de la gendarmerie nationale dont les personnels ont le statut militaire et qui conserve son rattachement organique au ministère de la défense ».

Ces initiatives conjointes confirment donc l'approche globale des questions de sécurité ainsi que la dimension opérationnelle de la sécurité intérieure sans toutefois définir avec précision ce qu'elle recouvre. Il se déduit, tout au plus, de la référence à la préparation déjà mentionnée du code de la sécurité intérieure que ce concept recouvre deux sous-ensembles : la sécurité publique et la sécurité civile.

B. Un concept de sécurité intérieure à multiples facettes

Du point de vue de la doctrine, la sécurité intérieure apparaît logiquement comme un « concept mou », aux contours incertains. Pierre Berthelet (La sécurité intérieure européenne est-elle un

invertébré juridique ? in *Sécurité, libertés et légistique. Autour du code de la sécurité intérieure*, L'Harmattan, 2012, p. 37-52) se réfère à la définition de la sécurité intérieure donnée par le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu comme « absence de trouble et d'inquiétude, paix, calme et tranquillité qui règne, au sein d'un Etat, pour ses ressortissants et ses habitants ; ou, au moins, objectif de sa politique et dette à sa charge qui passe primordialement par la lutte contre la criminalité [prévention et répression] ». La sécurité intérieure renvoie ainsi à l'idée de « sécurité organisée autour de la lutte contre la délinquance et la criminalité, et ce sous l'égide de l'Etat ». Pierre Berthelet mentionne également la définition donnée par Maurice Cusson dans son *Traité de sécurité intérieure* (PPUR, 2008) selon laquelle la sécurité intérieure désigne « une activité déployée par les professionnels de première ligne en vue de protéger leurs concitoyens contre les dangers associés à la vie en société ». Ces définitions ne renvoient, force est de le constater, qu'à certaines facettes de la sécurité intérieure ainsi qu'à certains de ses acteurs. Dans le récent ouvrage qu'il vient de consacrer au *Droit de la sécurité intérieure* (Gualino, 2014), Emmanuel Dupic relève pour sa part que ce droit a un « champ très vaste », qu'il « appréhende la protection des personnes, des biens et des institutions » et qu'« il s'applique sur l'ensemble des territoires de la République ». Dans sa thèse consacrée aux relations entre sécurité intérieure et Constitution, Marc-Antoine Granger propose la définition sans doute la plus opérante juridiquement en désignant la sécurité intérieure comme « la branche policière des politiques publiques sécuritaires », regroupant dans cette perspective « l'ensemble des dispositifs de police administrative et de police judiciaire » (*Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, LGDJ, 2011).

Mais s'il n'a pas procédé à une définition de la sécurité intérieure, le législateur s'est néanmoins attaché à en préciser le périmètre - la sécurité publique et la sécurité civile -, les principaux acteurs, les principales orientations et les principaux objectifs. C'est en réalité par ses diverses composantes que la sécurité intérieure se laisse, finalement, le mieux appréhender.

La sécurité civile se trouve ainsi clairement définie par l'article L. 112-1 du CSI, par reprise de la définition figurant à l'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 (n° 2004-811) de modernisation de la sécurité civile : « La sécurité civile, dont l'organisation est définie au livre VII, a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en oeuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. Elle concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique au sens de l'article L. 111-1 et avec la défense civile dans les conditions prévues au titre II du livre III de la première partie du code de la défense ».

La sécurité publique, à laquelle renvoie l'article L. 112-1, se laisse moins aisément saisir. Dans le chapitre I^{er} « Sécurité publique » du titre I^{er} du code, relatif aux principes généraux de la sécurité intérieure, on ne trouve pas la définition de la sécurité publique mais celle, nécessairement plus englobante, de la « sécurité », comprise comme l'exercice par l'Etat de son devoir de « veill[er], sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens » (rédaction de l'art. L. 111-1 reprise de l'art. 1^{er} de la loi n° 95-73 du 21 janv. 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité). L'article L. 111-2 énonce par ailleurs quatre « orientations permanentes de la politique de sécurité publique », au nombre desquelles « l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité » ou encore « le renforcement de la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leur action en faveur de la sécurité ».

Le législateur a donc clairement opté pour une sécurité intérieure à double face : la sécurité publique, d'une part, la sécurité civile, d'autre part. C'est à ce Janus juridique, au visage d'ailleurs assez peu symétrique (un seul des 7 livres du code est relatif à la sécurité civile), que renvoie clairement le CSI. Mais depuis 2002, et le lancement du projet de code, le concept de sécurité intérieure a connu de nouvelles acceptions qui ont rendu son périmètre plus incertain.

