

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1984-1985

COMPTE RENDU INTÉGRAL — 1^{re} SEANCE

Séance du Mercredi 17 Juillet 1985.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. FÉLIX CICCOLINI

1. — Ouverture de la session extraordinaire (p. 1888).
 2. — Procès-verbal (p. 1888).
 3. — Modification du décret portant convocation du Parlement en session extraordinaire (p. 1888).
 4. — Transmission de projets de loi (p. 1888).
 5. — Dépôt de questions orales avec débat (p. 1889).
 6. — Rappel au règlement (p. 1889).
- MM. Maurice Schumann, André Labarrère, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

Suspension et reprise de la séance.

7. — Conférence des présidents (p. 1890).
8. — Saisines du Conseil constitutionnel (p. 1890).
9. — Décisions du Conseil constitutionnel (p. 1890).
10. — Dépôt d'un rapport du Gouvernement (p. 1890).
11. — Renvois pour avis (p. 1890).
12. — Modernisation de la police nationale. — Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 1890).

Discussion générale : MM. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; Pierre Salvi, rapporteur de la commission des lois ; Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Michel Caldaguès, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères ; José Balarelo, Paul Masson, Marc Bécam, Michel Caldaguès.

Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

13. — Décision du Conseil constitutionnel (p. 1913).
 14. — Modernisation de la police nationale. — Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 1913).
- Suite de la discussion générale : MM. Jacques Toutain, Jean Béranger, Marcel Vidal, Jacques Durand, Alain Pluchet, James Marson, Max Lejeune, Jacques Mossion, Michel Maurice-Bokanowski, Franck Sérusclat, le ministre.
- Clôture de la discussion générale.
- Articles additionnels avant l'article 1^{er} (p. 1927).
- Amendement n° 15 de M. James Marson. — MM. James Marson, le rapporteur. — Rejet.
- Amendement n° 16 de M. James Marson. — MM. James Marson, le rapporteur, le ministre. — Rejet.
- Amendement n° 17 de M. James Marson. — MM. James Marson, le rapporteur. — Rejet.
- Art. 1^{er} et rapport annexé. — Adoption (p. 1929).
- Art. 2 (p. 1929).
- MM. Louis Longequeue, le ministre.
- Adoption de l'article.
- Art. 3. — Adoption (p. 1929).
- Art. 4 (p. 1929).
- Amendements n°s 1 de la commission, 11 de M. José Balarelo et 18 de M. James Marson. — MM. le rapporteur, José Balarelo, James Marson, François Collet. — Retrait de l'amendement n° 11 ; adoption de l'amendement n° 1.
- Suppression de l'article.

Articles additionnels (p. 1930).

Amendement n° 2 de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption de l'article.

Amendement n° 3 de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption de l'article.

Art. 4 bis (p. 1931).

Amendements n° 19 de M. James Marson, 21 de M. Michel Caldaguès, rapporteur pour avis, et 4 de la commission. — MM. James Marson, Michel Caldaguès, rapporteur pour avis ; le rapporteur, le ministre. — Rejet de l'amendement n° 19 ; adoption de l'amendement n° 21 constituant l'article modifié.

Article additionnel (p. 1932).

Amendement n° 5 de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Art. 5 (p. 1932).

Amendements n° 6 de la commission et 12 de M. José Balarello. — MM. le rapporteur, José Balarello. — Retrait de l'amendement n° 12 ; adoption de l'amendement n° 6.

Suppression de l'article.

Art. 6 (p. 1933).

Amendements n° 7 de la commission et 13 de M. José Balarello. — MM. le rapporteur, José Balarello, le ministre. — Retrait de l'amendement n° 13 ; adoption de l'amendement n° 7.

Suppression de l'article.

Art. 7 (p. 1933).

Amendements n° 8 de la commission et 14 de M. José Balarello. — Retrait de l'amendement n° 14 ; adoption de l'amendement n° 8.

Suppression de l'article.

Art. 8 (p. 1933).

Amendement n° 9 de la commission. — M. le rapporteur. — Adoption.

Suppression de l'article.

Art. 9 (p. 1933).

Amendements n° 10 de la commission et 22 du Gouvernement. — MM. le rapporteur, le ministre. — Adoption de l'amendement n° 10.

Adoption de l'article modifié.

Vote sur l'ensemble (p. 1934).

MM. Félix Ciccolini, James Marson, Jean Delaneau, Michel Rigou, François Collet.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

15. — **Nomination de membres d'une commission mixte paritaire** (p. 1935).

16. — **Transmission de projets de loi** (p. 1935).

17. — **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 1936).

18. — **Dépôt d'un rapport** (p. 1936).

19. — **Dépôt d'un avis** (p. 1936).

20. — **Ordre du jour** (p. 1936).

PRESIDENCE DE M. FELIX CICCOLINI,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

OUVERTURE DE LA SESSION EXTRAORDINAIRE

M. le président. Je rappelle que, lors de la séance du samedi 29 juin 1985, il a été donné lecture du décret de M. le Président de la République en date du 28 juin 1985 convoquant le Parlement en session extraordinaire pour le lundi 1^{er} juillet 1985.

La session extraordinaire est donc ouverte.

— 2 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la séance du samedi 29 juin 1985 a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ? ...

Le procès-verbal est adopté.

— 3 —

**MODIFICATION DU DECRET PORTANT CONVOCATION
DU PARLEMENT EN SESSION EXTRAORDINAIRE**

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre communication d'un décret du Président de la République qui modifie le décret du 28 juin 1985 portant convocation du Parlement en session extraordinaire.

Je donne lecture de ce décret :

DÉCRET DU 10 JUILLET 1985 MODIFIANT ET COMPLÉTANT LE DÉCRET DU 28 JUIN 1985 PORTANT CONVOCATION DU PARLEMENT EN SESSION EXTRAORDINAIRE

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu les articles 29 et 30 de la Constitution ;

Vu le décret du 28 juin 1985 portant convocation du Parlement en session extraordinaire,

Décète :

Art. 1^{er}. — L'article 2 du décret du 28 juin 1985 portant convocation du Parlement en session extraordinaire est remplacé par les dispositions suivantes :

L'ordre du jour de la session extraordinaire comprendra l'examen des projets de loi suivants :

- projet de loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie ;
- projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale ;
- projet de loi relatif aux congés de conversion.

Art. 2. — Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 10 juillet 1985.

FRANÇOIS MITTERRAND.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
LAURENT FABIUS.

Acte est donné de cette communication.

— 4 —

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 458, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux congés de conversion.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 459, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 5 —

DEPOT DE QUESTIONS ORALES AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de deux questions orales avec débat dont je vais donner lecture.

M. Claude Huriet attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation sur les difficultés d'application de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Cet article organise un régime de répartition des charges entre les communes des dépenses engagées au titre de l'entretien, du fonctionnement et des annuités d'emprunts afférentes à la construction et à l'équipement des établissements scolaires à fréquentation intercommunale.

Toutefois, le dernier alinéa de l'article 23 exonère les communes de résidence de leur obligation de participer à ces charges dès lors qu'elles disposent, sur leur propre territoire, de capacités d'accueil suffisantes dans leurs propres établissements.

Certes, l'article 23 dispose que la commune qui reçoit des enfants en provenance d'une commune voisine ne peut prétendre à la participation de celle-ci que si le maire de la commune de résidence a donné son accord à la scolarisation des enfants hors de la commune.

Pris à la lettre, le dispositif comble une lacune de la loi du 28 mars 1882. Mais, dans la réalité, il s'avère que la rédaction de l'article 23 de la loi précitée du 22 juillet 1983 est imparfaite. Il est fréquent que des familles, pour des motivations diverses, inscrivent leurs enfants à l'extérieur de la commune où ils résident, sans en avertir le maire de leur résidence.

La commune d'accueil, de son côté, reçoit les enfants sans s'assurer que la commune de résidence est disposée à prendre en charge les dépenses afférentes à la scolarisation des élèves.

Les élus, aussi bien de la commune d'accueil que de la commune de résidence, sont confrontés à des situations de fait créées par les familles. En outre, il est très difficile à une commune de s'opposer à recevoir des enfants, dès lors qu'elle dispose des capacités d'accueil dans ses établissements. A l'inverse, le maire d'une commune de résidence ne peut, dans la rédaction actuelle de la loi du 22 juillet 1983, s'opposer à l'inscription à l'extérieur d'enfants résidant dans sa commune.

Sans remettre en cause le principe du libre choix des familles dans les cas visés à l'article 7 de la loi du 28 mars 1882, ne pourrait-on compléter le dispositif de la loi du 22 juillet 1983 en donnant aux maires des communes d'accueil le pouvoir de s'opposer à la scolarisation dans les écoles de leur commune des enfants n'ayant pas obtenu du maire de leur commune de résidence un accord exprès en vue de cette scolarisation ? De la sorte, les ambiguïtés des dispositions actuelles seraient levées et les contentieux, que la loi du 22 juillet 1983 a voulu tarir, seraient évités. (N° 124.)

M. Guy Schmaus attire l'attention de Mme le ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur sur la situation très inquiétante de l'industrie et de l'emploi en Ile-de-France. Un récent rapport du comité économique et social de cette région fait état de la suppression de 300 000 emplois productifs d'ici à 1990. D'ores et déjà l'industrie automobile, qui constitue l'épine dorsale de l'Ile-de-France, est sérieusement amputée. Après Talbot et Citroën, c'est aujourd'hui la Régie Renault qui, avec l'appui du Gouvernement, prévoit de supprimer 25 000 emplois. Les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de la téléphonie, de l'aéronautique, de l'ingénierie, de l'imprimerie, des services publics et du tertiaire ne sont pas épargnés. Le véritable cataclysme économique et social qui nous est annoncé provoque une légitime et profonde réprobation. Aussi, il lui demande de lui exposer quelle est la politique du Gouvernement en matière d'industries et d'emplois en Ile-de-France. (N° 125.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, ces questions orales avec débat ont été communiquées au Gouvernement et la fixation de la date de discussion aura lieu ultérieurement.

— 6 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. Maurice Schumann. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Schumann.

M. Maurice Schumann. Vous voudrez bien excuser, je vous prie, ce qui pourrait être considéré comme un artifice de procédure en considération du mobile auquel j'obéis.

La session extraordinaire commence et la Haute Assemblée reprend ses travaux à un moment où nos pensées sont assombries par l'inquiétude et tourmentées par l'angoisse.

Au Liban, ce ne sont plus seulement les amis traditionnels de la France des droits de l'homme, quelles que soient leurs confessions, qui endurent d'injustes souffrances et qui survivent sous la menace. Après les soldats qui ont servi de cibles à l'aveuglement et à la lâcheté du terrorisme, quatre autres de nos compatriotes servent aujourd'hui d'otages et d'enjeu, victimes au demeurant d'un traitement discriminatoire qui offense à la fois notre cœur car nous sommes des êtres humains, et notre dignité car nous sommes Français.

Les efforts déployés par le Gouvernement pour les arracher à la nuit ne peuvent manquer d'être soutenus par nous tous, quelle que soit notre appartenance, sous la seule condition que leur persistance et leur cohérence soient assurées. Pour obtenir les précisions qui peuvent être fournies sans risque ni dommage, mais avant tout pour manifester envers les prisonniers et leurs familles une solidarité qui veut être agissante, puis-je, monsieur le président, vous suggérer respectueusement de suspendre pendant quelques instants notre séance en témoignage d'une émotion qui ne faiblira pas et d'une impatience qui grandit ? (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'Union centriste et de la gauche démocratique*)

M. André Labarrère, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. André Labarrère, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je veux tout d'abord remercier M. Schumann d'avoir bien insisté sur le fait qu'il ne s'agissait en aucune façon d'un artifice de procédure. En effet, dans une affaire aussi grave, il ne peut y avoir de petits moyens ou d'opérations de politique politicienne.

Monsieur Schumann, vous savez parfaitement que le Gouvernement, comme en d'autres temps d'ailleurs, fait le maximum dans cette délicate affaire, ce qui est tout à fait normal. Cependant, il ne faudrait pas trop parler de traitement discriminatoire. Si nous n'avons pas à porter de jugement sur la manière dont les otages du Boeing ont été libérés, il faut relever que, malheureusement, à côté des quatre otages français actuellement détenus au Liban, on compte également sept Américains.

Il est très important que personne ici ne jette l'opprobre sur le Gouvernement. Cette affaire est tout à fait délicate et ce n'est pas — je remercie à nouveau M. Schumann d'avoir bien insisté sur ce point — par un effet de tribune que l'on peut régler ce problème.

Il est évident que le Gouvernement s'associe totalement à votre appel, monsieur Schumann ; il est très attentif à cette situation et, par des démarches quotidiennes effectuées dans des conditions très difficiles, il s'attache à faire tout ce qui est en son pouvoir pour obtenir la libération de nos compatriotes.

M. le président. Le Sénat voudra sans doute accéder à la demande que M. le président Schumann vient de formuler au nom du groupe du R.P.R. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à quinze heures dix, est reprise à quinze heures vingt.*)

M. le président. La séance est reprise.

— 7 —

CONFERENCE DES PRESIDENTS

M. le président. La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

A. — Sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement, **mercredi 17 juillet 1985**, à quinze heures et le soir :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale (n° 2855, A. N.).

B. — **Mardi 23 juillet 1985**, à quinze heures et le soir et, sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement, **mercredi 24 juillet 1985**, à neuf heures trente :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (n° 333, 1984-1985).

C. — **Jeudi 25 juillet 1985**, à dix-sept heures trente et le soir :

1° Conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie ;

2° Conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale.

Il n'y a pas d'observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents qui ont été faites sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement ?...

Ces propositions sont adoptées.

— 8 —

SAISINES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel deux lettres par lesquelles il informe le Sénat que le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 juin 1985, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution :

— par plus de soixante sénateurs et par plus de soixante députés d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi portant diverses dispositions d'ordre social, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement,

— par plus de soixante sénateurs et par plus de soixante députés d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi portant réforme du code de la mutualité.

Acte est donné de ces communications.

Ces communications ainsi que le texte des lettres de saisine du Conseil constitutionnel seront transmis à tous nos collègues.

— 9 —

DECISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. J'ai reçu de M. le président du Conseil constitutionnel, par lettre en date du 10 juillet, le texte de deux décisions du Conseil constitutionnel qui déclare conformes à la Constitution :

— la loi organique relative à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

— et la loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés, et non conformes à la Constitution certaines dispositions de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Acte est donné de ces communications.

