

N° 582

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1994.

RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité,

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Sénat : 543, 564, 568 et 569 (1993-1994).

Ordre public.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LE RAPPEL DES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION DES LOIS SUR L'ARTICLE 2 DU PROJET DE LOI	5
II. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS: L'APPROBATION DE L'ARTICLE 2 ET DE L'ANNEXE I ET LA RECTIFICATION DE L'AMENDEMENT N° 5, QUI DEVIENDRAIT UN ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2	7
ANNEXE: Annexe I (Article 2 du projet de loi) - Rapport sur les orientations de la politique de sécurité .	9

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Au cours de sa réunion du 5 juillet 1995, votre commission des Lois a adopté le rapport supplémentaire de M. Paul Masson, rapporteur, sur le projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité (1993-1994, n° 543).

En conséquence, la commission des Lois propose au Sénat :

- l'approbation de l'article 2 et de l'annexe I du projet de loi ;
- la rectification de l'amendement n° 5, qui deviendrait un article additionnel après l'article 2

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Lois, lors de sa réunion du 29 juin 1994 consacrée à l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité (1993-1994, n° 543) a adopté un amendement n° 5 tendant à une rédaction entièrement nouvelle de l'article 2 de ce projet.

On sait que le projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité comporte, outre ses vingt-cinq articles, deux importantes annexes dont la première est un « rapport » du Gouvernement « sur les orientations de la politique de sécurité ».

L'article 2 de ce projet a précisément pour objet d'approuver les orientations de la politique de sécurité, telles que retracées dans l'Annexe I

I. LE RAPPEL DES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION DES LOIS SUR L'ARTICLE 2 DU PROJET DE LOI

• Dans un premier temps, votre rapporteur avait présenté une proposition d'amendement tendant à insérer un article additionnel avant l'article 2, dont l'objet était, quoique sous une rédaction différente, d'adopter les conclusions de cette Annexe I.

Parallèlement, votre rapporteur avait présenté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 2 dont le texte ne visait plus l'Annexe I, dès lors qu'elle était déjà mentionnée dans l'article additionnel précité.

Il se trouve qu'au cours du débat en commission, votre rapporteur a été conduit à retirer sa proposition d'article additionnel avant l'article 2. Ne subsiste donc plus que le texte de nouvelle rédaction de l'article 2 adopté par votre commission sous forme de l'amendement n° 5.

Le retrait du premier amendement et, corrélativement, l'adoption de cet amendement n° 5 a cependant pour effet de faire disparaître le lien juridique entre l'Annexe I et le dispositif du projet de loi.

Le tableau comparatif ci-après atteste de cette modification :

Art. 2
(Texte du projet de loi)

Sont approuvées les orientations de la politique de sécurité figurant à l'annexe I de la présente loi

Amendement n° 5

Rédiger comme suit cet article :

Constituent des orientations permanentes de la politique de sécurité, la nécessité :

- d'assurer sur l'ensemble du territoire une police de proximité répondant pleinement aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité ;

- de renforcer la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leur action en faveur de la sécurité ;

- d'affecter en priorité les personnels de police à des missions concourant directement au maintien ou au renforcement de la sécurité.

De fait, après plus de six heures de délibération et compte tenu de l'heure tardive, votre commission des Lois n'a pas examiné cette Annexe I.

• Votre commission des Lois a cependant jugé nécessaire d'examiner cette annexe, ce qui l'a conduite à vous présenter ce rapport supplémentaire.

L'Annexe I est un texte composite, où figurent deux types de considérations :

- des données générales sur l'évolution de la délinquance et ses causes ;
- des engagements gouvernementaux traçant les axes de

sa politique de sécurité et les mesures envisagées pour rétablir en France le climat de sécurité.

Parmi ces mesures, certaines relèvent du domaine législatif :

- celles -d'application immédiate- qui définissent le cadre général de la politique de sécurité ; votre commission des Lois en a jugé nécessaire l'inscription dès à présent dans le corps même de la loi ;

- celles qui nécessiteront, le moment venu, l'adoption de lois ultérieures. Tel est le cas, des projets de loi prévus pour les activités de police judiciaire, le statut des polices municipales, les activités privées de sécurité, etc...

Dans cette annexe, d'autres mesures -les plus nombreuses- relèvent du domaine réglementaire, qu'il s'agisse des décrets d'application du projet de loi ou de dispositions autonomes, dont le Gouvernement juge utile d'annoncer dès maintenant la publication. Y figurent en particulier les dispositions statutaires applicables à la police nationale constituant un volet cohérent qui viendra réformer profondément les statuts et les déroulements de carrière des différents personnels de la police.

II. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : L'APPROBATION DE L'ARTICLE 2 ET DE L'ANNEXE I ET LA RECTIFICATION DE L'AMENDEMENT N° 5, QUI DEVIENDRAIT UN ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

L'adoption de l'amendement n° 5 aboutirait de fait à la disjonction de l'Annexe I et altérerait la cohérence d'un dispositif d'ensemble sur lequel il est souhaitable que le Parlement puisse se prononcer dans sa globalité.