La dernière illustration de cette incertitude tient, au sein même du ministère de l'intérieur, à la création par le décret du 30 avril 2014 (n° 2014-445) de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) par détachement de services relevant précédemment de la direction générale de la police nationale (DGPN). En dépit de sa dénomination, retenue pour faire pendant à l'existence d'une direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) au ministère de la défense, la nouvelle DGSI n'est compétente que pour une partie seulement des missions de sécurité intérieure, celles liées au renseignement intérieur et à la lutte contre le terrorisme, soit le champ restrictif du concept retenu en 1986...

C. Les interrogations actuelles sur la pertinence du concept de sécurité intérieure

La pertinence du concept de sécurité intérieure est aujourd'hui incontestablement questionnée, voire entamée.

L'émergence du concept de sécurité nationale, mentionné dans le livre blanc de 2008 sur la défense et la sécurité nationale et repris dans le nouveau livre blanc de 2013, a remis en cause la distinction traditionnelle entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, au nom de la continuité des deux notions et d'une approche opérationnelle globale. Le livre blanc de 2013 souligne ainsi que le terrorisme, la criminalité organisée, les questions relatives à la sécurité énergétique et aux risques naturels ou sanitaires impliquent « la définition de stratégies d'ensemble intégrant les différentes dimensions de la sécurité dans une même approche ».

Le livre blanc de 2008 sur la défense et la sécurité nationale dissocie par ailleurs la sécurité intérieure et la sécurité civile, alors que cette dernière constitue normalement dans le système français, depuis l'entrée du concept de sécurité intérieure dans le débat public, c'est-à-dire depuis la création de l'IHESI, l'une des deux composantes de la notion. Dans le chapitre sur la stratégie de sécurité nationale, il est notamment indiqué qu'« au titre de la sécurité nationale, la politique de sécurité intérieure et la politique de sécurité civile doivent assurer de façon permanente la protection de la population, garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et le maintien de la vie normale du pays en cas de crise, et défendre les intérêts de sécurité de la nation contre toute menace non militaire susceptible d'y porter atteinte ». A propos de la réforme de l'ordonnance du 7 janvier 1959, le même livre blanc indique : « La stratégie de sécurité nationale, appuyée sur la politique de défense, la politique de sécurité intérieure et de sécurité civile et les autres politiques publiques, trouvera à s'exprimer dans un cadre législatif nouveau. [...] Ainsi la défense civile doit-elle laisser la place aux notions actuelles de sécurité intérieure et de sécurité civile résultant des lois de 2002 et 2004. Ces notions couvrent la protection des populations et la sauvegarde des installations et des ressources d'intérêt général ».

Sur le plan européen, le concept de sécurité intérieure revêt une toute autre dimension. « La stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne : vers un modèle européen de sécurité », adoptée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, souligne d'abord la nécessité de « reconnaître l'interdépendance entre sécurité intérieure et sécurité extérieure en élaborant une approche de "sécurité globale" à l'égard des pays tiers, indiquant qu'il est primordial que la stratégie de sécurité intérieure soit capable de s'adapter à la fois aux besoins des citoyens et aux défis et à la dynamique mondiale du vingt-et-unième siècle ». Sur cette base, « le concept de sécurité intérieure doit s'entendre comme un concept large et complet qui s'étend à de multiples secteurs afin de faire face à ces graves menaces ainsi qu'aux menaces qui ont des répercussions directes sur la vie, la sécurité et le bien-être des citoyens, y compris les catastrophes d'origine naturelle ou humaine, comme les incendies de forêt, les tremblements de terre, les inondations et les tempêtes ».

En définitive, qu'il s'agisse de ses relations avec la sécurité civile, avec la sécurité nationale ou avec la sécurité extérieure, le concept de sécurité intérieure revêt des acceptions variables qui soulignent sa grande plasticité. La tendance dominante est de n'en faire qu'un élément de la sécurité nationale et de la sécurité européenne. C'est dire que le concept, qui se voulait englobant à l'origine, n'est plus aujourd'hui qu'un des éléments d'une approche plus globale encore des questions de sécurité.