Ces décisions du Conseil constitutionnel seront publiées au *Journal officiel* à la suite du compte rendu de la présente séance.

— 10 —

DEPOT D'UN RAPPORT DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre, conformément à l'article 10 de la loi n° 82-689 du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, le rapport relatif à l'application des articles L. 461-1 à L. 461-3 du code du travail.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

— 11 —

RENOIS POUR AVIS

M. le président. La commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif à la modernisation de la police nationale (n° 458, 1984-1985), dont la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale est saisie au fond.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif à la modernisation de la police nationale (n° 458, 1984-1985), dont la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale est saisie au fond.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

— 12 —

MODERNISATION DE LA POLICE NATIONALE

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 458, 1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale. [Rapport n° 461 et avis n° 462 (1984-1985).]

J'informe le Sénat que la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale m'a fait connaître qu'elle a, d'ores et déjà, procédé à la désignation des candidats qu'elle présentera si le Gouvernement demande la réunion d'une commission mixte paritaire en vue de proposer un texte sur le projet de loi actuellement en discussion.

Ces candidatures ont été affichées pour permettre le respect du délai réglementaire.

La nomination des représentants du Sénat à la commission mixte paritaire pourrait ainsi avoir lieu aussitôt après le vote sur l'ensemble du projet de loi, si le Gouvernement formulait effectivement sa demande.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis devant vous cet après-midi pour vous présenter le projet de loi distribué dans votre assemblée sous le numéro 458 et qui a été adopté par l'Assemblée nationale voilà quelques jours.

Dans sa version complète, ce projet de loi est assorti d'un rapport important par son volume, mais aussi par son contenu. Or, le document qui vous a été distribué renvoie à ce rapport sans le reproduire.

Je tiens à apporter cette précision car autant le projet de loi lui-même est bref, autant le rapport auquel il se réfère est plutôt long et, selon moi, assez dense. Dans ces conditions, le débat sur le projet de loi ne saurait se concevoir sans se reporter au rapport qui lui est annexé et donc, nécessairement, sans que celui-ci puisse faire l'objet de réflexions, d'études et, éventuellement, de critiques.

Ce rapport a en effet pour objet de programmer sur plusieurs années les mesures nécessaires à la modernisation de la police nationale. Je sais bien que les commissions ont consacré tout le temps nécessaire à l'examen non seulement du projet de loi, mais aussi du rapport annexé.

Dans son important rapport au nom de la commission des lois, M. Salvi en a même analysé le contexte historique. En effet, à la page 9 de ce rapport, il est fait référence à des statistiques retraçant l'évolution inquiétante de la délinquance et de la criminalité dans notre pays pendant une dizaine d'années et montrant l'inflexion positive, dès 1983, ce qui traduit une diminution de l'accroissement de la délinquance et de la criminalité depuis deux ans ; je puis vous confirmer qu'il en sera de même pour 1985.

Il est normal que les commissions aient consacré de longs développements à ce contexte historique d'autant que, depuis une dizaine d'années, la délinquance et la criminalité, en France, ont connu une augmentation moyenne de 10 p. 100 par an.

On ne peut pas réfléchir sur cette période sans se souvenir des besoins non satisfaits de la police nationale en matière d'équipements modernes ; on ne peut pas évoquer ce passé sans se tourner vers l'avenir. Or, le projet de loi en discussion et le rapport qui y est annexé sont tournés vers l'avenir : ils visent à accentuer le renversement de tendance et à aboutir — nous y parviendrons, je n'en doute pas — à une diminution de la délinquance et de la criminalité dans notre pays.

Les rapporteurs devant s'exprimer, je ne voudrais pas anticiper sur leurs déclarations auxquelles je répondrai le moment venu. Je me plais cependant à constater que l'effort de programmation a été apprécié par M. Salvi, rapporteur de la commission des lois, comme par M. Raybaud, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances.

La commission des finances se félicite de l'effort de réflexion, de concertation et de volonté budgétaire que traduit ce projet de loi. Dans son rapport, elle souligne, de plus, que ce projet de loi introduit « une novation s'agissant des moyens de la police nationale » et elle se félicite de ce que « la navigation à vue soit remplacée par un effort de conception d'une politique budgétaire graduelle et régulière sur le moyen terme, voire sur le long terme. »

Je ne peux que me réjouir de constater que cet effort et sinon le détail des mesures préconisées du moins l'orientation générale du projet de loi ont bien été perçus par les commissions compétentes comme une volonté délibérée d'aborder et de régler les problèmes d'un service public important pour notre société : celui de la police nationale.

Ce débat permettra à chacun de s'exprimer et je répondrai aux différents intervenants. Je commencerai par un exposé quelque peu général portant sur les orientations que j'ai déjà présentées devant l'Assemblée nationale, qui les a approuvées à la majorité.

Le projet de loi et le rapport qui y est annexé proposent quatre grands objectifs : premièrement, rendre la police nationale plus opérationnelle, en particulier face à la petite et à la moyenne délinquance qui harcèle, harcèle les personnels de police et accroît le sentiment d'insécurité qu'éprouvent trop de nos concitoyens ; deuxièmement, accroître l'efficacité des investigations ; troisièmement, améliorer la protection du territoire et des institutions ; quatrièmement, dans le cas particulier de la région parisienne, améliorer les conditions de travail et donc l'efficacité des personnels de la police nationale qui travaillent dans le cadre de la préfecture de police.

Autour de ces objectifs sont rassemblées un certain nombre d'actions dont certaines ont déjà été engagées cette année grâce aux moyens que le Parlement a fournis à l'occasion du débat budgétaire de novembre 1984. Ces moyens seront évidemment considérablement amplifiés dès l'année prochaine puisque, comme vous le savez, l'enveloppe financière prévue pour permettre la modernisation de la police vise à accroître de 50 p. 100 les moyens d'équipement, de fonctionnement, de transport, de transmission, d'informatique, de cryptophonie ainsi que les moyens immobiliers de la police nationale.

Cette modernisation de la police est souhaitée par beaucoup. Je serais même tenté de dire qu'elle est souhaitée par tous — sauf, bien sûr, par les malfaiteurs — et d'abord par les policiers eux-mêmes. J'ai fait observer à l'Assemblée nationale que ce sont les organisations professionnelles et syndicales de fonctionnaires de police qui, depuis de nombreuses années, ont maintes fois souligné la nécessité de prendre un certain nombre de mesures, ce qui a été fait ; je pense par exemple à la

création d'une direction de la formation, qui n'existait pas pour la police nationale ; à la concentration dans une direction des transmissions et de l'informatique des moyens les plus modernes du ministère de l'intérieur ; je pense également aux études sur la police scientifique et technique qui ont été lancées par mon prédécesseur, M. Gaston Defferre, études qui ont facilité la prise de décisions qui s'imposaient.

Bien des mesures, qui ont été mises en œuvre par mon prédécesseur, comme celles que je vous propose aujourd'hui étaient donc depuis de nombreuses années inscrites à l'ordre du jour des congrès d'organisations syndicales de fonctionnaires de police.

Ainsi, par exemple, le congrès de la fédération autonome des syndicats de police exprimait de façon claire en mars 1981 l'exigence d'une formation professionnelle adaptée aux besoins d'une police moderne et démocratique ; la section de la fédération C.G.T. de la police insistait sur la nécessité de la formation et de la modernisation de cette dernière, il y a déjà plusieurs années ; une autre organisation syndicale, l'union des syndicats catégoriels s'exprimait ainsi en 1980 : « Comment voulez-vous que nous accordions le moindre crédit à vos affirmations — elle s'adressait à un membre du gouvernement de l'époque — alors que, sur le terrain, nous constatons que le matériel neuf ne parvient même pas à remplacer l'ancien qui est réformé ? Regardez l'équipement des policiers canadiens ; au rythme des dotations budgétaires actuelles — c'était en 1980 — dans cinquante ans, nous n'en serons toujours pas à ce stade. »

Chacun d'entre nous sait en considérant d'autres exemples pris en Europe qu'un véritable plan de sauvegarde de la police et une loi de programme étaient nécessaires pour parvenir à remonter la pente. C'est ce que je vous propose aujourd'hui.

A la lumière des débats qui ont déjà eu lieu, pour vous présenter ce projet de loi, je répondrai à trois questions.

Premièrement, dans quelle mesure la modernisation de la police peut-elle améliorer la sécurité des Français ? Elle le peut, elle le doit, elle va le faire.

Deuxièmement, en quoi ce projet de loi va-t-il transformer fondamentalement les moyens dont dispose la police nationale et donc accroître son efficacité ? Elle le peut et elle va le faire.

Troisièmement, dans quelle mesure ce projet de loi, avec ce qu'il implique, ce qu'il entraîne — s'il est approuvé par le Parlement — créera-t-il des exigences nouvelles mais facilement acceptées par les personnels eux-mêmes quant à la qualité du service public de la police nationale ?

Je souhaiterais d'abord inscrire mon propos dans le contexte général. Il s'agit d'une politique cohérente et globale car, en matière de sécurité, la police n'est pas seule en cause.

L'expérience entreprise par M. Bonnemaison, député-maire d'Épinay en Seine-Saint-Denis et vice-président de la mission interministérielle pour la prévention de la délinquance, a montré concrètement que la coordination et même la collaboration, l'association entre l'action des élus, des mouvements associatifs, des services sociaux, des services éducatifs et naturellement de la police nationale, de la justice et de la gendarmerie, le cas échéant, est une condition d'amélioration de la sécurité au niveau de la prévention.

Chacun sait que la France a bâti, dans les années qui ont suivi la guerre et la reconstruction, ses villes et ses banlieues sans se soucier des problèmes de sécurité. Il suffit de voir l'état des locaux de la police dans les villes nouvelles ou dans les banlieues modernes !

Chacun sait que les mutations auxquelles est confrontée notre société créent des tensions souvent propices au développement de la délinquance et de la criminalité.

Chacun sait que, lorsqu'une action de prévention est entreprise de façon méthodique par une coordination de tous les moyens publics, parapublics, privés, de l'État et des collectivités locales, la criminalité et la délinquance diminuent. C'est le cas particulièrement dans des communes du département de la Seine-Saint-Denis où les efforts ont été soit les plus précoces soit les plus importants, soit, souvent, les deux à la fois, à titre expérimental.

C'est aussi dans la perspective d'une politique globale de la sécurité qu'il faut situer l'ensemble des adaptations qu'a connues notre droit pénal et qui ont créé en France les espaces de liberté et donc de responsabilités qui existaient depuis longtemps dans d'autres pays européens.

Prévenir et dissuader mais, lorsque cela est nécessaire, éliminer et réprimer, sont deux axes indissociables.

Après la rénovation de notre droit, de notre droit pénal en particulier, et la mise en œuvre d'une politique de développement de la prévention, la modernisation de la police est le troisième volet d'une politique cohérente et méthodique qui vise à améliorer la sécurité, qui l'a déjà améliorée lorsqu'elle a pu s'appliquer.

Ce rappel serait inutile si, depuis quelque temps, je n'avais vu et entendu, comme vous tous, des hommes politiques ou des publicistes se faire les champions d'une exploitation démagogique des phénomènes d'insécurité, particulièrement depuis qu'il existe en France un gouvernement qui s'en occupe (*Protestations sur les travées du R. P. R.*) et particulièrement, à une époque où, à la différence de l'époque précédente, on voit diminuer le taux d'accroissement de la criminalité; les chiffres sont là: pendant dix ans, l'accroissement moyen de la délinquance et de la criminalité en France a été de 10 p. 100.

Je comprends que ceux qui se sentent solidaires du Gouvernement précédent n'aient pas entendu rappeler ces chiffres. Mais comme, moi, je me sens extrêmement solidaire du Gouvernement auquel j'appartiens et du précédent que je soutenais lorsque j'étais parlementaire, j'aime rappeler que l'action de ce Gouvernement et de mon prédécesseur a contribué et va contribuer bien davantage encore, surtout si vous le soutenez sur ce plan au moins, à améliorer la sécurité des Français.

Comme l'a dit excellemment M. Bonnemaïson, on peut exploiter la délinquance et l'insécurité mais on peut aussi les traiter et c'est ce que nous avons choisi de faire.

L'exploitation de la délinquance a conduit certains responsables politiques à en parler beaucoup alors qu'ils n'ont pas agi lorsqu'ils en avaient le pouvoir, je dirai même le devoir. La mise en cause répétée des libertés, au nom de l'insécurité — on a pu le constater — a eu peu d'effets sur la sécurité si elle a eu des effets délétères sur la liberté.

C'est une démarche fort différente que nous vous proposons aujourd'hui; on pourrait la résumer de la façon suivante: il n'y a pas de fatalité à l'accroissement de la délinquance, car il est possible d'améliorer l'efficacité de la police. La police nationale peut et doit redevenir un service public pilote. Ce n'était pas le cas. Qui d'entre vous et, au-delà de cet hémicycle, qui en France n'a pas constaté par lui-même le délabrement et donc l'abandon matériel — mais l'abandon matériel cache toujours un abandon moral — des locaux de police les plus pauvres d'Europe?

L'engagement accru que nous proposons doit viser en priorité, bien sûr, les violences sur la voie publique, le trafic des stupéfiants et la lutte contre le terrorisme.

Je sais déjà que, dans cette démarche pragmatique, même si elle s'appuie sur des considérations politiques et même philosophiques, le Gouvernement rencontrera tous ceux pour qui la volonté réelle de faire face aux difficultés concrètes l'emporte sur la facilité ou la tentation d'un débat purement politique.

Telle est l'orientation générale de notre action.

Face à une telle constatation, c'est un accroissement considérable des moyens qui vous est proposé. La presse a déjà longuement commenté les aspects budgétaires du projet de loi. Je voudrais cependant revenir, comme je l'ai fait devant l'Assemblée nationale, sur quelques-unes des dimensions qui y apparaissent et que relèvent d'ailleurs les rapports de votre commission des lois et de votre commission des finances.

Sur la période quinquennale considérée pour la modernisation de l'équipement, plus de 5 milliards de francs de crédits supplémentaires sont programmés, c'est-à-dire un peu plus de 50 p. 100 des sommes qui auraient été engagées si l'on avait continué à reconduire les crédits au niveau atteint actuellement.