Cette formule irait également à l'encontre des attentes très perceptibles des syndicats de police, auxquels les deux annexes du projet de loi offrent une charte de l'action gouvernementale dont chaque élément constitue une pièce indissociable. Les personnels de la police ne comprendraient sans doute pas que le Parlement n'ait pas explicitement approuvé ces orientations.

• Pour toutes ces raisons, et après un très large échange de vues, votre commission des Lois a décidé de proposer au Sénat :

- D'adopter l'article 2 du projet de loi et son Annexe I.

Votre rapporteur a souligné qu'il s'agissait avant tout d'approuver les orientations retracées dans l'Annexe I, non la formulation elle-même de cette annexe. Aussi, a-t-il proposé une adoption globale, car cette Annexe I forme un tout au sein duquel il n'y a pas lieu de distinguer alinéa par alinéa ;

- De modifier par voie de conséquence la présentation formelle de son amendement n° 5, qui deviendrait un article additionnel après l'article 2.

Sur la proposition de M. Michel DREYFUS-SCHMIDT, approuvée par le rapporteur, la commission a également décidé de supprimer l'adverbe « *pleinement* » dans le deuxième alinéa du texte de cet article additionnel.

L'amendement n° 5 rectifié résulte de ces deux modifications.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter sans modification l'article 2 du projet de loi et l'Annexe I, ainsi que l'amendement n° 5 rectifié présenté ci-avant.

ANNEXE

ANNEXE I

(ARTICLE 2 DU PROJET DE LOI)

RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Depuis des années, l'aspiration à la sécurité figure au tout premier rang des préoccupations des Français. La constance de leurs sentiments exprime une exigence à l'égard des institutions, en même temps que la claire perception de la réalité, à savoir la dégradation objective de la sécurité. En dix ans, la délinquance a augmenté de plus de 60 %. Ses manifestations ont changé. Elles se conjuguent dans certaines villes, où leur concentration aboutit à l'existence de véritables zones de non-droit.

Dans ces zones, on est ainsi arrivé à une situation dans laquelle les droits les plus fondamentaux de l'homme, qu'ils soient inscrits dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou ancrés au plus profond de notre conscience nationale, celui du respect de sa propre intégrité physique, celui de sa liberté d'aller et de venir, celui de jouir en paix des libertés individuelles et collectives qui sont les siennes, celui de posséder, ne sont plus assurés en conformité avec les valeurs de la République. La délinquance et la violence, qui n'ont jamais été absentes de la vie sociale, ont changé de nature. Elles créent chez nos concitoyens une véritable inquiétude. Elles sont à la source d'une nouvelle inégalité car ce sont souvent les moins favorisés et les plus fragiles qui y sont exposés, ce sont les villes et les quartiers les plus pauvres qui sont les plus touchés.

Bien sûr, la sécurité est aussi la traduction des dysfonctionnements de notre société, le fruit des difficultés économiques, la conséquence de l'effacement de repères moraux clairs et largement partagés. Elle exprime la difficulté de notre pays à trouver sa voie. Et une politique de sécurité ne peut à elle seule répondre à tous les maux qui génèrent l'insécurité, de la même façon que la police ne peut, à elle seule, prendre en charge l'échec des mécanismes de régulation sociale. La politique de l'éducation et celle de la formation, la politique économique et celle de l'emploi, la politique de la ville et celle de la jeunesse, celle de l'aménagement du territoire qui vise à corriger les déséquilibres graves qui sont à la source des déchirements du tissu social et des ruptures de la cohésion nationale que nous constatons, ont toutes un rôle à jouer dans la recherche d'une meilleure sécurité.

Il est clair cependant que nous devons aussi aux Français une politique de sécurité en tant que telle, qui soit un véritable écho à leurs aspirations, et qui soit pleinement adaptée à notre époque.

Force est de reconnaître que tel n'est pas le cas aujourd'hui.

Entre l'Etat et les communes, les responsabilités sont floues. Au sein des services de l'Etat, elles sont dispersées. La répartition des tâches et des responsabilités entre ces services manque parfois de clarté. La qualité des services est grande, l'engagement de ceux qui les constituent est souvent remarquable. Mais ils ont besoin d'une animation plus cohérente. Ils sont accablés de tâches secondaires qui ne correspondent pas à leur vocation. Faute d'une prise de conscience plus globale des problèmes de sécurité, ils se trouvent chargés de missions qui les détournent du service quotidien de leurs concitoyens. Faute que la réglementation relative à l'urbanisme et à la construction ait intégré les règles de sécurité élémentaires, à l'exemple des règles de sécurité contre l'incendie, ils doivent faire face à des obligations supplémentaires. Faute que les véhicules automobiles soient suffisamment protégés, ils consacrent une énergie démesurée à la recherche des véhicules volés. Ce n'est plus acceptable. Il faut à cet égard faire de véritables choix.