Pour autant, la codification imposant des choix, ces évolutions dans l'approche du concept ne condamnent pas la solution française d'un CSI organisé autour des deux piliers de la sécurité publique et de la sécurité civile, conformément à la loi de 2002. C'est sans doute l'une des vertus principales de l'existence du CSI que de rester fidèle à sa dimension initiale et de lui donner une portée concrète et opérationnelle, même si l'insertion dans le code de références à la sécurité nationale élargit les perspectives (v., par exemple, l'autorisation prévue à l'art. L. 241-2).

III - La traduction du concept de sécurité intérieure dans le code

Tout en optant pour une conception large de la sécurité intérieure, le codificateur a été conduit à opter pour une géométrie variable, du fait notamment de la préexistence d'autres codes.

A. La prise en compte dans le nouveau code des différents aspects de la sécurité intérieure

Dans le périmètre fixé par le législateur, regroupant sécurité publique et sécurité civile, le code aborde les différentes dimensions de la sécurité intérieure.

Le code traite d'abord, dans ses sept livres, de l'ensemble des processus contribuant à la sécurité publique et à la sécurité civile :

- mesures de prévention de la délinquance (chap. II du titre III du livre I^{er}) ou de prévention des risques en matière de sécurité civile (chap. I^{er} du titre III du livre VII) ;

- mesures de police administrative à édicter pour assurer la sécurité des personnes et des biens, mesures destinées à garantir l'ordre public, y compris les mesures opérationnelles (jusqu'à la situation extrême de l'« état d'urgence »), sans oublier la lutte contre le terrorisme ou les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation. L'ensemble de ces mesures font notamment l'objet des titres I^{er} et II du livre II « Ordre et sécurité publics » et, s'agissant des polices administratives spéciales, des dispositions du livre III (en particulier, son titre I^{er} consacré aux armes et munitions) ;

- mesures destinées, en matière de sécurité civile, à assurer la protection générale de la population ou l'organisation des secours et la gestion des crises (titre III et titre IV du livre VII sur la sécurité civile).

Sont également mentionnés les différents moyens d'action utilisables pour assurer la sécurité intérieure, en particulier les traitements automatisés de données personnelles et les enquêtes administratives (titre III du livre II), les interceptions de sécurité et l'accès administratif aux données de connexion (titre IV du livre II) ou encore les dispositifs de vidéoprotection (titre V du livre II).

Le code accorde une large place aux acteurs de la sécurité ainsi qu'à l'articulation de leurs interventions, avec une présentation de l'organisation de la sécurité intérieure et des compétences exercées par l'Etat et des collectivités territoriales (livre I^{er}). Les acteurs des différentes forces qui peuvent être mobilisées - police nationale et gendarmerie nationale, polices municipales, mais aussi personnes exerçant des activités privées de sécurité - font l'objet respectivement des livres IV, V et VI du code, donnant ainsi une consistance à la notion de « *continuum* opérationnel de sécurité ». Les activités privées de sécurité (et non les activités de « sécurité privée », même si cette expression contestable figure encore, pour des raisons de commodité, dans de nombreux articles du code mentionnant les « métiers de la sécurité privée »), recouvrent un nombre étendu d'activités : surveillance et gardiennage ; transport de fonds ; protection physique des personnes ; sûreté aéroportuaire ; vidéoprotection ; sécurité des immeubles ; protection des navires ; agences de recherches privées (déetectives privés). Le livre VII mentionne logiquement les acteurs de la sécurité civile et traite successivement dans son titre II des missions des sapeurs-pompiers professionnels et des sapeurs-pompiers volontaires, des réserves communales de sécurité civile et des associations de sécurité civile.

S'agissant des différents acteurs et forces mobilisables, le code fait toute sa place aux exigences déontologiques, qu'il s'agisse de la déontologie désormais commune aux policiers et gendarmes ou des règles déontologiques applicables aux policiers municipaux, aux personnes exerçant des activités privées de sécurité ou encore aux sapeurs-pompiers.

Le choix de principe consistant à ne pas procéder à la codification dans des codes particuliers des textes statutaires relatifs aux militaires et aux différentes catégories de fonctionnaires se traduit dans le CSI par la modestie relative des dispositions concernant les fonctionnaires de la police nationale, les militaires de la gendarmerie nationale, les agents des polices municipales ou les sapeurs-pompiers professionnels, au regard des développements plus substantiels consacrés aux adjoints de sécurité ou aux sapeurs-pompiers volontaires.