J'insiste sur le fait que, si j'ai pu amorcer ce mouvement dès cette année 1985, grâce aux crédits que le Parlement m'a accordés en novembre dernier, l'inflexion prise va s'accroître en 1986 et passera directement, sans transition, à un régime de croisière qui s'établira à plus de 50 p. 100 d'augmentation. Par conséquent, ce programme quinquennal qui est proposé à hauteur de plus 50 p. 100 va commencer dès l'année prochaine à ce niveau.

En ce qui concerne l'immobilier, il est prévu une augmentation de 100 p. 100.

S'agissant de l'informatique et de la bureautique, domaine où j'ai déjà pu, dès cette année, dans le sillage de ce qu'avait entrepris mon prédécesseur, accroître considérablement les moyens matériels et financiers, il est proposé un accroissement de 40 p. 100.

Pour les moyens de transport, qui connaissent un retard considérable, il est proposé, pour l'année 1986, un accroissement de 68 p. 100, c'est-à-dire des deux tiers.

Quant aux transmissions, pour lesquelles il est urgent et indispensable de fournir au personnel de police des moyens meilleurs que ceux des malfaiteurs, il est proposé un accroissement de 57 p. 100.

Ces indications globales ne mesurent d'ailleurs pas complètement l'importance du programme. En effet, à l'inverse de la défense nationale, alors que les armées utilisent — c'est normal — des équipements très lourds nécessitant de véritables chaînes industrielles qui doivent être programmées sur des périodes plus longues et dont le coût se chiffre par milliards, la police nationale, même si ses besoins sont grands, n'utilise que des équipements relativement légers. Par conséquent, pour avoir une idée plus précise du programme, il faudrait entrer dans le détail de la nature des matériels — qu'il s'agisse du transport, des transmissions, de l'informatique — ou dans le détail de la nature des opérations immobilières. Dans bien des cas, ce ne sont pas des constructions neuves qui sont nécessaires mais des rénovations relativement peu coûteuses; elles paraissent très coûteuses par rapport aux crédits insignifiants qui ont été accordés pendant des années, mais, en fait, elles le sont peu par rapport aux grandes opérations immobilières qui, depuis bien des années, ont intéressé d'autres grands services publics de l'Etat.

Regardez à travers la France les visages différents qu'ont pris, depuis vingt ans, les locaux qui abritent l'administration des finances, l'administration des P. T. T., les services départementaux de l'agriculture! Quel est le département dans lequel on ne voit un peu partout des bureaux de poste neufs ou rénovés, des perceptions ou des services du trésor neufs ou rénovés, des services agricoles neufs ou rénovés, des gendarmeries neuves ou rénovées? Quel est le département dans lequel on ne puisse constater partout la vétusté du parc immobilier des locaux de la police nationale, dont plus de la moitié ont plus de vingt ans d'âge?

Le programme qui vous est proposé consisterait à faire en sorte que, dans dix ans, il n'y ait plus de locaux de plus de vingt ans d'âge. C'est vous dire son ambition! Mais, en considérant les chiffres, on peut constater que cette ambition aurait pu être assumée plus tôt, car il s'agit de dépenses modérées qui, bien sûr, auraient pesé moins lourd sur le budget de l'Etat si elles avaient pu être étalées sur un programme plus ancien, amorcé depuis plus longtemps.

Dans chaque secteur, un effort important est engagé. Par exemple, un renforcement de 10 p. 100 du parc automobile en quantité — notamment au profit des polices urbaines, de la police judiciaire, de la D. S. T. et de la police de l'air et des frontières — permettra d'obtenir des ratios, c'est-à-dire des rapports entre les nombres de véhicules et d'agents disponibles ou fonctionnaires en service, qui nous feront atteindre les taux qui sont couramment pratiqués dans certaines grandes démocraties européennes, je pense notamment à la police de Genève qui est considérée comme une des meilleures d'Europe et même du monde.

Autre exemple: la simple amélioration — il est vrai coûteuse — des crédits d'entretien des véhicules, qui vont être doublés à partir de l'année prochaine, permettra de réduire au minimum le taux d'immobilisation technique des véhicules, qui dépasse aujourd'hui 15 p. 100. En effet, faute de crédits d'entretien suffisants, il y avait — mais il n'y aura plus — en permanence 15 p. 100 du parc automobile de transports immobilisés.

Autre exemple: la reconstitution du parc automobile du maintien de l'ordre assurera une plus grande mobilité et évitera, dans certains cas, les difficultés causées par l'arrivée tardive des forces de l'ordre, parfois nécessaires ici ou là.

Autre exemple: il est prévu une enveloppe quinquennale qui permettra de rétablir un meilleur potentiel de missions de sortie. Ainsi, les services spécialisés, en particulier la police judiciaire, verront s'accroître dans des proportions considérables les capacités de missions extérieures des fonctionnaires.

Autre exemple : les dépenses d'entretien immobilier, dont je parlais tout à l'heure, passeront en moyenne annuelle — c'est un ordre de grandeur — de 80 francs à 120 francs par mètre carré, permettant de mener une véritable politique de rénovation sans laquelle ces locaux de police auraient toujours été communément délabrés et même — pardonnez-moi ce terme quelque peu familier — crasseux. Sans une augmentation des crédits d'entretien, il n'y a pas d'entretien et, sans entretien, il y a dégradation accélérée des locaux quels qu'ils soient, des locaux administratifs comme des autres.

Autre exemple : sur une période de cinq ans, un programme de 380 000 mètres carrés de constructions neuves sera lancé, ce qui n'a pas été réalisé, loin de là, durant les vingt dernières années.

Autre exemple : l'Etat prendra sa part, rien que sa part, d'une tâche qui est, selon moi, prioritaire pour la ville de Paris — elle est déjà assumée par les autres villes de France — et qui consiste à faciliter le logement des fonctionnaires de police.

Le Gouvernement, constatant le retard dramatique qui a été pris dans ce domaine à Paris, a inscrit, dans le projet que je vous propose aujourd'hui, une programmation de plusieurs milliers de logements. Si les policiers parisiens ne sont pas logés dans Paris, cette ville ne pourra jamais être bien gardée.

Autre exemple : la police scientifique et technique. Plus que délabrée, elle était au bord de la ruine. Pendant des années et des années, les rapports successifs des services de l'inspection générale ont lancé des cris d'alarme ; ils ont ensuite mesuré l'étendue du désastre. Aujourd'hui, on peut le dire, il ne reste plus que des vestiges de cette police scientifique et technique. Heureusement, des éléments de grande valeur ont réussi, avec des moyens matériels pourtant dramatiquement insuffisants, à conserver les compétences, les qualités et les traditions qui permettront désormais, j'en suis convaincu, de redresser, avec plus de moyens, la situation en quelques années.

C'est le seul domaine pour lequel ce programme de modernisation de la police prévoit des recrutements : 250 scientifiques ; 150 inspecteurs ou enquêteurs pour l'identité judiciaire ; des agents administratifs spécialisés ; des traducteurs spécialisés dans les langues rares. Au total, près de 500 emplois seront créés en cinq ans pour la police scientifique et technique.

Au bout de ces cinq ans, la France aura, non pas en effectifs, mais en qualité, rattrapé son retard sur les grandes démocraties occidentales. Mais ce retard peut être rattrapé plus vite encore si, comme je le pense, la mobilisation des personnels, le moral retrouvé, une forme de galvanisation de ceux qui ont su conserver la grande tradition de la police scientifique et technique en France s'appuient sur cet effort massif pour anticiper sur les résultats du matériel.

Il faut le savoir, en France, des techniques, des connaissances, des expérimentations portent déjà les germes permettant à la police française de devenir, à terme, la meilleure police scientifique d'Europe.

Mais pour cela, bien sûr, il faudra aussi assurer un effort dans le domaine de l'immobilier. En ce domaine, je vais vous citer l'exemple du laboratoire de Lyon que j'ai visité récemment ; c'est un bâtiment moderne disposant d'ailleurs de beaucoup de place pour accueillir le personnel alors que celui-ci lui fait défaut. Il importe de procéder à la reconstruction du laboratoire de Toulouse, au relogement de ceux de Lille et de Marseille, de celui de la police judiciaire de Paris. Il en est de même du service de l'identité judiciaire. Tous ces bâtiments, vu leur état, doivent être rebâtis ; vos rapporteurs ont pu le constater lors de leur visite de plusieurs locaux de la police nationale.

L'équipement en matériel devra accompagner cet effort. L'accélération de la formation et de la recherche sera plus facile à mettre en œuvre parce que les hommes et les femmes existent.

Dans un autre domaine, il est prévu, pour le secteur des transmissions, une enveloppe quinquennale qui, à elle seule, représente 500 millions de francs sur cinq ans. Elle permettra de mettre en œuvre neuf actions prioritaires sans lesquelles la police nationale se serait trouvée totalement dépassée même par le niveau technologique du petit malfaiteur moyen.

Il est prévu encore : la réforme de l'infrastructure des transmissions radio ; l'accélération du remplacement de 6 500 postes émetteurs-récepteurs ; la généralisation de la cryptophonie dans les services où elle est indispensable et son extension dans les autres services parce que, à terme, les matériels de transmission de police ne fonctionneront que sur la base de la cryptophonie ;

le développement des réseaux télégraphiques et télé-informatiques propres au ministère de l'intérieur ; la fiabilisation du réseau par des techniques de contrôle d'accès sans lesquelles les transmissions peuvent être assurées mais ne sont pas protégées contre les intrusions ; la création d'un réseau autonome pour les services qui en ont le plus besoin ; le renforcement des moyens téléphoniques et péritéléphoniques et tout ce qui tourne autour des systèmes de transport de données ; le lancement d'actions nouvelles qui sont déjà en voie de généralisation dans la gendarmerie nationale, je pense aux terminaux embarqués qui permettent aux personnels de police des consultations en temps réel des grands fichiers de police alors qu'actuellement le système en place est un système de transmissions successives qui est source de perte de temps et d'erreurs, et parfois de découragement ; ce système devra être totalement abandonné et entièrement remplacé par les techniques modernes qui sont à notre disposition ; l'équipement en goniométrie qui, dans certains domaines, est indispensable et qui a pris du retard en France.

Autre exemple : l'informatisation de la police. Le ministère de l'intérieur participe, comme les autres administrations, au comité interministériel pour la généralisation de l'informatique et de la bureautique dans notre administration. C'est sans doute un des ministères — et il ne s'agit pas là que de la police nationale — qui est en avance à cet égard et qui en a le plus besoin.

Pour la police nationale, l'enveloppe quinquennale de l'informatique représente plus de 650 millions de francs. Cela permettra d'atteindre cinq actions prioritaires.

Premièrement, la conversion des grands fichiers de la police nationale — en particulier, ceux des personnes recherchées et des véhicules volés — et la refonte des terminaux d'interrogation dont le nombre sera multiplié par plus de trois puisqu'ils passeront de 450 à 1 500.

Deuxièmement, la réalisation d'un fichier d'informations criminelles qui sera fondé sur un système en réseaux hiérarchisés à un triple niveau — national, régional et local — ce qui révolutionnera les conditions d'accès aux informations criminelles pour les services de police. Naturellement, les équipements informatiques spécifiques seront prévus, faisant suite à ceux qui ont déjà été mis en place pour les services du contre-espionnage.

Troisièmement, la mise en place de l'informatisation des empreintes digitales en vue de la constitution d'un fichier de 4 millions de références déca-dactylaires, c'est-à-dire représentant les dix doigts des mains des personnes considérées, ce qui permettra l'informatisation de la consultation selon des techniques qui existent déjà, dont la mise au point est achevée, mais dont la généralisation suppose un effort considérable pour lequel la France ne sera pas en retard.

Quatrièmement, l'équipement des services territoriaux de police en micro-informatique. Cette année déjà, grâce aux crédits supplémentaires dont je parlais tout à l'heure, nous avons pu faire un effort portant sur plusieurs centaines d'unités. Ce qui est prévu au terme du programme de cinq ans, c'est la généralisation de la micro-informatique et l'équipement de 1 750 sites.

Enfin, la cinquième priorité a trait à l'application de modes de gestion modernes dans les services de gestion déconcentrés que sont les secrétariats généraux pour l'administration de la police ainsi que dans les services de gestion du personnel.

Il est bien entendu que tous ces efforts se feront en poursuivant et même en étendant la politique de formation qui a été lancée par mon prédécesseur. La formation des personnels de police a, en effet, déjà été profondément transformée. Elle se poursuivra non seulement par l'accroissement quantitatif — je rappelle à cet égard que nous aurons, en quelques années, doublé la durée de la formation initiale des gardiens de la paix ! — mais encore et surtout par une amélioration qualitative et une extension de la formation continue. J'ai personnellement assisté à des sessions de formation destinées à des cadres de la police nationale — il s'agissait de brigadiers-chefs — qui, pour la première fois en quinze ans d'activité, recevaient une formation en cours de carrière ; cela ne leur était jamais arrivé !

Cet effort de formation sera donc poursuivi et développé car il ne pourra y avoir de modernisation de la police sans que soit approfondie l'action de formation qui a déjà été entreprise.

Enfin, la sécurité, c'est aussi et peut-être d'abord celle des personnels de police eux-mêmes. A cet égard, ce sont près de 600 millions de francs qui sont prévus dans le programme sur cinq ans. Cette somme sera notamment consacrée aux écrans mobiles de protection, aux différents effets de protection, au matériel de signalisation pour les interventions sur la voie

publique, à l'achèvement du programme d'armement lancé par mon prédécesseur et à certains programmes supplémentaires associés à un programme plus systématique de formation et d'entraînement au tir, en particulier grâce au développement de stands de tir plus légers, mieux adaptés, plus accessibles aux personnels. En effet, actuellement, dans certains cas, si les séances de formation n'ont pas lieu, c'est parce qu'elles provoquent une trop grande consommation de temps et que certains chefs de service hésitent à libérer leurs personnels pour les envoyer suivre un entraînement pourtant indispensable.

L'ensemble des mesures concernant la sécurité des policiers relève tant de leur équipement que de leur formation et leur équipement joue un rôle très important.

Face à cet effort que le Gouvernement propose, dont il programme le financement et que — j'insiste sur ce point — personne ne conteste, il est normal que la police nationale, recevant les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions en même temps qu'une manifestation de confiance renouvelée, se trouve confrontée à l'exigence de devoirs accrus qu'elle assume d'ailleurs elle-même.