Les problèmes de délinquance les plus actuels ne trouvent pas toujours dans le code pénal les réponses qu'ils requièrent. Aujourd'hui, ces phénomènes ont nom blanchiment de l'argent, trafic de stupéfiants, qui est à l'origine de la moitié de la délinquance de voie publique, multirécidive des mineurs qui représente l'un des délits de violence, immigration et travail clandestins, violences urbaines.

Ces phénomènes sont actuels - certains du reste sont très nouveaux -, mais tout laisse penser qu'ils sont en train de se développer. Il faut les prendre en compte plus résolument, dans le respect de nos traditions républicaines et des droits de l'homme mais avec rigueur.

Ces constatations ont conduit le Gouvernement à présenter au Parlement lors de ses deux sessions ordinaires de 1993 divers projets de loi qu'il a adoptés, en particulier pour mieux maîtriser l'immigration. Elles l'ont également déterminé à proposer parallèlement au projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité une nouvelle réforme du code pénal qui a pour objet une répression accrue des trafics de drogue, la création d'une incrimination de blanchiment de l'argent et la prise en compte plus réaliste, dans une véritable perspective de réinsertion sociale, de la délinquance des mineurs multirécidivistes.

Il faut aussi donner à notre police nationale de nouvelles bases, de nouveaux principes d'organisation et d'action. La police nationale est constituée de fonctionnaires compétents qui exercent un métier difficile avec dévouement et souvent abnégation. Comme le montre son histoire, elle est profondément républicaine. Ses modes de fonctionnement cependant sont dépassés. Son organisation ne permet pas la valorisation optimale du potentiel qu'elle représente

au service de notre sécurité. Elle doit devenir plus souple, capable de s'adapter à toutes les situations, à toutes les évolutions et à la diversité des contraintes de la lutte contre la délinquance. Elle doit être déchargée des tâches qui pèsent indûment sur elle. Ses fonctionnaires actifs doivent cesser de se consacrer à des tâches administratives ou techniques. Ils doivent être remplacés par des agents administratifs. Des moyens doivent être trouvés pour que les policiers restent attachés aux circonscriptions dans lesquelles ils sont affectés, y compris les plus difficiles.

Ils doivent aussi voir leur statut dans la nation se clarifier et s'affirmer. Ils sont soumis à des obligations particulières. Les contreparties que leur confère le statut spécial qui est le leur de ce fait doivent être renforcées. Ils doivent jouir d'une véritable protection juridique et sociale qui tienne compte des problèmes spécifiques de leur métier et en même temps avoir la possibilité de vivre là où ils exercent leurs fonctions, et où l'on a besoin d'eux.

La police nationale doit également avoir les moyens de ses missions. Aujourd'hui, ces moyens ne sont pas à la hauteur des besoins. Trop de services sont encore installés dans des conditions inacceptables. Trop d'équipements sont mis en place à des rythmes qui ne sont compatibles ni avec l'évolution de la délinquance ni avec celle de la technologie.

Si nous voulons une meilleure sécurité, il faut mettre à son service les moyens qui sont indispensables. Il faut mettre à la disposition des policiers un cadre de travail qui leur permette de donner le meilleur d'eux-mêmes.

La réponse aux préoccupations des Français, en matière de sécurité, ne peut être que globale, cohérente et de long terme. Il nous faut aujourd'hui jeter les bases d'une politique de sécurité qui soit adaptée aux problèmes de criminalité et de délinquance que nous constatons, mais qui soit en même temps suffisamment évolutive pour prendre en compte ceux de demain. C'est notre sécurité que nous devons prendre en charge mais aussi celle de nos enfants, celle des vingt ans qui viennent.

Seule une démarche de cette nature est susceptible de permettre d'organiser le renouveau du droit à la sécurité, qui est l'un des droits fondamentaux que l'Etat a le devoir de garantir en même temps qu'il se doit d'apporter aux Français la police de proximité qu'ils appellent de leurs vœux.

*

* *

Le droit à la sécurité des personnes et des biens est un des droits fondamentaux que l'Etat a le devoir de garantir, tant par l'action de ses services propres que par une répartition harmonieuse des compétences entre l'ensemble des acteurs de la sécurité et par la mise en œuvre des réglementations qui y concourent.

Compte tenu des enjeux et de l'importance de ce droit, le Gouvernement se propose de déposer tous les cinq ans devant le Parlement un rapport qui fixe les orientations de la politique de sécurité.

Afin d'ajuster ces orientations au plus près des besoins et de les asseoir sur une vision prospective et anticipatrice, un observatoire sera créé auprès du ministre de l'intérieur pour l'étude des problèmes de sécurité dont il a la responsabilité, et de leur évolution. Cet observatoire de la sécurité aura pour mission de procéder à toutes études sur la sécurité sur le territoire français, à la synthèse des travaux et recherches portant sur les évolutions sociales en relation avec la sécurité, et de proposer les adaptations de structures et de moyens rendues nécessaires par ces évolutions.

*

* *

Les orientations qui sont présentées ci-après constituent la politique de sécurité des personnes et des biens que le Gouvernement se propose, avec le concours du Parlement, de mettre en œuvre dans les prochaines années.