Le CSI concerne, enfin, tous les territoires puisqu'il s'applique, selon des modalités variables, sur l'ensemble de la République, avec toutefois des adaptations particulières pour chacun des départements d'outre-mer et pour les collectivités de Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, ainsi que pour les Terres australes et antarctiques françaises. La partie outre-mer est d'ailleurs celle où l'habilitation en vue de l'harmonisation et l'extension de certaines dispositions a joué tout son rôle, permettant de clarifier, pour nombre de dispositions, celles applicables à chacun de ces territoires. A cet effet, chaque livre se termine par un titre consacré à l'outre-mer qui met en oeuvre de nouvelles techniques légistiques d'extension des textes, permettant de connaître pour chaque

disposition la version applicable dans chacune des collectivités concernées.

B. Une concrétisation à géométrie variable

Le CSI est un code à géométrie variable : toutes les dispositions relatives à la sécurité intérieure n'y ont pas été codifiées.

Un certain nombre de dispositions codifiées préalablement dans d'autres codes n'ont pas été reprises ou transférées dans le CSI qui se trouve ainsi, au regard de son objet, « privé » de dispositions importantes.

C'est le cas des pouvoirs de police du maire qui font l'objet, à l'article L. 131-1 du code, d'un renvoi aux dispositions du code général des collectivités territoriales. C'est le cas également des services d'incendie et de secours dont le code se borne à indiquer à son article L. 722-1 qu'ils sont régis par le chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales. S'il est une série de dispositions qui auraient dû logiquement trouver une place dans le livre VII du code, parmi celles relatives aux acteurs de la sécurité civile, ce sont bien celles-ci.

On relève de très nombreux articles où le CSI renvoie à d'autres codes. Il en est ainsi de la suspension ou de la dissolution d'associations de supporters, l'article L. 212-2 du code renvoyant aux dispositions du code du sport : alors qu'un même chapitre est consacré à la suspension et à la dissolution de certains groupements et associations, le CSI (art. L. 212-1) détaille les seules dispositions relatives aux groupes de combats et milices privées, celles relatives aux associations de supporters, analogues dans leur objet et leurs modalités étant donc maintenues dans un autre code. Par ailleurs, les dispositions que le livre VII consacre aux « planifications opérationnelles propres des acteurs concourant à la sécurité civile » (art. R. 741-39 à R. 741-48) constituent la limite extrême d'un exercice pertinent de codification puisque ces articles sont une succession de renvois aux dispositions d'autres codes (code de l'environnement, code de la route, code de la santé publique, code de l'action sociale et des familles). On peut toutefois estimer, avec une finalité pédagogique, que l'énumération de ces plans présente au moins l'avantage de donner une vision exhaustive de l'ensemble de la planification opérationnelle en matière d'organisation des secours et de gestion de crises. Il arrive aussi que le code se borne à renvoyer à un texte préexistant et non codifié en raison des particularités qui s'y attachent : c'est le cas avec l'article L. 213-1 indiquant que « les règles relatives à l'état d'urgence sont définies par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ».

Ces limites ne sont pas propres au CSI et les jeux de renvois sont rendus inévitables par l'imbrication fréquente des *corpus* de règles juridiques. Mais leur nombre apparaît relativement plus important dans le CSI que dans d'autres codes, compte tenu du caractère récent de sa confection. Cette situation reflète le choix fait par les codificateurs de ne pas procéder à des transferts trop importants d'« anciens » codes vers le CSI, à l'exception des dispositions du code de la défense relatives aux préfets de zone de défense et de sécurité.

Au titre des limites du travail de codification, liées au choix de ne pas bouleverser les équilibres antérieurs, il faut relever le fait que certaines réglementations se trouvent morcelées entre deux codes.

Tel est le cas de la réglementation sur les armes, répartie entre le code de la défense et le CSI. Cette solution a fait l'objet d'observations de la commission supérieure de codification dans le dernier avis qu'elle a rendu le 13 décembre 2013 sur le livre III de la partie réglementaire : « L'examen du projet de livre III a conduit à se pencher sur la codification de dispositions très récentes relatives aux armes et munitions. En toute orthodoxie, il y aurait eu avantage, plutôt que de procéder à une répartition entre le code de la défense et le code de la sécurité intérieure, à la création d'un mini code des armes auquel auraient renvoyé, chacun dans la mesure qui le concerne, le code de la sécurité intérieure et le code de la défense. Tel n'a pas été le choix retenu. Il s'ensuit que seules les dispositions du décret du 30 juillet 2013 qui relèvent du champ du code de la sécurité intérieure ont vocation à être codifiées à bref délai. La commission estime qu'il est indispensable de procéder au plus vite à l'insertion dans le code de la défense des dispositions de ce même décret qui ont vocation à y être incorporées ».