J'observe que c'est une revendication professionnelle et syndicale que l'élaboration d'un code de déontologie, que c'est une revendication professionnelle et syndicale que l'accroissement des capacités en matière de police judiciaire pour un certain nombre de fonctionnaires de police qui en étaient jusqu'à présent privés, que c'est du corps de cette branche particulière de la fonction publique que s'exprime directement l'aspiration à plus de responsabilités, dans tous les sens de ce terme.

C'est dans ses rangs que s'exprime le plus vivement la demande de formation initiale et de formation continue. C'est dans ses rangs également que s'exprime souvent avec le plus de force l'exigence du respect de la discipline dans tous les sens du terme ainsi que la mise en cause des erreurs et des fautes qui sont commises dans ce secteur du service public, comme ailleurs.

Il est vrai que l'éthique professionnelle nécessaire dans tous les services publics, que ce soit pour l'enseignement, pour les services financiers ou autres, paraît peut-être plus importante encore dans les services de la police nationale où l'erreur, la faute ou même le délit, lorsqu'ils sont commis par un fonctionnaire, paraissent plus graves que dans un autre service public parce qu'ils peuvent mettre en cause la sécurité, la liberté ou l'intégrité des citoyens, et ce en s'abritant soit derrière l'uniforme, soit derrière l'autorité de la fonction. Il est donc normal que cette exigence de respect de la discipline et des règles de déontologie soit particulièrement grande dans ce secteur du service public et il n'est pas étonnant qu'elle soit exprimée en particulier dans les rangs de la police.

C'est dans cette optique que le projet de loi qui vous est soumis prévoit un code de déontologie, déjà largement esquissé à travers la référence aux grands principes du droit français, à travers la référence à la Déclaration des droits de l'homme et au travers d'un texte, adopté voilà déjà six ans par les pays membres du Conseil de l'Europe, qui définit avec une grande rigueur morale et juridique les conditions dans lesquelles doivent être conduites les missions de police et précise les principes et les normes de comportement qui doivent les inspirer.

Ce n'est pas la seule responsabilité que devront assumer la police nationale et ses différentes composantes. Il y a une autre exigence : l'amélioration de la gestion.

A partir du moment où le pays consent un effort financier indispensable pour moderniser et améliorer l'installation, l'équipement et les moyens de la police nationale, cet effort doit s'accompagner d'un souci de meilleure gestion.

Dans le cadre d'un système délabré et d'une insuffisance généralisée, il était compréhensible, sinon excusable, que règne un certain laxisme en matière de gestion. Une amélioration et, surtout, une programmation des moyens imposera et facilitera, je crois, un effort de rigueur dans l'administration de la police, jusqu'au niveau des chefs de service, qui devront eux-mêmes responsabiliser leurs personnels.

Le programme proposé doit aboutir à une amélioration dans de nombreux domaines, notamment grâce à une meilleure prise en compte du temps — des délais — pour les commandes, le renouvellement, les consommations.

S'il est, comme je le souhaite et ainsi que je le prépare, déconcentré, il aboutira à responsabiliser les chefs de service, qui, eux-mêmes, pourront exiger et obtenir une plus grande responsabilisation des utilisateurs des équipements, à savoir l'encadrement et les personnels.

Une meilleure gestion, ce n'est pas seulement une meilleure gestion des moyens ; c'est aussi une meilleure gestion des effectifs. Tout cela devra être soumis à des méthodes d'évaluation et de contrôle, qui me paraissent s'imposer dès lors que l'on passe d'une période de misère matérielle et financière à une période de programmation, de modernisation et de mise à niveau.

Il convient d'abord de mieux prendre en compte le long terme. Ainsi que l'a noté votre commission des finances — c'est dans ses attributions — la gestion budgétaire passée a trop souvent privilégié le cadre annuel, qui est celui de notre droit financier. Il est clair — et ceux d'entre vous qui ont des responsabilités municipales, départementales ou régionales le savent — que nombre d'opérations d'équipement sont inenvisageables dans un cadre annuel ; elles ne peuvent prendre toute leur signification que si elles sont inscrites sur une période de trois ans, cinq ans, parfois dix ans.

L'absence d'un cadre pluriannuel conduit à une gestion à courte vue, à un manque de prévisions, à des allées et venues. Par exemple, dans le domaine immobilier, elle interdit presque toute gestion efficace : il est impossible de programmer projets ou chantiers. Cette absence de cadre pluriannuel aboutit même — c'est un paradoxe que j'ai découvert — à des non-consommations de crédits.

Durant plusieurs années du septennat précédent...

Un sénateur du R. P. R. Ah !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Ah ? Je dirai plutôt « Oh ». (Sourires.)

Durant plusieurs années du septennat précédent, jusqu'à 20 p. 100 des crédits immobiliers n'ont pas été consommés, alors que chacun s'accordait à reconnaître que les dotations prévues étaient insuffisantes.

M. François Collet. Vous voulez la liste de vos annulations de crédits ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. En ce qui me concerne, je n'en ai pas beaucoup ! Faites-moi confiance !

M. François Collet. Je parle de votre gouvernement !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Vous m'interpellez, je vous réponds !

La préparation d'un programme pluriannuel permettra d'éviter le retour de telles pratiques. C'est vrai dans ce domaine comme dans d'autres.

La programmation de la modernisation impose un effort de prospective et de prévision. Elle est déjà par elle-même, non pas une garantie, mais un gage de bonne gestion.

C'est la raison pour laquelle un schéma directeur des implantations immobilières est en cours d'achèvement. Une réflexion précise a permis de mieux définir l'évolution des besoins fonctionnels, géographiques et techniques des services de police.

Dans le domaine de l'informatique et des transmissions, les schémas directeurs préparés dès 1984 vont maintenant pouvoir entrer en application. Ce travail de réflexion a été mené avec tous les concours extérieurs nécessaires. Des expertises ont permis de définir les conditions d'application du système informatique dans les villes grandes ou moyennes et les conditions de transformation des réseaux de transmissions, dont certains sont à bout de souffle, dont d'autres, dont le remplacement n'était pas programmé, risquaient de se trouver brutalement hors d'usage.

Des erreurs de prévision dans le passé ont conduit, à plusieurs reprises, à des prélèvements sur les moyens d'équipement pour faire face à des dépenses de fonctionnement. C'est la raison pour laquelle le programme de modernisation — et ce n'est pas un de ses moindres mérites — prévoit des moyens accrus pour les dotations de fonctionnement, faute de quoi on verrait se reproduire ce que j'ai connu moi-même avec un grand déplaisir, à savoir la nécessité absolue de prélever sur des crédits d'équipement pour faire face à des dépenses de fonctionnement parfaitement prévisibles, mais qui, dans le cadre d'une gestion étriquée et sans perspective, venaient, en fin d'année, bouleverser toutes les prévisions annuelles qui avaient été faites.

L'amélioration de la gestion et son inscription dans un cadre pluriannuel permettront un accroissement de la responsabilité des gestionnaires au niveau régional, des chefs de service au niveau local et des personnels placés sous leurs ordres.

L'un de vos rapporteurs évoque dans son rapport l'insuffisante réflexion sur les structures. Non, mesdames, messieurs les sénateurs, il n'y a pas insuffisante réflexion sur les structures. Le projet de loi qui vous est proposé sur la modernisation de la police est centré sur les moyens. Mais, faites-moi confiance, je ne me suis pas lancé dans une telle action sans réfléchir sur les structures. J'ai une certaine expérience de la gestion. Si, naturellement, au cours du débat, vous vouliez que l'on aborde cette question, je m'y résoudrai bien volontiers.

Il est clair que les structures administratives de gestion qui sont héritées d'un passé lointain méritent d'être réformées. Mais cela relève d'une action administrative et pas nécessairement d'un débat parlementaire. Il n'y a évidemment rien à cacher à propos d'une telle réforme, que, je puis vous l'indiquer, j'élaborerai et j'appliquerai de façon expérimentale; quelques expériences de déconcentration ont en effet montré quelles étaient les possibilités, mais aussi les difficultés, d'une transformation des modes de gestion des crédits dans ce domaine.

Souvent, c'est évidemment le mode de gestion des crédits qui améliorera le mode de gestion des équipements. Ainsi, aujourd'hui, l'entretien de véhicules automobiles est parfois effectué par des ateliers tellement distants du lieu d'utilisation des véhicules que certains de ceux-ci se trouvent immobilisés plusieurs semaines pour une réparation qui prend quelques minutes. C'est un paradoxe qui tient à des structures administratives extrêmement anciennes. Ce sont sans doute les plus faciles à rectifier, mais encore fallait-il en avoir la volonté et les moyens. On estime que, dans certaines circonscriptions de police particulièrement mal situées par rapport aux ateliers de réparation, c'est près de 15 p. 100 du parc automobile qui est rendu indisponible par ce défaut d'organisation.

Gestion des moyens, mais aussi gestion des effectifs. Contrairement à ce que certains croient pouvoir affirmer en répétant toujours la même chose, avant de se demander s'il faut des effectifs supplémentaires, il faut d'abord se demander si les effectifs existants sont bien installés — ce n'était pas le cas! —, bien équipés — ce n'était pas le cas! — et bien employés — et ce n'est souvent pas le cas! Ce n'est que lorsque l'on a des effectifs bien employés, bien équipés et bien installés que l'on peut envisager de les augmenter; c'est vrai dans la police comme ailleurs.

Une meilleure gestion des effectifs passe aussi par des transformations dans la gestion des personnels, l'analyse des tâches et l'analyse des résultats. Il est vrai que l'informatique et la bureautique — quelques expériences ont eu lieu dans certains commissariats de Paris, de la banlieue ou de la province — ont permis d'améliorer les choses.

J'ajoute que j'ai commencé à réduire les « charges indues » de la police nationale, qui sont plus exactement, des charges administratives supportées indûment par la police, mais qui devraient l'être par d'autres services publics.

Cependant, chacun peut comprendre que, même s'il s'agit de charges « indues » pour la police, ces tâches administratives doivent être accomplies; il serait irresponsable de les abolir du jour au lendemain, mettant ainsi en danger le fonctionnement d'autres services publics.

J'ai décidé d'agir dans ce domaine de façon progressive et méthodique. J'ai adressé, en mars dernier, un certain nombre de circulaires dont les effets commencent à se faire sentir; certaines visaient à alléger les tâches extrapolicieuses des fonctionnaires de police.

Mais, même sur le plan interne, il existe des charges indues. J'ai déjà souligné que l'informatisation de la gestion des personnels dans les commissariats de la seule préfecture de police — une tâche de modernisation simple — permettra de dégager effectivement la valeur de plus de 200 emplois.

Avant de parler d'accroissement des effectifs, mieux vaudrait s'occuper de l'amélioration des conditions de gestion des effectifs, de l'amélioration de l'équipement et de l'installation des personnels. C'est ce que nous allons faire.

Enfin, pour gérer plus et mieux, seront introduits, dans cette administration — au sens organique comme au sens fonctionnel — des moyens d'évaluation des actions entreprises. Il faut — et on le peut souvent — rapprocher les résultats obtenus des moyens engagés. Cette analyse est déjà entreprise dans certains services de police. Qu'a-t-on fait? Comment? Quels

sont les résultats? Comment peut-on faire mieux? Pourquoi n'a-t-on pas fait mieux? Pourquoi fait-on moins bien qu'ailleurs?

Il peut, dans certains cas, paraître ambitieux de vouloir fixer des objectifs quantitatifs à l'action des services de police. Pourtant, là où des expériences sont menées, les résultats sont extrêmement convaincants.

En matière de gestion administrative et financière, cette analyse quantitative est indiscutablement nécessaire. Il ne faut pas se résigner à l'idée qu'il n'est pas possible d'apprécier quantitativement l'efficacité du service public de la police. Ce n'est pas une chose facile, et c'était presque du domaine de l'impossible quand, dans ces services, la pénurie, les lacunes, les manques, les insuffisances faisaient que l'on ne pouvait pas, de surcroît, demander aux personnels de rendre compte de ce qu'ils faisaient.

Je pense que, dans l'avenir, chacun se rendra compte qu'une police mieux équipée, mieux installée, mieux formée, rendue plus efficace, plus tonique grâce à un meilleur moral, verra ses résultats s'accroître, de telle sorte que se confirmera la tendance, qui se manifeste déjà, qui s'est trouvée confortée à la fin du premier semestre de 1985, d'une diminution de la délinquance et de la criminalité.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le plan que je vous propose répond aux demandes exprimées par l'ensemble des sensibilités politiques du pays en matière de sécurité, notamment au sein de votre assemblée.

Ce plan répond à l'attente de l'opinion publique. Il répond à l'attente des fonctionnaires: plus de 120 000 fonctionnaires de la police nationale, qui seront naturellement plus mobilisés au service de leurs concitoyens.

Ce programme donnera à la police nationale les moyens d'être plus efficace, dans de meilleures conditions de travail pour les fonctionnaires eux-mêmes.

Cela lui imposera bien sûr aussi des efforts supplémentaires et une discipline accrue.

Les mesures qui vous sont proposées à l'intérieur d'un programme global donneront, je crois, à ce grand service public la dimension à la fois juridique, administrative, technique, scientifique et humaine indispensable à la sécurité des citoyens.

Pour réussir la modernisation, il faudra — je le leur ai dit — beaucoup d'imagination, de travail et de discipline de la part des personnels de police, qui y sont prêts.

Il leur faut aussi quelques moyens. Je pense que leurs attentes ne seront pas déçues. Ce projet, qui répond à de si nombreuses espérances, mérite à mon avis, mesdames, messieurs les sénateurs, votre approbation. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Salvi, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. « La prolongation des tendances budgétaires actuelles conduirait à une diminution des capacités d'intervention de la police. » La phrase que je cite, monsieur le ministre, est extraite du rapport annexé au projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale qui nous est soumis et justifie ainsi ce texte de loi.

Si sévère soit-il pour ceux qui, depuis quatre ans, ont en charge la sécurité des Français, ce constat pêche encore par un excès d'optimisme: la diminution des capacités opérationnelles de la police n'est pas une menace que le projet de loi viendrait *in extremis* dissiper; elle est d'ores et déjà une réalité au quadruple plan des effectifs, des équipements, des moyens réglementaires et du moral de la police nationale.

Ce projet de loi, qui comporte — je le dis d'emblée — des aspects positifs, vous en avez souligné un certain nombre, monsieur le ministre, vient trop tard et contient trop d'incertitudes pour que l'on puisse objectivement le considérer autrement que comme une loi de rattrapage et ne pas s'inquiéter des lacunes particulièrement graves qu'il comporte.