Elles s'articulent autour de trois objectifs principaux qui sont :

- de clarifier et d'harmoniser les responsabilités en matière de sécurité ;

- de mettre en place les moyens juridiques qui permettent une meilleure efficacité des fonctionnaires et des militaires chargés de missions de police ;

- de poser les fondements d'une nouvelle organisation de la police nationale et de nouvelles conditions de travail pour les policiers.

I. - CLARIFIER ET HARMONISER LES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

L'Etat a, dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens contre les menaces de toute nature, la responsabilité principale. Sa responsabilité cependant s'exerce de diverses façons.

S'il lui revient d'utiliser au mieux les moyens dont il dispose en propre, il lui appartient aussi de veiller à ce que les autres acteurs de la sécurité que sont les maires et leurs services, d'une part, et, d'autre part, les professions de sécurité exercent leurs fonctions ou leurs activités dans un cadre clair qui organise les complémentarités. Il lui incombe également de veiller à ce que les différentes réglementations en vigueur non seulement n'aient pas pour effet de détourner les services de police de leurs missions prioritaires de sécurité mais aussi incluent la dimension relative à la sécurité qui en est souvent absente lorsqu'elles portent sur un autre objet que la sécurité elle-même.

1. Les moyens de l'Etat.

L'engagement des moyens qui dépendent directement de l'Etat doit être total. Il doit pour ce faire être mieux coordonné grâce à une définition précise des missions de chacun, une organisation de la coopération entre eux et une direction plus unitaire.

Ces moyens dont dispose l'Etat pour exercer ses fonctions de sécurité sont à titre principal la police nationale et la gendarmerie nationale.

Y concourent également, pour les tâches qui leur sont spécialement confiées par les lois et les règlements en vigueur, les armées, la douane et l'ensemble des services où sont affectés des fonctionnaires chargés de certaines missions de police judiciaire visés aux articles 22 à 29 du code de procédure pénale.

La police nationale et la gendarmerie nationale sont investies dans la limite des attributions qui sont confiées à chacune d'elles par les lois et règlements qui les régissent des trois missions suivantes :

- la mission de sécurité et de paix publiques ;
- la mission de police judiciaire ;
- la mission de renseignement et d'information.

● La mission de sécurité et de paix publiques a pour objet de veiller à l'exécution des lois, d'assurer la protection des personnes et des biens, de prévenir les troubles à la tranquillité publique ainsi que la délinquance.

● La mission de police judiciaire a pour objet, sous la direction, le contrôle et la surveillance de l'autorité judiciaire, de rechercher et de constater les infractions pénales, d'en rassembler les preuves, d'en rechercher les auteurs et leurs complices, de les arrêter et de les déférer aux autorités judiciaires compétentes.

● La mission de renseignement et d'information a pour objet d'assurer l'information des autorités gouvernementales, de déceler et de prévenir toute menace susceptible de porter atteinte à l'ordre public, aux institutions, aux intérêts fondamentaux de la Nation ou à la souveraineté nationale.

La police nationale et la gendarmerie nationale doivent renforcer les modes de fonctionnement et d'intervention visant à les rendre plus proches de la population et à donner toute sa place à la lutte contre la petite et moyenne délinquance.

Police nationale et gendarmerie nationale ont compétence sur l'ensemble du territoire national. Leur efficacité repose sur leur nécessaire coopération sur les plans opérationnel et logistique.

Un décret en Conseil d'Etat fixera en conséquence les principes de la répartition des attributions entre elles, notamment dans les communes qui sont placées sous le régime de la police d'Etat. Il organisera la coopération des deux services en matière d'équipement, de police technique et scientifique, de création et d'utilisation de fichiers, et d'échange de l'information.

En matière de sécurité publique, le principe doit être que la police nationale a compétence dans les communes chefs-lieux de département et dans les entités urbaines remplissant les conditions de densité et de continuité de l'urbanisation, et que la gendarmerie nationale a compétence dans les autres communes.

Pour mettre en œuvre ce principe, il est proposé une modification de l'article L. 132-6 du code des communes afin de substituer aux critères strictement démographiques une évaluation des besoins des populations concernées et des caractéristiques de la commune en matière de sécurité.

La douane pour sa part concourt à la sécurité générale par l'action qu'elle mène dans la lutte contre les trafics de tous ordres et, notamment, les trafics de stupéfiants et de contrefaçons, l'immigration et le travail clandestins. Sans préjudice du code des douanes, ses fonctionnaires informent sans délai le procureur de la République des crimes et délits dont ils ont connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs attributions.

*

* ~ *

Les services et les forces qui interviennent dans le domaine de la sécurité doivent agir de façon étroitement coordonnée.

A cette fin, il est proposé au législateur de compléter l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 en vue de renforcer les pouvoirs du représentant de l'Etat et, à Paris, du préfet de police en leur donnant une compétence générale d'animation et de coordination en matière de prévention de la délinquance, ainsi que la possibilité de fixer leurs missions dans le domaine de la sécurité à l'ensemble des services déconcentrés et forces dépendant de l'Etat et chargés de l'assurer. S'agissant de la douane, il s'assure de son concours à la sécurité générale dans la mesure compatible avec les modalités d'exercice de l'ensemble des missions de cette administration.