La recommandation de la commission n'a, à ce jour, pas été suivie d'effet et les dispositions prévues au code de la défense n'y ayant pas encore été insérées, la codification sur les armes reste une codification imparfaite. La solution retenue est d'autant plus imparfaite que l'on note entre les parties législative et réglementaire du CSI, un affranchissement progressif par rapport au code de la défense. Alors qu'en partie législative, le CSI donne la préséance au code de la défense en

introduisant l'énumération des nouvelles catégories d'armes et de munitions par un « conformément aux dispositions de l'article L. 2331-1 du code de la défense » (art. L. 311-2), la partie réglementaire (art. R. 311-1) supprime ce pontage entre les deux codes et détaille « en plein » les composantes des différentes catégories d'armes et de munitions (« On entend par : I. - Armes par nature et munitions... »). Cette seconde solution est préférable : elle marque clairement l'abandon de la logique « code pilote - code suiveur », qui présente l'inconvénient dirimant d'être source d'insécurité juridique, les dispositions reproduites dans les deux codes pouvant évoluer de manière divergente (malgré la « corde de rappel » résultant de la formulation « conformément à »).

Un autre exemple de morcellement d'une réglementation concerne les activités privées de sécurité relatives à la protection des navires. Le législateur a, en effet, décidé de morceler ces dispositions entre deux codes, le CSI, d'une part, le code des transports, d'autre part. Ce choix a conduit le pouvoir réglementaire à procéder au même partage alors qu'il ne s'imposait pas avec la force de l'évidence : certaines dispositions, notamment sur l'armement, codifiées dans le code des transports auraient en effet pu, voire logiquement dû, être codifiées dans le CSI.

C. Un code attractif

Dans d'autres domaines, le CSI s'est, au contraire, révélé très attractif. L'illustration la plus nette concerne les polices administratives spéciales qui font l'objet du livre III du code et plus particulièrement le titre II consacré aux jeux de hasard, casinos et loteries. Sans doute, comme pour les dispositions du titre III du même livre relatives à la fermeture administrative de certains établissements et notamment des débits de boissons et restaurants, peut-on considérer que ces dispositions relèvent largement de l'ordre public ou de la prévention des atteintes à l'ordre public. Toutefois, s'agissant des casinos, loteries et jeux de hasard, ce parti pris conduit à intégrer dans le CSI toute une réglementation qui répond également à d'autres finalités que la préservation de l'ordre public. De même, en ce qui concerne les activités privées de sécurité, le chapitre III du titre I^{er} du livre VI sur les modalités d'exercice de ces activités traite du transport de fonds, ce qui conduit à intégrer au CSI une série d'obligations relatives aux banques qui ont certes des liens avec les questions de sécurité intérieure mais qui ont aussi des incidences sur l'organisation de l'activité bancaire.

Le CSI exerce également une attractivité territoriale, qui confine au paradoxe quand cette attractivité élargit le champ « intérieur » de la sécurité à des espaces bien plus larges. Tel est le cas au titre IV du livre VII relatif à l'organisation des opérations de secours : le CSI regroupe, en effet, des dispositions sur le secours, la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer ou la recherche et le sauvetage des aéronefs en détresse en temps de paix qui s'appliquent bien au-delà de la mer territoriale. Ainsi que l'indique l'article R.* 742-1 du code, les dispositions relatives aux conditions de secours, de recherche et de sauvetage des personnes en détresse en mer s'appliquent non seulement sur l'ensemble des eaux territoriales et des eaux intérieures, mais également sur « les eaux maritimes internationales dans les zones où la France a accepté, conformément à la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes [conclue à Hambourg le 27 avr. 1979], des responsabilités de recherche et de sauvetage ». En l'occurrence, la sécurité intérieure n'a plus de frontières ! L'intégration dans le code des dispositions relatives aux activités de protection des navires participe également à la dilatation territoriale de la sécurité intérieure...

Attractif dès sa conception, le CSI a vocation à conserver son pouvoir d'attraction, voire à l'amplifier du fait même de son existence. Le législateur est, en effet, désormais logiquement conduit à intégrer dans ce code des dispositions qui antérieurement seraient restées non codifiées ou l'auraient été dans un autre code. Deux exemples récents en attestent.