Ce qui frappe dans le projet de loi présenté, c'est essentiellement le très détaillé et très intéressant rapport qui l'accompagne — vous en avez parlé, monsieur le ministre — et cela pour deux raisons.

Tout d'abord, ce rapport reconnaît comme justes un certain nombre de constatations et d'arguments souvent développés à la tribune du Sénat par un certain nombre de nos collègues et par votre rapporteur, et que le Gouvernement réfutait jusqu'à une date récente.

Ensuite, ce rapport, qui préconise la mise en place d'un certain nombre de moyens matériels pour améliorer les possibilités d'intervention de la police, est totalement muet sur la nécessaire réforme des structures et ce que j'appellerai le « réarmement moral » de cette même police. Or, à nos yeux, l'un et l'autre sont inséparables.

Il s'agit, en fait, d'une loi de circonstance.

Je résumerai, en quelques mots, mon sentiment sur le contexte dans lequel est présenté ce projet de loi. Il s'agit d'un programme pour faire oublier un bilan.

Le contexte dans lequel est déposé ce projet de loi doit être apprécié à un triple point de vue.

Il paraît en premier lieu paradoxal qu'un projet de loi dont l'application s'étend sur cinq années soit soumis au Parlement à la fin de la législature et quasiment à la veille des élections législatives, acquérant ainsi inévitablement le caractère d'un programme électoral. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

Parmi les 110 propositions pour la France adoptées par le parti socialiste, lors de son congrès extraordinaire du 24 janvier 1981, qui a désigné M. François Mitterrand comme candidat à la présidence de la République, aucune d'entre elles ne concernait la police.

Le programme présenté par M. Pierre Mauroy, alors Premier ministre, devant l'Assemblée nationale, le 8 juillet 1981, se bornait quant à lui à mentionner les points suivants : la suspension des expulsions des étrangers, la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat, l'abrogation de la loi « sécurité et libertés », l'abolition de la peine de mort et la réglementation plus stricte des écoutes téléphoniques, limitées aux affaires concernant le grand banditisme ou la sécurité extérieure de l'Etat.

Sur ce point d'ailleurs, il semble, monsieur le ministre, que l'orientation prise aille à l'inverse des intentions affichées. Il convient de noter que l'un des seuls moyens d'action dont on dispose aujourd'hui pour lutter contre la délinquance, ce sont les écoutes, les fameuses « constructions ».

Il est probable que les pesanteurs idéologiques ont joué jusqu'à une date récente un grand rôle dans cette carence. En revanche, il est certain que le problème de la sécurité des Français ne revêtait pas alors la gravité que l'explosion de la délinquance depuis quatre ans lui a conférée, jusqu'à en faire l'une des deux préoccupations fondamentales des Français, l'autre étant la lutte contre le chômage.

Soulignons cependant que, le 31 août 1981, le climat s'étant déjà fortement dégradé dans la police, M. Jean-Michel Belorgey, député socialiste de l'Allier, était nommé parlementaire en mission pour les problèmes de police auprès de M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le 22 janvier 1982, il remettait au ministre de l'intérieur de l'époque un pré-rapport très dense, assorti de nombreuses propositions dont certaines, telle l'édiction d'un code de déontologie, figurent dans le présent projet de loi.

Ce document, contestable et contesté sur de nombreux points, mais qui présentait le double mérite d'exister et de soulever de vrais problèmes, ne fut toutefois suivi d'aucun débat de grande ampleur au Parlement, le Gouvernement se bornant dans les années suivantes à une gestion purement administrative de la délinquance dont la croissance rapide le laissait, semble-t-il, totalement désarmé.

Il est donc appréciable, à la lecture de ce bref rappel, que le Parlement soit enfin à même de débattre sérieusement des problèmes de sécurité quotidienne. De 1981 à 1984, en effet, la réalité de la progression de la délinquance et le développement de l'insécurité ont été systématiquement niés par les responsables gouvernementaux qui ne voyaient là que la manifestation d'un prétendu « sentiment d'insécurité » artificiellement créé par l'opposition et amplifié par les médias.

Il paraît en deuxième lieu paradoxal qu'un projet de loi qui consacre apparemment une telle rupture dans l'approche intellectuelle des problèmes de sécurité par le Gouvernement vienne en discussion, non seulement en fin de législature, mais encore au cours d'une session extraordinaire, et de manière particulièrement précipitée.

La discussion concomitante du budget du ministère de l'intérieur pour 1986 et du plan de modernisation de la police aura-t-elle privé ce dernier du caractère particulier que M. le ministre de l'intérieur souhaitait de toute évidence lui voir reconnaître.

Une providentielle session extraordinaire, à l'origine exclusivement prévue pour la discussion du projet de loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, permet toutefois d'éviter le report à l'automne de la discussion parlementaire du plan de modernisation de la police et de triompher des obstacles financiers : la volonté de débattre avant l'automne explique le financement prévu par le projet de loi, financement qui ne « coûte » pratiquement rien au ministre de l'économie et des finances, puisqu'il est assis sur une augmentation considérable du montant des contraventions. La sécurité des Français est désormais garantie en quelque sorte par leur incivisme, solution dont on ne saurait suffisamment apprécier le caractère novateur.

M. Jean Chérioux. C'est inadmissible !

M. Pierre Salvi, rapporteur. Il n'est en troisième lieu aucunement paradoxal que le plan de modernisation soit voté au mois de juillet puisque les élections aux commissions administratives paritaires dans la police doivent avoir lieu dans le courant du dernier trimestre de l'année 1985.

A cet égard, la nomination de responsables ou d'anciens responsables syndicaux au cabinet du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, dès le mois de mai 1981, n'était peut-être pas la meilleure idée pour faire objectivement avancer les choses. Sans doute le ministère pensait-il ainsi bénéficier de l'avis d'hommes de terrain, susceptibles de lui apporter leur expérience concrète.

En réalité, cette initiative n'a pas donné les résultats escomptés : elle a conduit à une certaine politisation et nourri le malaise de la police, qui, s'ajoutant au trouble ressenti par l'opinion publique à l'égard des problèmes de la délinquance, n'a pu qu'aggraver la gestion déjà difficile des services de police.

Le bilan, comme le contexte, doit être apprécié à un triple point de vue.

Le bilan, c'est, tout d'abord, la diminution des capacités opérationnelles de la police quant aux effectifs. Je ne reprendrai pas ici les développements que, depuis trois ans, je répète inlassablement. Je vous demande donc de vous reporter à mon rapport écrit à ce sujet.

Il en ressort bien que, malgré les affirmations répétées des ministres de l'intérieur, la capacité opérationnelle des forces de police a régressé depuis 1981. Lorsque le Gouvernement annonce que la police nationale comprend 110 000 fonctionnaires, il faut donc comprendre que, par rapport aux normes en vigueur avant 1981, il s'agit de 98 000 fonctionnaires opérationnels dans les mêmes conditions, soit un chiffre équivalent aux effectifs réels des années 1977 ou 1978.

Le bilan, c'est ensuite la montée de la délinquance.

De 1980 à 1983, la progression en valeur absolue est considérable puisque le nombre des délits recensés passe de 2 600 000 à 3 500 000, soit une augmentation de 900 000 délits annuels.

Rapportée au nombre d'habitants, cette progression apparaît plus spectaculaire encore puisque le taux de délinquance pour 1 000 habitants passe de 49 p. 1 000 en 1980 à 65,5 p. 1 000 en 1983. Cette observation ramène à sa juste valeur le paragraphe du rapport annexé au projet de loi de modernisation selon lequel « la France n'est pas une société délictuelle, pas plus que les autres pays européens comparables. Avec un taux de délinquance et de criminalité inférieur à 66 pour 1 000 habitants, notre pays se situe au même niveau que la Grande-Bretagne et légèrement en dessous de celui de la République fédérale d'Allemagne, qui est de 70,74 p. 1 000. »

Cette dernière comparaison n'acquiert au demeurant de valeur que lorsque l'on veut bien se rappeler que la République fédérale d'Allemagne et la Grande-Bretagne sont des pays beaucoup plus urbanisés que la France.

En réalité, la décélération avancée de la progression statistique de la délinquance dissimule donc une décélération beaucoup moins importante en valeur absolue. Comparons 2,5 p. 100 d'augmentation sur 2 millions de délits et 4 p. 100 d'augmentation sur 3 500 000 délits. Même s'il y a une légère décélération, l'augmentation en valeur absolue des délits est considérable. Dans le premier cas, l'augmentation est de 50 000 délits ; dans le second cas, elle est de 150 000 délits. Il ne faut donc pas s'arrêter à une formule théorique qui est erronée et qui consiste

à dire que le pourcentage d'augmentation des délits est en légère décélération. En fait, on assiste à une augmentation très importante en valeur absolue du nombre des délits. Il est bien évident que le pourcentage ne peut pas continuer à progresser au même rythme, sinon ce serait demain les 55 millions de Français qui seraient concernés.

La progression est donc tout à fait préoccupante.

Il faut enfin rappeler que la progression du nombre de crimes et de délits constatés en 1983 par rapport à 1980 représente en valeur absolue 936 467 actes délictueux ou criminels, la progression relative s'établissant à 35,5 p. 100. Cette image frappante doit retenir l'attention du Sénat et de l'opinion publique.

Cela signifie que désormais est frappée annuellement par la délinquance, par rapport à 1980, une population équivalente à la totalité des habitants des huit départements français les moins peuplés, c'est-à-dire de la Guyane, de la Lozère, des Hautes-Alpes, des Alpes-de-Haute-Provence, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse, du territoire de Belfort et de l'Ariège.

Le bilan, cela me paraît important, c'est enfin la disparition des contrôles d'identité préventifs.

Je voudrais vous rappeler que, le 4 octobre 1984, la Cour de cassation, dans un arrêt désormais connu sous le nom d'« arrêt Kandé », a décidé que les contrôles d'identité préventifs effectués dans l'enceinte du réseau du métro, sans soupçons précis, étaient contraires à la loi.

Les faits étaient les suivants : le 14 octobre 1983, à dix heures, M. Kandé était interpellé à la station Stalingrad par des gardiens de la paix agissant sur les instructions de l'officier de police judiciaire chargé du service de protection de la R. A. T. P. A la suite de cette interpellation, il s'avéra que M. Kandé était étranger, démuné d'un titre de séjour régulier et donc susceptible d'expulsion.

Cette mesure ayant d'ailleurs été confirmée par la cour d'appel le 21 octobre 1983, M. Kandé fut effectivement expulsé. Il se pourvut toutefois en cassation, avançant que l'interpellation qui avait permis de révéler sa situation irrégulière étant illégale, l'expulsion était elle-même contraire à la loi. La Cour de cassation lui donna raison le 4 octobre 1984 ; les conséquences de cet arrêt sont très importantes. Certes, on pourrait estimer que la cassation est prononcée pour défaut de motifs et qu'une rédaction plus habile de l'arrêt de la cour d'appel ou du procès-verbal d'interpellation aurait permis à la Cour de cassation de confirmer au contraire la décision de la cour d'appel.

Il n'en resterait pas moins, et c'est l'essentiel, que les contrôles d'identité préventifs ne sont plus autorisés sans raison précise dans des lieux déterminés, telle l'enceinte du métro. C'est par conséquent, et le paradoxe est notable, un élément important de la politique de prévention qui disparaît, ainsi qu'un élément important de la politique de lutte contre l'immigration clandestine.

J'ai signalé cette situation tout à fait curieuse en commission des lois : tandis que j'étudiais ce rapport, je me suis trompé de train en gare de Nîmes et, au lieu de me retrouver à Paris, j'ai débarqué à Marseille. Dans l'autre train que j'ai donc été conduit à prendre, ont été contrôlés — ce que je trouve tout à fait normal — mon titre de location et ma carte de transport. Comme cette dernière ne comportait pas de photographie, on m'a demandé de bien vouloir produire une pièce d'identité afin de justifier que les documents que je présentais étaient bien les miens. J'ai donc présenté mes papiers d'identité au contrôleur et je me suis dit en moi-même que celui-ci avait infiniment plus de pouvoirs en ce domaine que ne pouvait en avoir un policier ! (*Murmures sur les travées de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

Deux arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation, rendus le 25 avril 1985, démontrent à l'évidence que, aujourd'hui la police est pratiquement démunie de tout moyen réglementaire à cet égard, puisque le contrôle d'identité préventif n'est pas possible et que les agents de l'autorité n'ont la faculté de requérir la présentation des documents à raison desquels le séjour en France est régulier que — écoutez bien ceci, car c'est très subtil — « lorsque des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé sont de nature à faire apparaître celui-ci comme étranger.

L'impossibilité, de fait, d'effectuer des contrôles d'identité préventifs est extrêmement inquiétante et le débat qui s'est instauré à ce sujet est en grande partie un faux débat mettant en cause de vraies valeurs.

Il est largement factice d'opposer la liberté d'aller et de venir et la sécurité des citoyens. L'exercice réel de la liberté passe par une sécurité réelle qui constitue, d'ailleurs — faut-il le rappeler ? — l'un des droits fondamentaux affirmé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et réaffirmé par le Conseil constitutionnel. Or, il existe aujourd'hui, pour de larges couches de la population — comme par hasard, d'ailleurs, les plus démunies et les plus faibles — de véritables « couvre-feux de fait », siit en raison des horaires soit en raison des quartiers.

Est-il raisonnable d'opposer une liberté concrète largement factice à une sécurité largement irréaliste ? Le retour aux réalités s'impose : refuser à la police le droit de contrôler l'identité des personnes traduit, en fait, la conviction profonde que la police est une force de répression et non une force de protection. Personnellement, comme vous tous, je souhaiterais que ce fût le contraire ! (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Pierre Salvi, rapporteur. Or, à l'évidence, l'un ne va pas sans l'autre et la protection des citoyens postule la répression des délinquants. Il est certainement temps de sortir d'une hypocrisie qui n'a que trop duré et qui, sous couvert de principes généreux, protège pratiquement les délinquants au détriment des citoyens honnêtes. On ne peut, en effet, ignorer que les contrôles d'identité constituent un moyen d'action essentiel de la police puisque 60 p. 100 environ des affaires « sortiraient » grâce à ces contrôles.