Dans le même esprit, il est proposé que le préfet de police de Paris coordonne l'action des préfets des départements de la région Ile-de-France pour prévenir ou faire face aux événements troublant l'ordre public lorsqu'ils intéressent Paris et d'autres départements de la région.

Au surplus, un décret en Conseil d'Etat prévoira qu'en cas de crise menaçant gravement l'ordre public, nécessitant la mise en œuvre de moyens exceptionnels et affectant plusieurs départements, le ministre de l'intérieur désigne

le préfet chargé de coordonner les actions définies à l'alinéa précédent pour les départements concernés. Ce sera en règle générale le préfet de zone de défense.

2. Les maires.

Par les compétences nombreuses qu'il exerce dans le domaine de la vie sociale, mais aussi en matière de police administrative, le maire est un acteur privilégié de la sécurité.

Afin de consacrer cette réalité et de faire en sorte qu'elle produise ses pleins effets, des dispositions sont soumises à l'approbation du Parlement pour :

- l'associer aux actions de prévention de la délinquance dans sa commune ;
- définir les attributions des agents de police municipale.

Un projet de loi particulier relatif aux polices municipales sera prochainement déposé.

Par ailleurs, les textes réglementaires et les instructions appropriées vont être mis au point afin de faire en sorte que les maires et les services communaux assurent effectivement la charge du dépôt des objets trouvés et celle du recueil des déclarations de pertes de documents.

3. Les activités privées de sécurité.

Les entreprises de gardiennage, de surveillance et de transports de fonds, d'une part, les agences privées de recherche, d'autre part, exercent des activités de sécurité de nature privée. Elles concourent ainsi à la sécurité générale. Etant donné le domaine dans lequel elles interviennent, une réglementation de leurs activités s'impose. Des textes particuliers définissent les conditions de création des entreprises en cause, les conditions d'agrément de leurs dirigeants et de leur personnel, ainsi que les modalités d'exercice de leurs activités.

Le Gouvernement se propose de déposer prochainement un projet de loi complétant les textes existants.

4. Les réglementations susceptibles de concourir à la sécurité.

Un certain nombre de réglementations imposent aux services de police et de gendarmerie des sujétions et des contraintes qui n'ont que peu de rapports avec leurs missions prioritaires de sécurité, et ainsi les en détournent.

Ces réglementations feront l'objet d'un réexamen systématique. Dans cette perspective, et dans l'immédiat :

- un décret sera adopté, qui disposera que les procurations de vote sont dressées devant le juge du tribunal d'instance, qui seul peut désigner les délégués à cette fin ;

- il est proposé au Parlement de modifier les articles L. 364-5 et L. 364-6 du code des communes pour décharger les commissaires de police de l'obligation d'assister personnellement aux opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation des corps ;

- il lui est également soumis un cadre juridique pour l'usage de la vidéosurveillance, qui constitue un moyen de renforcer la sécurité de la voie publique et des lieux ouverts au public ;

- des modalités d'organisation nouvelles seront mises au point afin de soulager les services de police des tâches qui pèsent sur eux au titre de la gestion des fourrières de véhicules.

Le Gouvernement a, par ailleurs, mis à l'étude la possibilité de transférer à l'administration pénitentiaire la charge des prévenus et des détenus dès qu'ils sont remis à la justice, et de lui laisser ainsi le soin d'assurer les transfèrements, extractions et comparutions, qui sont aujourd'hui à la charge de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

On peut aussi observer que, de façon générale, les réglementations qui interviennent dans les domaines les plus divers de l'activité sociale ne prennent pas en compte, ou les prennent de façon insuffisante, les problèmes relatifs à la sécurité des personnes et des biens, et, faute d'intégrer cette dimension, laissent se développer des pratiques qui ont pour effet de porter atteinte à la sécurité ou facilitent, de fait, certaines formes de délinquance.

Le Gouvernement se fixe en conséquence pour objectif de faire en sorte que les lois et règlements portant sur quelque objet que ce soit prennent en compte les aspects de sécurité, et le cas échéant déterminent les procédures et les obligations qui sont susceptibles de concourir à la sécurité.

Des dispositions sont immédiatement proposées au Parlement afin que :

- les programmes d'aménagement et de construction qui par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions comportent une analyse d'impact permettant d'en apprécier les conséquences ;

- des obligations de gardiennage puissent être imposées pour les ensembles collectifs d'habitation, de bureaux et d'activités en fonction de leur importance et de leur localisation ;

- des obligations puissent être fixées aux exploitants de réseaux routiers pour intégrer aux infrastructures et aux équipements routiers les moyens de contrôler et d'assurer le respect du code de la route ;

- des dispositifs techniques de sécurité, de surveillance ou de marquage puissent être rendus obligatoires en vue de veiller au respect de certaines prescriptions de sécurité ou de prévenir les infractions contre les personnes ou les biens ;

- la mise en place de forces de l'ordre par l'Etat à un niveau excédant les obligations normales qui lui incombent pour l'organisation de manifestations sportives, récréatives ou culturelles donne lieu à contribution financière à la charge des organisateurs, lesquels organisateurs, par ailleurs, pourront être tenus de prévoir un service d'ordre.