La loi de programmation militaire du 18 décembre 2013 (n° 2013-1168) comporte des dispositions nouvelles en matière d'accès administratif aux données de connexion qui pérennisent des dispositions antérieurement prises pour la prévention du terrorisme et codifiées pour partie dans le code des postes et des communications électroniques. Ces nouvelles dispositions, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015, ont été codifiées d'emblée dans le titre IV du livre II du CSI, conduisant à l'abrogation de celles figurant dans le code des postes et des communications électroniques.

En matière de protection des navires, c'est à l'initiative du sénateur Alain Richard, rapporteur du texte mais aussi membre de la commission supérieure de codification, que le législateur a pris le parti, alors que le projet de loi se présentait sous la forme d'un texte autonome, de codifier dans le

CSI une partie des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 2014 (n° 2014-742). Comme l'indique le rapporteur : « Les éléments d'instruction, le contrôle et les sanctions étant classiquement ceux qui sont applicables aux entreprises de ce secteur [celui des activités privées de sécurité], la commission des lois a choisi [...], afin d'éviter la création d'une législation parallèle portant sur le même objet - laquelle finirait forcément par diverger dans le temps -, de retenir la formule consistant à renvoyer, chaque fois que c'est possible, aux dispositions de droit commun du code de la sécurité intérieure qui nous semblent globalement bien rédigées ».

Avec l'achèvement de l'élaboration du CSI, un triple constat s'impose.

Tout d'abord, les objectifs fixés par l'habilitation prévue à l'article 102 de la LOPPSI de 2011 - regrouper les dispositions législatives relatives à la sécurité publique et à la sécurité civile, assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, et étendre, le cas échéant, avec les adaptations nécessaires, les dispositions ainsi codifiées aux outre-mer - ont été atteints. Par ailleurs, la récente ratification de la partie législative du nouveau code est importante sur les plans tant juridique que politique : les dispositions de la partie législative, qui revêtaient jusque-là le caractère d'actes administratifs, ont désormais force de loi et les dispositions du code, issues de l'action de plusieurs gouvernements de sensibilité différente, constituent aujourd'hui un *corpus* et une doctrine largement partagés.

En deuxième lieu, l'achèvement du CSI donne sa cohérence et sa lisibilité à la politique publique de sécurité mise en oeuvre, pour l'essentiel, par les directions compétentes du ministère de l'intérieur (direction générale de la police nationale, direction générale de la gendarmerie nationale, direction générale de la sécurité intérieure, direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises et, au sein désormais du secrétariat général de ce ministère, direction des libertés publiques et des affaires juridiques). Ce constat traduit le fait que le CSI reste très largement le code du ministère de l'intérieur (et d'une partie seulement de ses services), faisant pendant au code de la défense porté par le ministère du même nom. Ce constat n'emporte aucune conséquence sur le plan juridique ; il reflète seulement, en dépit des rappels de la commission supérieure de codification soulignant que les administrations ne sont pas « propriétaires des codes », un fait de sociologie administrative.

En troisième lieu, le CSI, longtemps attendu, répond incontestablement à un besoin des différents acteurs publics et privés. Il était en effet paradoxal que cette mission essentielle - pour faire bref, assurer la protection des populations - ne dispose pas encore, avec un code, d'un *corpus* juridique structuré. Le projet de création d'un CSI était donc à la fois opportun et nécessaire, en dépit des fluctuations du concept et des limitations apportées au regroupement de l'ensemble de la matière sous un seul pavillon.

Ce code est un miroir de l'état des réponses que notre société apporte en matière de sécurité : il consacre à ce titre la reconnaissance d'un véritable droit de la sécurité intérieure au cours des trente dernières années et permet d'appréhender plus directement la manière dont les exigences de sécurité se concilient avec les droits et libertés.

Mots clés :

POLICE * Police générale * Régime juridique de la police générale * Code de la sécurité intérieure * Sécurité civile * Organisation de la sécurité civile

(1) L'AJDA, dans son n° 2/2015, a publié un dossier intitulé « La sécurité intérieure, naissance d'une notion », constitué, outre la présente contribution, des articles suivants :

- Richard Senghor, L'action du Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité, p. 91 ;
- Guillaume Odinet, La refonte de la police des armes, p. 96 .