Nul ne s'offusque, au demeurant, d'avoir à présenter une carte d'identité lorsqu'il effectue un paiement par chèque, la présentation de la carte s'accompagnant même, parfois, d'un enregistrement photographique. Est-il tolérable d'accepter une situation qui reconnaît à toute caissière de supermarché des moyens d'action supérieurs à ceux dont dispose la police pour lutter contre la délinquance ? Cela ne me paraît pas normal. Au moment où l'on se fixe pour objectif de moderniser et de mieux armer la police pour qu'elle puisse faire face à ses responsabilités — nous nous en réjouissons et nous l'approuvons — n'est-ce pas, d'un autre côté, la désarmer en la privant en fait de la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité ? C'est la raison pour laquelle nous proposerons, au cours du débat, un certain nombre d'amendements.

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Pierre Salvi, rapporteur. Il s'agit d'un texte de circonstance — le projet qui nous est soumis l'est assurément — mais également d'un texte incertain.

La première incertitude a trait à la valeur juridique. Je vous renvoie à mon rapport écrit pour l'essentiel de l'argumentation et ne souhaite exposer ici que les conclusions.

Tout d'abord, cette loi est une loi de programme. Or, la caractéristique essentielle de la loi de programme est l'absence de tout caractère impératif : elle se borne à déterminer les objectifs que l'Etat se propose d'atteindre dans un secteur déterminé en prévoyant, parfois, un échéancier ou une répartition sectorielle des crédits, mais en laissant aux lois de finances nécessaires et successives le soin de les réaliser.

En clair, cela signifie que le projet de loi n'engage que ceux qui auront à le mettre en œuvre et qu'il doit s'analyser en un projet de résolution et non en une loi à caractère impératif. Le contexte dans lequel ce projet est présenté — en fin de législature et face à un bilan négatif de l'action gouvernementale dans le domaine de la sécurité des Français — prend ainsi toute sa signification.

Enfin, l'article 4 du projet de loi, qui prévoit que le Gouvernement édictera avant le 31 décembre 1985, par décret en Conseil d'Etat, un code de déontologie de la police nationale, suscite des interrogations.

Sans me prononcer, pour l'instant, sur le principe lui-même — j'y reviendrai lors de la discussion des articles — il faut observer que l'article 4 ne saurait s'analyser en une délégation de pouvoirs, qui ne pourrait être consentie qu'en conformité avec l'article 38 de la Constitution, relative à la procédure des ordonnances. Si la matière est législative, l'article 4 n'est donc pas conforme à la Constitution ; si la matière est réglementaire, l'article 4 est inutile juridiquement, son seul intérêt étant d'ordre politique en permettant au Gouvernement d'associer par avance le Parlement à la responsabilité d'un texte qu'il ne connaît pas.

A l'évidence, le Sénat ne saurait ni entériner une violation de la Constitution ni consentir un chèque en blanc dans un domaine aussi sensible que celui des libertés publiques. Votre commission vous proposera donc de supprimer l'article 4 du projet de loi et s'en expliquera. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Pierre Salvi, rapporteur. La deuxième incertitude a trait à la réalisation financière du plan de modernisation.

Les chiffres concernant la première année d'exécution du plan — l'année 1986 — sont, bien entendu, les plus intéressants à étudier. Au total, les mesures nouvelles pour 1986 s'élevaient — crédits de paiement et autorisations de programme confondus — à 1 033 millions de francs.

Certains postes appellent une remarque spécifique.

Aucune majoration de crédits n'est prévue pour 1986 en ce qui concerne l'équipement individuel des policiers ; le rapport annexé souligne pourtant la nécessité de « hâter la réalisation de la modernisation de ces équipements ».

Aucune majoration de crédits n'est prévue pour 1986 en ce qui concerne le parc automobile lourd de la police nationale : le rapport annexé souligne pourtant, avec juste raison, que 1 133 des 1 612 véhicules lourds ont été mis en service avant 1979 et que « c'est donc 70 p. 100 du parc lourd de maintien de l'ordre — C.R.S. et compagnies d'intervention de la préfecture de police de Paris — qui devront être renouvelés dans les cinq prochaines années ». Je ferai remarquer au passage que c'est tout de même avant 1979 qu'on a accompli un important effort d'équipement en véhicules lourds !

On conçoit donc qu'un effort soit nécessaire ; on comprend les raisons pour lesquelles le parc est vétuste ; on regrette que rien ne soit prévu pour remédier à cet état de choses en 1986...

J'en viens maintenant au mode de financement retenu, qui mérite, lui aussi, quelques observations. Je l'ai déjà dit, il est tout de même étonnant que la sécurité des Français soit financée par leur incivisme. Quel dilemme pour les moralistes ! Le bon citoyen sera-t-il celui qui prive la police de moyens en respectant les lois et règlements ou celui qui, les violant, contribue à l'effort de modernisation de la police ? (*Sourires.*)

Quel que soit le qualificatif accolé au mode de financement, il y a plus grave. Cela est sérieux : ce financement est aléatoire et peu fiable ; il dépend du nombre de contraventions dressées, c'est-à-dire du comportement des citoyens.

Si l'augmentation des taux, parfois considérable, est dissuasive, la « rentabilité » disparaît. On ne saurait dire que ce gage financier est sain et l'on peut penser bien plutôt qu'il s'agit d'un gage politique qui a permis d'obtenir l'accord du ministre des finances, après mûre réflexion.

Prévoir un financement aussi aléatoire est tout de même curieux, même si la nécessité — que nous ne contestons pas — d'une remise à niveau des moyens de la police nationale constitue effectivement, aujourd'hui, une priorité.

Il s'agit d'une loi de circonstance, mais aussi, mes chers collègues, d'une loi de rattrapage.

La nécessité d'un rattrapage est évidente. J'ai déjà parlé de l'évolution des crédits du parc automobile lourd de la police : la cause est entendue.

Dans le domaine de l'immobilier, le schéma est identique. Le budget pour 1985 prévoyait une diminution des autorisations de programme de 4,5 p. 100 en francs courants, soit au moins 10 p. 100 en francs constants ; les crédits de paiement, en revanche, progressaient de 24 p. 100 en francs courants, passant de 172 millions à 213 millions de francs, mais il faut rappeler que ces mêmes crédits avaient été amputés, durant l'exercice 1984, de 9,3 millions de francs par le décret d'annulation du 29 mars 1984 et de 113 millions de francs par l'arrêté de report du 24 août 1984, si bien que, en définitive, sur les deux années, la moyenne annuelle des crédits effectivement consacrés au domaine immobilier s'élevait à 131 millions de francs et non au chiffre qui était inscrit dans le budget. Ces données permettaient à votre rapporteur d'écrire, dans le rapport consacré au projet de loi de finances pour 1985, que « le parc immobilier de la police nationale est en grande partie dans un état lamentable ».

Dans le domaine des carburants, on constate la même évolution. Votre rapporteur rappellera seulement que, interrogé dans le cadre de la discussion budgétaire pour 1985 sur la diminu-

tion des crédits en carburants destinés à la police, le ministre de l'intérieur s'était borné à la justifier par la moindre consommation des nouveaux véhicules. A la lecture attentive du rapport annexé, la réponse prend un relief tout particulier !

M. Jean Chérioux. C'est une litote !

M. Pierre Salvi, rapporteur. Les objectifs fondamentaux du plan quinquennal qui nous est proposé sont les suivants. D'abord, une meilleure utilisation des effectifs, qui constitue l'un des axes prioritaires retenus par le Gouvernement. Cette recherche se traduit, notamment, par la volonté de supprimer les charges indues et d'alléger les gardes statiques, et par « un effort constant pour réduire les tâches sédentaires et administratives au strict minimum nécessaire afin de mettre le maximum de policiers en tenue sur la voie publique ».

La formation, initiale et continue, des personnels de police fait l'objet de développements que nul ne saurait contester.

Le développement de l'ilotage sera poursuivi et rationalisé, ce qui est également une bonne intention. Votre rapporteur, ayant attiré à de nombreuses reprises l'attention sur ces différents points lors des débats budgétaires, se dispensera de réitérer ses observations. Nous sommes contents d'être enfin entendus !

Sur deux points, en revanche, il nous paraît nécessaire d'insister car les options retenues ne semblent pas dénuées de tout danger.

Une disposition du rapport annexé au projet de loi concerne l'extension de la procédure de nomination au choix.

Votre commission estime que cette orientation est malsaine. La nomination au choix n'offre de garanties ni aux candidats ni aux responsables des services ni aux citoyens. Le risque de favoriser certaines nominations pour des motifs qui n'ont rien à voir avec l'intérêt du service et les problèmes de sécurité est grand ; il ne vous échappe pas.

La solution proposée par M. Belorgey, dans le rapport remis le 22 janvier 1982 à M. le ministre de l'intérieur, me paraît, en revanche, devoir être approfondie, et je me permettrai d'y renvoyer le ministre. Les axes sont les suivants : limitation du recrutement au choix à un dixième des postes à pourvoir, mais effort de promotion interne par la voie de concours.

Une plus grande efficacité de la police est également prévue grâce au renforcement des moyens matériels. Il s'agit là du deuxième axe prioritaire retenu par le Gouvernement. Il est évident que nul ne saurait refuser des intentions si louables qui correspondent, par exemple, à ce que le Sénat réclame — en vain — depuis plusieurs années. La mise en place et le développement d'une informatique de gestion, de mémoire et opérationnelle, vient combler une lacune qui faisait de la police une administration en retard sur son temps.

L'effort consenti en faveur de la police scientifique et technique est également une bonne chose à tous égards : elle accroît l'efficacité de la police, elle libère des personnels condamnés par son dénuement à des tâches ingrates et au résultat aléatoire. C'est vraisemblablement l'une des réformes les plus intéressantes.

La protection des transmissions mérite également un effort particulier qui devrait permettre à la police de lutter enfin à armes égales contre les délinquants de toutes sortes.

Une police mieux insérée dans la nation constitue la troisième des priorités retenues par le Gouvernement. Pour atteindre cet objectif, il propose, notamment, un effort dans le domaine de l'équipement immobilier consistant à multiplier les petites implantations. Cet effort est indispensable, les précédents budgets ayant constitué une catastrophe pour les immeubles de la police nationale.

Un problème voisin est celui du logement des policiers, tout particulièrement en région parisienne où les loyers sont élevés ainsi que le coût des appartements ou maisons individuelles. Les axes de l'effort en ce domaine doivent favoriser l'accueil des nouveaux gardiens de la paix. Je me réjouis, de ce point de vue, de l'évolution du ministère de l'intérieur, car il me fut répondu par votre prédécesseur que cela n'était pas une bonne solution et qu'il valait mieux que le policier n'habite pas ou ne soit pas du secteur où il devait exercer ses activités.

Il va sans dire que la régionalisation des recrutements s'insère parfaitement dans ces préoccupations : le rapport fixe ainsi pour objectif le recrutement d'au moins 50 p. 100 des policiers servant parmi les candidats originaires et domiciliés dans le ressort du S. G. A. P. — secrétariat général pour l'administration de la police — de Paris : Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne.

Il faut enfin dire un mot — j'y reviendrai dans la discussion des articles — de l'article 4 bis du projet de loi qui permet le recrutement d'appelés du contingent dans la police nationale. Favorable au principe qu'elle avait déjà proposé, la commission souhaite obtenir des précisions sur les modalités pratiques de cette réforme, notamment sur les tâches confiées aux appelés. Elle attend sur ce point l'avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Mais il s'agit, malgré tout, d'un projet de loi incomplet qui présente cinq lacunes majeures.

Relevons tout d'abord l'absence de réflexion sur les structures. Le plan de modernisation équivaut ainsi à refaire en quelque sorte la peinture, les tapisseries et l'électricité d'une maison dont la toiture resterait en si mauvais état que la première pluie viendrait anéantir les efforts consentis.

Depuis 1981, quelques réformes ont été accomplies dont celle, très positive, de la création d'une direction de la formation des personnels de police en janvier 1982, devenue en mai 1984 la direction de la formation et de l'équipement de la police. On ne saurait en dire autant de l'expérience malheureuse qui a consisté à créer un secrétariat d'Etat à la sécurité publique en août 1982.

Parmi les mesures plus ponctuelles, mais non dénuées de tout intérêt, il faut citer la réorganisation de la direction centrale des renseignements généraux en mai 1984, qui a essentiellement consisté en la création d'une sous-direction de la recherche, plus spécifiquement orientée vers le renseignement dans le domaine des activités subversives, et l'intégration au sein de la direction centrale de la sécurité publique du service central des C. R. S., par un arrêté ministériel du 3 août 1981.

En revanche, le problème si important de la délimitation des zones de compétences respectives de la police et de la gendarmerie n'est toujours pas réglé. Ces deux services, dont l'efficacité serait accrue par la définition d'une complémentarité clairement établie, ont en réalité des compétences qui se chevauchent d'une façon telle que l'efficacité de l'un comme de l'autre s'en trouve affectée et diminuée.

L'efficacité et la sécurité des citoyens, mais aussi le moral des gendarmes et des policiers, imposent cette réforme des structures que je demande au nom de la commission des lois.

On doit également regretter la timidité avec laquelle les problèmes de déconcentration et de régionalisation sont abordés : la seule mesure précise annoncée à cet égard est la révision des limites géographiques des S.G.A.P., afin de créer de nouvelles structures dans neuf régions.

Ce projet de loi se caractérise également par l'absence de réflexion sur l'immigration, ce qui est préoccupant.

En reconnaissant que l'insécurité n'était pas seulement un sentiment créé par des opposants politiques et amplifié par les médias, le Gouvernement a incontestablement opéré une conversion qui débarrasse le débat de certains archaïsmes et postulats idéologiques. Le problème posé par l'immigration appelle aujourd'hui une conversion analogue. On l'a déjà signalé : la France abriterait aujourd'hui environ 750 000 étrangers en situation irrégulière, ce qui souligne l'urgence de la réflexion et de l'action.

Or aucune des dispositions du projet de loi, à l'exception des mesures relatives au renforcement — dont je me réjouis — de la P.A.F., la police de l'air et des frontières n'envisage le problème posé aux forces de police par les immigrés en situation irrégulière.

Il est clair pourtant que l'ensemble de la politique de l'immigration doit être repensé. L'impression prévaut que le Gouvernement se refuse à opérer cette révision pour des motifs essentiellement symboliques, dont la perception affleure à la lecture du rapport annexe lorsqu'il fait référence à « la tradition d'accueil historique de la France », pavillon qui couvre n'importe quelle marchandise et surtout celle que l'on ne peut justifier de façon claire.