II. - MOYENS JURIDIQUES SUSCEPTIBLES D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES SERVICES DE POLICE

1. La sécurité des forces de l'ordre.

Les forces de police et de gendarmerie chargées lors de manifestations de maintenir l'ordre dans le respect du droit et des personnes, en conformité avec leurs traditions, font parfois l'objet d'agressions d'une extrême violence, qui s'accompagnent de l'utilisation d'armes par destination.

Afin de mieux les protéger dans l'exercice de leur mission de maintien de la paix publique, il est proposé au Parlement un ensemble de dispositions :

- permettant à l'autorité investie du pouvoir de police d'interdire pour le temps qui précède une manifestation et pendant son déroulement le port et le transport de matériels pouvant mettre en cause la sécurité des personnes et des biens, ainsi que de prescrire, dans des conditions bien précises, la fouille des véhicules et la saisie de ces matériels ;

- renforçant les sanctions à l'égard des personnes qui contreviennent aux textes interdisant le port et le transport sans motif légitime d'artifices non détonants ;

- prévoyant, dans certaines conditions ne portant pas atteinte au droit général de manifester, une peine complémentaire d'interdiction de participer à une manifestation sur les mêmes lieux aux personnes s'étant rendues coupables de violences lors de manifestations précédentes, ainsi qu'une peine d'interdiction du territoire à l'égard de personnes étrangères coupables de violences à l'égard d'agents de l'autorité.

2. Dispositions de nature à faciliter l'exercice des activités de police judiciaire.

Il est proposé au Parlement d'adopter plusieurs modifications du code de procédure pénale qui ont respectivement pour objet :

- de permettre aux fonctionnaires de la police nationale et aux militaires de la gendarmerie nationale d'élire domicile à l'adresse du service dont ils dépendent, y compris lorsqu'ils sont appelés à témoigner. Cette protection est étendue aux témoins qui n'appartiennent pas aux services de police ;

- de donner une compétence géographique élargie aux officiers et agents de police judiciaire exerçant leur mission dans un transport ferroviaire régional, alors qu'aujourd'hui leur compétence s'arrête aux limites du ressort du tribunal de grande instance ;

- d'étendre la qualité d'officier de police judiciaire aux commandants, officiers principaux et officiers de la police nationale, cela en conérence avec la réforme des corps qui est par ailleurs prévue ;

- d'assouplir les concours entre officiers de police judiciaire lorsqu'ils interviennent en dehors de leur ressort. L'assistance, forcément consommatrice d'effectifs, ne serait plus obligatoire que par l'effet d'une décision expresse du magistrat requérant.

Le Gouvernement se propose de présenter les trois dernières modifications dans un projet séparé.

III. - LES FONDEMENTS D'UNE NOUVELLE ORGANISATION DE LA POLICE NATIONALE ET DE NOUVELLES CONDITIONS DE TRAVAIL POUR LES POLICIERS

Au fil des années, sous la contrainte de l'évolution urbaine, de l'explosion de la délinquance et des violences de toutes sortes, sous le poids des mutations économiques et sociales, la police, qui est un corps particulièrement apprécié des Français, a rencontré des difficultés grandissantes. Les policiers se sentent moins à l'aise dans leur métier.

Il importe que la police retrouve toute sa place dans la cité. Renouant avec la tradition républicaine, elle doit redevenir une police de proximité, présente sur la voie publique, plus qu'une police d'ordre. Elle doit se faire reconnaître par son aptitude à se mobiliser au service de tous et à s'adapter de façon immédiate à toutes les situations.

Pour y parvenir, il convient de faire en sorte que les policiers soient fiers de leur métier. Il importe également que ces fonctionnaires, qui participent à la garantie des libertés individuelles et dont la formation s'est notablement améliorée, bénéficient des légitimes contreparties aux obligations qu'entraîne pour eux le statut spécial auquel ils sont soumis.

Ces objectifs seront atteints par une réorganisation du fonctionnement de la police nationale et par la redéfinition des dispositions qui régissent ses personnels.

1. L'organisation générale de la police nationale.

L'ensemble des services de la police nationale ainsi que les agents qui les constituent, leur gestion, leur fonctionnement et leur organisation sont placés sous l'autorité hiérarchique du ministre de l'intérieur.

La police nationale est organisée sous la responsabilité du directeur général de la police nationale en directions et services centraux correspondant aux différentes missions dont elle est investie.

Cependant, le principe de la déconcentration du fonctionnement des services, garant de leur souplesse et de leur adaptation aux contraintes locales dans toute leur diversité, gage également d'un exercice renouvelé du pouvoir hiérarchique et d'un dialogue social approfondi, doit devenir la règle.

La responsabilité de l'organisation et de la gestion des moyens humains, administratifs et budgétaires de la police nationale doit être déconcentrée et exercée au niveau local sous l'autorité du représentant de l'Etat, et, à Paris, du préfet de police, conformément aux dispositions de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 et à celles des textes pris pour son application.

Aux niveaux d'administration retenus, seront créés des organismes consultatifs tels qu'ils sont définis aux articles 14 à 17 de la loi du 11 janvier 1984.

Des comités techniques paritaires départementaux ainsi que des commissions administratives paritaires aux niveaux les plus adaptés accompagneront ainsi le mouvement de déconcentration.

2. Les personnels de la police nationale.

a) L'organisation des personnels.

La police nationale comprend actuellement des fonctionnaires des services actifs, des fonctionnaires des services administratifs, techniques et scientifiques, et des policiers auxiliaires du service national actif. Il est proposé au Parlement d'organiser pour les policiers auxiliaires du service national une réserve.

Dans le cadre des missions définies au I de ce rapport, les tâches des différentes catégories de personnel évoquées ci-dessus doivent être définies.

Les personnels des services actifs de la police nationale doivent être affectés à des tâches :

- de protection des personnes et des biens ;

- de prévention de la criminalité et de la délinquance ;
- de recherche et de constatation des infractions pénales, de recherche et d'arrestation de leurs auteurs ;
- de recherche de renseignement ;
- de maintien de l'ordre public ;
- de coopération internationale ;
- d'état-major et de soutien des activités opérationnelles.

Ils doivent donc se consacrer à des tâches de police. Compte tenu de la situation actuelle, dans laquelle nombre de policiers sont affectés à des tâches administratives, il sera nécessaire de recruter des personnels administratifs, techniques et scientifiques. Ceux-ci sont affectés à des tâches d'administration, d'accueil, de gestion, de soutien logistique et d'analyse scientifique.

Les policiers auxiliaires, quant à eux, pendant la durée de leur service national actif, assistent les fonctionnaires de police sous les ordres desquels ils sont placés.

Les policiers auxiliaires de la disponibilité et de la réserve rappelés ou convoqués en application des articles L. 94-10, L. 94-13 et L. 94-14 du code du service national participent à l'accomplissement des missions de défense civile confiées au ministre de l'intérieur.

S'agissant de leur recrutement, les fonctionnaires des services actifs de la police nationale sont recrutés par concours conformément à la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Afin de tenir compte de l'impératif de stabilité dans certaines grandes agglomérations, pour certains des corps des recrutements déconcentrés seront organisés dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, afin de tenir compte de l'expérience acquise, un concours spécifique aux policiers auxiliaires du service national actif et de la disponibilité sera organisé par décret en Conseil d'Etat.

Dans le domaine de la formation, de grands progrès ont été accomplis.

Les fonctionnaires de la police nationale reçoivent désormais une formation de qualité.

Une adaptation de cette formation aux principes de l'alternance qui a commencé à être mise en œuvre apparaît cependant nécessaire. Désormais, la formation initiale comprendra une partie théorique et une partie pratique.

Pour ce qui est de la formation continue, elle est insuffisante. La formation doit être dans la police nationale tout à la fois un droit et un devoir.

Les fonctionnaires de la police nationale seront donc tenus de suivre une formation continue. Un décret précisera les modalités de cette obligation.

Les fonctionnaires de la police nationale appartiennent à des corps.

Ces corps, pour les personnels des services actifs et des services administratifs, techniques et scientifiques, doivent correspondre à l'exercice, dans un cadre hiérarchique, de fonctions de conception et de direction, de commandement et d'encadrement, de maîtrise et d'application.

Pour chacune de ces fonctions, et s'agissant des personnels des services actifs, ces corps sont communs à l'ensemble des personnels quelle que soit leur affectation.

Des décrets en Conseil d'Etat fixeront dans le délai de dix-huit mois les modalités de création de ces différents corps, les modalités d'intégration des fonctionnaires déjà en poste ainsi que les mesures transitoires.

Les corps des inspecteurs, commandants et officiers, d'une part, et, d'autre part, des gradés et gardiens et des enquêteurs se trouveront ainsi unifiés. Des filières distingueront l'exercice de fonctions en civil et l'exercice de fonctions en tenue. Des passerelles permettront de passer d'une filière à l'autre.

Il y a lieu d'attendre de cette réforme une plus grande souplesse de fonctionnement, une meilleure coordination et au total une plus grande efficacité.

*b) Le statut spécial et les règles qui s'appliquent
aux fonctionnaires des services actifs de la police nationale.*

En raison du caractère particulier de leurs missions et des responsabilités exceptionnelles qu'ils assurent, les personnels des services actifs de la police nationale constituent depuis 1948 dans la fonction publique une catégorie spéciale.

Ils sont soumis à un statut spécial et à des statuts particuliers dérogatoires dans des conditions prévues par le statut général de la fonction publique en même temps qu'aux dispositions de ce statut général auxquelles il n'est pas dérogé.