J'aimerais vous remémorer certains axes de réflexion qui méritent d'être observés dans ce domaine, et tout d'abord vous rappeler ce que j'ai dit à cette tribune, non pas du temps de M. Defferre, ni même du vôtre, monsieur le ministre, mais du temps où M. Christian Bonnet était ministre de l'intérieur : « La France, terre d'asile, nous sommes d'accord ; la France, terrain de chasse, nous ne sommes pas d'accord ! »

Les axes de la réflexion en ce domaine devraient être les suivants : quelle doit être la finalité de l'immigration ? Quel doit être le rôle exact de l'O.F.P.R.A., l'office fran-

çais de protection des réfugiés et apatrides ? Doit-il s'occuper des faux réfugiés politiques ou des vrais réfugiés économiques ou des vrais réfugiés politiques ou des faux réfugiés économiques ? Il faudrait tracer une ligne de conduite et savoir à quoi nous en tenir dans cette affaire.

Faut-il créer une véritable police de l'immigration, à l'instar de ce qu'ont fait certains pays étrangers qui sont des démocraties ? Cette question doit être impérativement posée dans le cadre d'une réforme des structures de la police nationale. Il faut relire à ce sujet le rapport élaboré par la commission sénatoriale de contrôle des services engagés dans la lutte contre le terrorisme. Il s'agit d'un document très approfondi dont le rapporteur était M. Masson, à qui je tiens à rendre hommage. Ce rapport mérite, au moment où nous avons ce débat, une relecture attentive.

La troisième insuffisance concerne la réflexion sur le terrorisme. Le rapport annexé, s'il comprend peu de mesures concrètes relatives à la lutte antiterroriste, envisage cependant, sous un angle moins « naïf » que par le passé, le phénomène terroriste.

Toutefois, en l'absence de précisions quant à la mise en œuvre de mesures efficaces, il faut espérer que la France coopérera de la façon la plus étroite, non seulement sur le plan policier, mais également sur le plan judiciaire, avec notamment ses voisins les plus immédiats. Les mouvements terroristes sont, en effet, une fois encore, en avance sur les autorités : l'unification européenne des groupes terroristes est une réalité, ainsi que leur orientation de plus en plus manifeste dans la lutte contre le système occidental de défense. Le terrorisme s'avère être, de façon croissante, un acte de guerre destiné à contourner notre système de défense. Les relations réciproques entre les opérations de désinformation, les trafics de drogue et les menées terroristes se dévoilent peu à peu. Il apparaît donc de plus en plus souhaitable d'envisager les menées terroristes, non plus sous le seul angle analytique, mais également sous l'angle des différents cercles qui, autour du noyau armé, leur permettent d'évoluer et de vivre jusqu'à s'insérer, de façon insensible, dans la société.

Un autre problème n'a pas été abordé, et nous aurions aimé qu'il le fût car il mérite d'être clairement résolu, celui de la hiérarchie.

Vous adressant aux députés le 5 novembre dernier, lors de la présentation des crédits du ministère de l'intérieur, vous déclariez, monsieur le ministre : « Chacun devra pratiquer une vertu qui n'a rien de moderne, une qualité qui ne coûte pas un sou et qui ne dépend en rien des crédits que vous m'allouerez, l'un des éléments essentiels d'un service public hiérarchisé et organisé pour l'ordre public : la discipline ».

Vous faisiez ainsi écho aux propos du Président de la République qui, s'adressant le 28 juin 1984 aux élèves de la promotion des commissaires de police, à l'école de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, leur demandait de « veiller au strict respect de la discipline ».

Je ne suis malheureusement pas certain que les responsables hiérarchiques soient soutenus comme il le faudrait lorsqu'ils sont attaqués publiquement et en termes scandaleux par certains tracts syndicaux. Il est urgent que cessent une fois pour toutes les campagnes de dénigrement des chefs de service et que la police puisse fonctionner dans un climat normal et serein, dégagé de toute pesanteur politique. Selon le mot de Georges Moréas, la police ne doit se préoccuper ni de la droite, ni de la gauche, mais du « milieu ». (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, de la gauche démocratique, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Enfin, je voudrais formuler une dernière remarque, qui paraît importante et même capitale au rapporteur de la commission des lois et à la commission des lois elle-même : ce texte aurait dû être contresigné par le garde des sceaux.

En effet, les dispositions des articles 5 à 8 du projet de loi n'ont rien à voir avec une loi de modernisation de la police. Elles modifient le code pénal et le code de procédure pénale, ainsi qu'un certain nombre de lois et de règlements édictant des peines contraventionnelles ; elles instaurent, de surcroît, une nouvelle procédure de recouvrement des amendes et perturbent la classification des délits et des contraventions.

Dès lors, il appartenait de toute évidence au garde des sceaux de les présenter et de les défendre. Tout au moins, le garde des sceaux aurait-il dû contresigner le projet de loi que vous avez déposé avec le Premier ministre, monsieur le ministre de l'intérieur. D'ailleurs, en 1979 — je rappelle un précédent — lorsque le taux des amendes pénales pour contraven-

tions de police avait été réévalué dans des conditions identiques, le texte avait été défendu par M. Peyrefitte, alors garde des sceaux, et non pas par le ministre de l'intérieur.

Vous comprendrez donc, monsieur le ministre, notre légitime interrogation sur l'étonnante abstention du ministre de la justice sur un texte qui le concerne autant que vous.

De là, nous pourrions tirer deux conclusions : ou bien cet aspect des choses a échappé au Gouvernement et au garde des sceaux, ce qui nous paraît bien léger ; ou bien ces dispositions n'ont pas recueilli l'assentiment du garde des sceaux, ce qui nous paraît lourd de conséquences !

J'en viens maintenant au mode de financement, dont j'ai dit qu'il était aléatoire.

Contrairement à ce que vous avez bien voulu affirmer, monsieur le ministre, la réévaluation du taux des amendes contraventionnelles et le renforcement de leurs modalités de recouvrement n'ont pas été dictés par des considérations de politique pénale, voire de politique routière, mais bien par des motifs financiers.

Trois exemples me permettront de l'illustrer.

En premier lieu, le taux de base des amendes correctionnelles est porté de 8 000 francs à 15 000 francs sans que soit revalorisé en même temps l'ensemble du barème des amendes délictuelles. Il y aura donc un resserrement de l'échelle des peines.

En second lieu, la revalorisation de l'ensemble des taux des amendes de police a, en réalité, pour seul objectif de permettre d'augmenter très fortement les taux des amendes forfaitaires et ceux des amendes pénales fixes, payables en matière de stationnement irrégulier.

Enfin, la recherche d'un effet dissuasif nous paraît contestable à un double titre : selon les évaluations qui ont été fournies au rapporteur de l'Assemblée nationale, la réévaluation du taux des amendes procurerait à l'Etat, en 1986, environ 550 millions de francs de crédits supplémentaires et, aux collectivités locales, 185 millions de francs supplémentaires.

Ces estimations tiennent compte, par conséquent, d'un niveau constant de contrevenants, sinon il y aurait eu une évaluation à la baisse du produit des amendes.

Par ailleurs, en relevant très sensiblement le taux des amendes, parfois de manière disproportionnée à l'évolution du coût de la vie, la réforme proposée risque d'entraîner une plus mauvaise rentrée des paiements.

Les contrevenants régleront encore moins spontanément les amendes et multiplieront les réclamations pour échapper à leur montant excessif et accroîtront, de ce fait, l'encombrement des juridictions.

Pour toutes ces raisons, il nous semble préférable d'inclure ces dispositions dans un autre projet de loi, présenté et défendu par le garde des sceaux, afin qu'il nous fasse connaître personnellement son opinion.

Je ne veux pas dire par là que nous nous opposons à la réévaluation du montant des amendes contraventionnelles. Bien au contraire, il est nécessaire de prendre en compte l'évolution du coût de la vie afin de préserver le caractère dissuasif des sanctions pécuniaires applicables aux contrevenants.

L'efficacité de l'action policière, notamment dans le domaine de la circulation routière est, en effet, pour une bonne part liée à l'existence de sanctions pécuniaires significatives pour les contrevenants. Le sentiment de la commission des lois va bien dans ce sens. Elle m'a demandé de l'affirmer à la tribune, ce que je fais.

Nous approuvons également dans son principe le renforcement des modalités de recouvrement des amendes de stationnement. Mais cette nouvelle procédure, très coercitive, d'opposition à toute mutation ou transfert de la carte grise, ne tient pas compte de la réforme de la procédure de l'amende forfaitaire, proposée par le projet de loi adopté le 25 juin dernier par l'Assemblée nationale en première lecture relatif à la simplification des procédures et à l'exécution des décisions pénales.

Il nous apparaît donc, pour toutes ces raisons que je viens d'énoncer, que les articles 5, 6, 7 et 8 du projet de loi que nous examinons doivent être retirés du texte et faire l'objet d'un projet distinct établi sous la responsabilité et la signature de M. le garde des sceaux.

Arrivé à la fin de cet exposé, je voudrais dire, en matière de conclusion, deux choses qui me paraissent essentielles. Premièrement, vouloir mieux armer matériellement notre police natio-

nale pour lui permettre de remplir efficacement sa mission est une bonne chose, mais il s'agit là d'une volonté insuffisante si elle n'est pas accompagnée de la volonté expresse de réarmer moralement cette même police qui traverse une période de crise préjudiciable à la confiance et à la motivation, qui ne peuvent être absentes de son action quotidienne et difficile.

Deuxièmement, ne pas reconnaître qu'une réforme des structures de cette même police s'impose plus que jamais en raison des problèmes de plus en plus graves auxquels elle se trouve confrontée, c'est priver les moyens qu'on veut mettre à sa disposition par le présent projet de loi d'une part importante de leur efficacité.

Ce sont les raisons fondamentales pour lesquelles votre commission des lois vous propose un certain nombre d'amendements auxquels elle attache le plus grand prix. Ils sont pour elle le garant d'une politique de modernisation de notre police, politique exempte de toute arrière-pensée, dégagée de tout archaïsme idéologique et résolument tournée vers le souci d'assurer avec efficacité la sécurité de la République, de nos institutions et de tous les Français. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de la gauche démocratique, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. le président. La parole est à M. Raybaud, rapporteur pour avis.

M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi objet des débats de ce jour a été soumis au conseil des ministres le 26 juin 1985 et a été adopté par l'Assemblée nationale voilà six jours à peine. Comme j'ai tenu à le rappeler, hier après-midi, devant la commission des finances réunie sous la présidence de notre collègue M. Edouard Bonnefous, le principe d'une programmation des engagements relatifs à la police nationale fut déjà évoqué par vos soins, monsieur le ministre, le 30 octobre 1984.

En tant que rapporteur pour avis de ce projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale, j'ai pris acte que vous aviez tenu vos engagements, monsieur le ministre. Je le constate avec satisfaction, même si les échéances politiques et économiques entraînent des aléas importants quant au financement des opérations envisagées.

Mes chers collègues, j'attire également votre attention sur la sévérité du constat dressé par le Gouvernement dans le long rapport annexé au projet de loi en discussion. Il contredit quelque peu les réponses qu'il a apportées, depuis 1981, lors de l'examen des projets de loi de finances, aux inquiétudes de la commission des finances et de nombreux membres de la majorité sénatoriale.

Avant d'aborder la discussion des dix articles de ce projet de loi, il est utile de rappeler les quelques lignes du chapeau d'introduction de ce rapport. La modernisation et l'équipement de la police, leur inscription dans une programmation pluriannuelle témoignent d'une double démarche : dire non à une fatalité et exprimer une volonté.

Après l'exposé de M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, qui témoigne de cette volonté, et le remarquable et impressionnant rapport de M. Pierre Salvi, qui est si riche et si dense en enseignements, il appartient à votre rapporteur, après le survol des neuf articles du projet de loi initial, complété par un dixième article adopté par l'Assemblée nationale, d'analyser les dispositions soumises à l'approbation du Sénat.

Dans sa structure même, ce projet est simple.

L'article 1^{er} fixe le calendrier et les modalités de mise en œuvre de la programmation.

L'article 2 définit l'échéancier de mobilisation des crédits et le rapport annexé au projet de loi est très significatif à cet égard.

L'article 3 prévoit la soumission au Parlement d'un compte rendu annuel d'exécution.

L'article 4 confie au pouvoir réglementaire le soin d'établir un code de déontologie des policiers.

L'article 4 bis introduit par l'Assemblée nationale ouvre la faculté à des appelés du contingent volontaires d'effectuer leur service national dans la police.

Les articles 5, 6 et 7 relèvent les tarifs des amendes pour contravention de police et des amendes correctionnelles.

L'article 8 introduit une possibilité d'opposition sur le transfert des cartes grises des contrevenants partis sans laisser d'adresse.

Enfin, l'article 9 fixe le calendrier d'entrée en vigueur de l'article 4 bis et des dispositions relatives aux amendes.

Mes chers collègues, ce texte simple dans sa structure et dans sa présentation mérite toutefois que l'on présente trois observations car il est à la fois ambitieux et aléatoire, fidèle aux objectifs du 9^e Plan et budgétairement significatif malgré les incertitudes pesant sur son financement.

En premier lieu, il est ambitieux mais aléatoire.

Ambitieux, il l'est, sans conteste, par son triple but de modernisation, de professionnalisation et de rapprochement de la police avec la population. Ambitieux, il l'est également par son caractère pluriannuel puisqu'il s'étalera sur cinq années : 1986 à 1990.

Mais il est également aléatoire du fait même de ce caractère pluriannuel. Mes chers collègues, vous trouverez dans le rapport écrit l'énumération des échecs successifs, totaux ou partiels, des diverses lois de programmation qui ont été votées depuis 1960 dans le domaine de la défense, de la recherche ou des musées. Ce constat ne peut que conduire à deux mises en garde. La première est que le succès de la programmation passe par la maîtrise des coûts industriels des équipements. La seconde est qu'un strict respect des rythmes définis doit être assuré, ce qui implique que l'on renonce à la pratique, maintes fois dénoncée par la commission des finances, des annulations de crédits en cours d'exercice. Je n'insisterai pas sur ce point, qui a déjà été évoqué.

En second lieu, le projet de loi est fidèle aux objectifs du 9^e Plan mais leur apporte certaines inflexions. Vous trouverez dans le rapport écrit un rappel synthétique des objectifs du 9^e Plan en matière de police. Je ne m'étends donc pas non plus sur ce point.

Par rapport au 9^e Plan, le projet de loi comporte quatre inflexions principales.