Ce statut leur impose des sujétions renforcées comme l'interdiction du droit de grève.

En contrepartie, il les classe dans un cadre exorbitant du droit commun pour la détermination de leurs conditions de rémunération.

Ils bénéficient également de dispositions dérogatoires pour leur régime de retraite, conformément aux lois du 8 avril 1957 et du 29 décembre 1982.

Il est proposé au Parlement de confirmer et de moderniser ce statut spécial en prévoyant que :

- compte tenu de la nature de leurs missions, les personnels des services actifs de la police nationale sont soumis à des obligations particulières de disponibilité, de durée d'affectation, de mobilité et de résidence ;

- le statut spécial déroge au statut général de la fonction publique afin d'adapter l'organisation des corps et des carrières aux missions spécifiques de la police nationale ;

- en contrepartie des sujétions et obligations qui leur sont applicables, les personnels des services actifs de la police nationale sont classés hors catégorie pour la fixation de leurs indices de traitement et peuvent également bénéficier d'indemnités exceptionnelles et de conditions particulières en matière de régime indemnitaire ;

- des décrets en Conseil d'Etat prévoient les modalités d'application de ces dispositions, notamment, en vue d'une plus grande stabilité des fonctionnaires dans leur poste, aux conditions particulières de déroulement de carrière et d'exercice des fonctions dans certaines grandes agglomérations.

Dans un autre domaine, le Gouvernement rappelle que les obligations fixées par les textes généraux relatifs au temps de travail dans la fonction publique s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires de police. Des décrets seront préparés afin d'adapter les modalités d'accomplissement de ces obligations aux particularités de l'exercice des fonctions de police.

Il souligne également que l'action des fonctionnaires de la police nationale s'inscrit dans le respect des personnes, des institutions, des lois et règlements, et du code de déontologie fixé par décret en Conseil d'Etat.

Enfin, il propose au Parlement que les contributions et redevances versées en contrepartie des prestations accessoires effectuées par les personnels de la police nationale puissent donner lieu à paiement et soient rattachées au budget du ministère de l'intérieur. Les conditions de ce rattachement et les modalités de la répartition des crédits seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

c) Dispositions de caractère social.

L'exercice de leurs fonctions expose les fonctionnaires des services actifs de la police nationale à des contraintes et à des risques particuliers qui s'étendent parfois à leur vie privée et à leur famille.

C'est la raison pour laquelle il est proposé au législateur l'adoption d'un texte disposant que les fonctionnaires de la police nationale, lorsqu'ils

subissent, à l'occasion ou du fait de leurs missions ou de leurs fonctions, un préjudice corporel, matériel ou moral, ou sont victimes de menaces, violences, voies de faits, injures, diffamations ou outrages, et lorsqu'ils sont poursuivis par un tiers pour faute de service, bénéficient de la protection de l'Etat et que cette protection soit étendue à leur conjoint et enfants.

Le Gouvernement mettra aussi en place les moyens permettant aux fonctionnaires de police de bénéficier d'une médecine préventive et d'une action sociale adaptées à la spécificité des missions qu'ils remplissent et à la particularité des contraintes qui sont les leurs.

Il propose au Parlement d'adopter deux dispositions qui permettent aux conjoints survivants de policiers tués en opération de disposer de moyens de subsistance :

- la première vise à faire en sorte que la citation à l'ordre de la Nation d'un fonctionnaire de la police nationale entraîne de plein droit le versement à son conjoint survivant d'une pension de réversion au taux de 100 % ;

- la seconde précise que les conjoints survivants de fonctionnaires des services actifs décédés lors d'une opération de police sont s'ils le souhaitent recrutés dans les services du ministère de l'intérieur.

Il est enfin rappelé que les organisations représentatives du personnel de la police nationale bénéficient des mêmes facilités que celles qui sont prévues par les textes généraux régissant la fonction publique.

*

* *

L'ensemble de ces orientations, qu'elles se traduisent immédiatement par des dispositions soumises à l'approbation du Parlement dans le cadre du présent projet, que leur mise en œuvre soit en préparation dans le cadre de l'exercice du pouvoir réglementaire du Gouvernement ou qu'elles relèvent de mesures d'organisation et de conduite de la politique de sécurité dans une perspective à terme ou dans la gestion quotidienne, forme un ensemble cohérent de nature à rendre tout son sens au droit éminemment républicain qu'ont les citoyens à la sécurité.

Créé par la loi du 8 juillet 1983, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, composé de députés et de sénateurs, a pour mission d'informer le Parlement sur les conséquences de ses choix à caractère scientifique ou technologique.

Les saisines, transmises par un des organes des deux assemblées, sont confiées à un rapporteur choisi parmi les membres de l'Office.

Celui-ci, après avoir procédé à des auditions et à des missions sur place et à la consultation d'experts, rend un rapport qui est soumis à l'approbation de l'ensemble des membres de l'Office, qui décident de sa publication.

Organisme exclusivement parlementaire, l'Office est totalement indépendant du Gouvernement et des administrations.