Premièrement, la période de référence choisie n'est plus 1984-1988, mais 1986-1990, ce qui, compte tenu des échéances politiques prévisibles, risque de susciter des décalages auxquels la procédure de compte rendu annuel d'exécution prévue devra remédier.

Deuxièmement, l'extension de la qualification d'agent de police judiciaire constitue une novation intéressante. Celle-ci s'opérera à l'égard des personnels en tenue des services actifs.

Troisièmement, l'effort est accentué pour la bureautique et l'informatique. La commission émet à cet égard deux observations. La première, pour rappeler la question qu'elle posait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1985 : l'informatisation peut-elle compenser la stagnation des effectifs ? La seconde, pour souhaiter que la plus large interconnexion soit recherchée entre les fichiers de la police nationale et ceux de la gendarmerie.

Quatrièmement, l'effort d'équipement est accentué dans tous les domaines, mais cette accentuation appelle les remarques suivantes.

Le projet est muet sur les notions d'études préalables, d'état des stocks et d'environnement des programmes en matière de capacité d'approvisionnement, de maintenance et de rechanges.

En outre, le projet ne définit pas d'indicateurs moyens de l'activité des services permettant une clarification des objectifs physico-financiers.

Enfin, le projet ne semble pas prendre en compte les contraintes industrielles. A cet égard, la commission souhaite que l'effort d'équipement s'opère en privilégiant, dans toute la mesure possible, les fabrications françaises.

En troisième et dernier lieu, ce projet de loi, s'il est budgétairement significatif, son financement reste incertain.

Hors personnels, les moyens de fonctionnement courant et d'équipement léger de la police devraient croître de 27,4 p. 100 de 1985 à 1986, puis de 9 p. 100 en 1987 pour se stabiliser ensuite à 2 300 millions de francs par an jusqu'en 1990.

Par ailleurs, les autorisations de programme ouvertes pour l'immobilier et les équipements lourds devraient connaître un essor de 135 p. 100 de 1985 à 1986 puis, après une stabilisation en 1987, une croissance de 6,6 p. 100 en 1988 avant de se stabiliser au niveau ainsi atteint jusqu'en 1990.

Je fournis, dans le rapport écrit, titre par titre et chapitre par chapitre, une analyse des mesures nouvelles, dans le temps et par catégorie de dépense.

Mes chers collègues, je vous épargne donc l'énumération de ces mesures, je me dois cependant de présenter quelques remarques.

Tout d'abord, les tableaux présentés à l'article 2 du projet de loi et à la page 52 du rapport annexe mêlent dépenses ordinaires et autorisations de programme, ce qui est sans signification au regard des règles de présentation budgétaire ; par conséquent, parler de 5 300 millions de francs de mesures nouvelles est illusoire.

Ensuite, aucun échéancier des crédits de paiement n'est prévu et il faut s'attendre à ce que ceux-ci soient inférieurs aux autorisations de programme.

Enfin, les chiffres inscrits sont calculés en francs courants, c'est-à-dire sans penser à la hausse des prix pouvant intervenir, ce que je ne souhaite pas. En réalité, une évolution en francs constants ramène à 1,6 p. 100 l'an la croissance prévisible des crédits de fonctionnement courant et à 21,6 p. 100 ceux de l'immobilier et de l'équipement lourd.

Ces observations conduisent à accentuer le caractère aléatoire du financement qui paraît proposé pour cette modernisation.

En effet, que propose le projet de loi en guise de gage ? Il prévoit un alourdissement de deux tiers, voire un doublement du tarif des amendes.

Une telle solution appelle deux réflexions.

La première tient à une question de principe. Est-il convenable de financer une priorité nationale par ce qu'il faut bien appeler — je vous prie de m'excuser d'employer cette expression — des recettes de poche ? Nous sommes certes en période de modération des prélèvements obligatoires et la commission des finances y souscrit. Mais ne vaudrait-il pas mieux réaliser 5 milliards de francs d'économies dans le budget de l'Etat pour financer cet effort ?

Il est vrai que le tarif des amendes a été fixé par une loi de 1979. Mais n'est-il pas regrettable que l'Etat spéculé ainsi sur la propension des Français à enfreindre la réglementation ?

Cette ambiguïté ne saurait être maintenue. La réévaluation du tarif des amendes a-t-elle pour but de renforcer le caractère dissuasif de la réglementation ou de constituer le gage, même partiel, du plan de modernisation ?

Deuxième réflexion : ce gage, si c'en est un, sera de toutes les façons partiel, même si l'on accélère la procédure de recouvrement.

Ainsi, pour la seule année 1986, c'est une somme de 450 millions de francs à 500 millions de francs, et certainement davantage, dont le financement reste, en réalité, hypothétique.

La commission des finances, après les observations de son président et de son rapporteur général, notamment, émet des craintes sur la capacité financière du plan de modernisation, elle a donc étudié plus particulièrement les dispositions de l'article 8 du projet de loi relatif aux amendes.

Mes chers collègues, le compte rendu de la réunion de la commission des finances, à l'issue de laquelle elle a adopté les cinq observations de son rapporteur, figurent dans le rapport écrit, je me borne donc à les rappeler brièvement : elle se félicite de l'effort de réflexion, de concertation et de volonté budgétaire que traduit le projet de loi ; elle souligne, à la lumière des expériences passées, le caractère aléatoire de toute programmation pluriannuelle, compte tenu des contraintes économiques ; elle regrette, par conséquent, l'absence d'engagement sur une programmation des crédits de paiement afférents aux dépenses en capital.

M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Très bien !

M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis. Elle souhaite que l'effort d'équipement s'opère en privilégiant, dans tous les domaines, les fabrications françaises ; elle émet enfin des réserves sur la capacité budgétaire de financement du plan de modernisation, compte tenu de la nécessaire modération des prélèvements obligatoires et du caractère incertain des recettes proposées par le projet de loi.

Compte tenu de ces observations, la commission des finances a décidé, à la majorité, de soumettre ce projet de loi, en raison du caractère hypothétique de son financement, à l'appréciation de la Haute Assemblée. (Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, de l'union centriste, de l'U. R. E. I. et du R. P. R.)

M. le président. La parole est à M. Caldaguès, rapporteur pour avis.

M. Michel Caldaguès, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a été conduite, à la suite des débats intervenus à l'Assemblée nationale, à demander à être saisie pour avis du projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale.

En effet, un amendement, adopté à la demande du rapporteur de la commission des lois, a amené l'Assemblée nationale à se prononcer en faveur du recrutement d'appelés du contingent pour effectuer leur service dans la police nationale. Cette révision prendrait la forme d'un article 4 bis modifiant l'article L. 91 du code du service national relatif au service actif de défense. Les conditions d'application de cette disposition sont renvoyées par l'article 9 du projet de loi à un décret en Conseil d'Etat. C'est pourquoi la commission des affaires étrangères et de la défense a jugé nécessaire de formuler sa position de principe et ses observations sur ce point particulier du projet de loi tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale.

Ses observations portent sur le principe même du recours à des appelés comme « policiers auxiliaires », sur les dispositions proposées par l'Assemblée nationale et, enfin, sur les conséquences potentielles d'une telle initiative.

S'agissant du principe, la commission a tenu à marquer qu'il s'agit là de propositions anciennes, d'origines diverses et formulées à plusieurs reprises au cours des dernières années. L'idée vient, en effet, assez naturellement à l'esprit de faire face aux besoins de la police nationale en effectifs.

La commission a d'abord noté que cette initiative pourrait s'inscrire dans le cadre des dispositions législatives existantes. En effet, aux termes de l'article L. 1 du code du service national, celui-ci peut revêtir outre la forme militaire, plusieurs formes civiles « destinées à répondre aux autres besoins de la défense ainsi qu'aux impératifs de solidarité : le service de défense, le service de l'aide technique, le service de la coopération... » entre autres.

La proposition de l'Assemblée nationale entend d'ailleurs, quant à son esprit, se référer aux dispositions instituant l'auxiliaire dans la gendarmerie. Or, à cet égard, afin d'éviter toute confusion, votre commission tient à observer que, contrairement à ce qui a été souvent dit, il ne s'agit pas à proprement parler d'un précédent car la situation est sensiblement différente au regard du code du service national.

Rappelons ici que l'article L. 74 du code du service national dispose que « les jeunes gens peuvent demander à accomplir leur service actif en qualité de gendarmes auxiliaires ».

Cette disposition résulte de l'article 14 de la loi du 9 juillet 1970, laquelle stipulait que le nombre des jeunes gens appelés dans la gendarmerie ne pourrait pas dépasser 10 p. 100 des effectifs de cette arme.

Cette faculté offerte à la gendarmerie a été élargie par l'article 1^{er}-XXIII de la loi n° 83-605 du 8 juillet 1983, qui, tout en donnant aux jeunes gens concernés la possibilité d'appartenir à toutes les unités de l'arme, a porté le taux maximal d'appelés à 15 p. 100 des effectifs de la gendarmerie.

On notera que cette latitude supplémentaire n'a pratiquement pas été utilisée puisque le nombre des gendarmes auxiliaires appelés du contingent plafonne aujourd'hui aux environs de 8 500.

Si le cas de la gendarmerie ne constitue pas au sens strict un précédent, c'est tout d'abord — faut-il le rappeler ? — parce que la gendarmerie est une arme. Les gendarmes auxiliaires appelés effectuent un service militaire actif et non pas une forme civile du service national. Nous ne sommes donc pas en présence d'une ponction sur la substance même des armées. D'ailleurs, 35 p. 100 des tâches de la gendarmerie nationale sont spécifiquement militaires, notamment dans le cadre de la défense opérationnelle du territoire.

Autre raison d'écarter la notion de précédent : les conditions de fonctionnement de la gendarmerie sont naturellement différentes de celles de la police, ne serait-ce qu'en raison de son encasernement, de sa structure et de son encadrement militaires ainsi que de son terrain d'action qui, malgré les évo-

lutions, reste dans une large mesure rural pour les appelés, puisqu'ils ne doivent pas être utilisés dans les opérations de maintien de l'ordre qui, le plus souvent, se situent en zone urbaine.

Au surplus, les éventuels gardiens de la paix auxiliaires seront, en droit, dans une position sensiblement différente de celle des appelés du contingent effectuant leur service en tant que gendarmes auxiliaires ; ils se trouveront dans une position juridique beaucoup plus comparable à celle des jeunes gens effectuant une forme civile du service national sans affectation militaire — assistance technique, services de coopération ou autres — qu'à celle des appelés dans la gendarmerie nationale.

Il convenait de formuler ces observations afin de bien préciser les différences existant entre les deux situations.

Il faut également que la proposition présentée soit bien cernée quant à ses conditions de mise en œuvre et quant à ses modalités de fonctionnement.

J'en viens donc aux dispositions proposées qui prennent la forme d'un article additionnel après l'article L. 9 du code du service national, introduit par un amendement de l'Assemblée nationale.

Le texte actuellement en vigueur de l'article L. 91 est le suivant :

« Le service actif de défense est accompli dans les corps de défense lorsque ceux-ci sont constitués de façon permanente. La mise sur pied, l'instruction, l'encadrement et la mission des corps de défense sont déterminés par décret en Conseil d'Etat. »

Le texte adopté par l'Assemblée nationale, qui constitue l'article 4 bis du projet de loi soumis au Sénat, tend à insérer, après cet article L. 91 du code du service national, un article L. 91 bis ainsi rédigé : « Les jeunes gens peuvent demander à accomplir leur service actif dans la police nationale. Le nombre de jeunes gens appelés dans la police nationale ne peut excéder 10 p. 100 de l'effectif des policiers. »

Je précise que l'effectif des policiers s'élève à 120 000, selon le rapport annexé au projet de loi. Je vous demanderai, monsieur le ministre, si c'est bien cette base qui est prise en compte pour le calcul ou si c'est une base plus réduite comme, par exemple, celle des personnels en tenue. En effet, nous avons entendu parler du chiffre de 8 500, s'agissant des appelés pouvant servir dans la police nationale. Il nous faut donc un peu plus de précisions.

L'analyse de ce nouveau dispositif fait ressortir trois dispositions principales : le recours à des appelés du contingent ne peut s'effectuer que sur la base du volontariat ; leur effectif ne doit pas dépasser 10 p. 100 des effectifs de la police en tenue ; enfin, le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que l'article 4 bis entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 1986 dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

De ces conditions, nous ne savons encore rien d'officiel, et pour cause puisque leur définition est du ressort du pouvoir exécutif et que le Gouvernement s'est borné, sur le texte dont il s'agit, à s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée nationale tout en déclarant qu'il faudrait préciser les missions, l'encadrement et les conditions de logement des appelés destinés à servir de cette manière.

Nous demandons par conséquent au Gouvernement de nous préciser que les appelés du contingent ne sauraient naturellement effectuer toutes les tâches qui incombent à un policier professionnel et que les restrictions qui devraient être apportées à leurs fonctions pourraient être largement identiques à celles qui limitent l'emploi des appelés dans la gendarmerie.

Devraient être ainsi écartées : les tâches relatives aux opérations de maintien de l'ordre et les tâches de police judiciaire, étant bien entendu également que les jeunes ainsi affectés ne devraient pas être armés.

A priori, les tâches qu'il a été envisagé de confier à des appelés dans la police nationale, et qui, je le rappelle, devraient être précisées par un décret d'application, pourraient être notamment les suivantes : « l'ilotage » dans un quartier — un gardien de la paix auxiliaire pouvant être associé à un fonctionnaire de police professionnel pour effectuer sa tournée — la conduite de véhicules de police, les transmissions, les tâches d'information et d'accueil du public dans les commissariats et, enfin, diverses tâches administratives dont l'ampleur empêche de nombreux policiers d'être présents sur le terrain.

Toutes ces possibilités résultent en particulier des constatations d'un rapport de l'inspection générale de l'administration, qui souligne que moins de 40 p. 100 des appels reçus par les services de police constituent des faits pénaux. C'est dire l'ampleur des tâches qui incombent aux services de police en plus de leur fonction principale ; c'est dire aussi l'appoint que pourraient apporter à la police quelques milliers d'appelés.

Dans l'attente des précisions que voudra bien nous donner le Gouvernement, la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées, après une discussion qui a fait ressortir de la part de plusieurs de ses membres des préoccupations et des réserves souvent vives, a retenu les considérations suivantes.

L'initiative est acceptable dans son principe, eu égard à l'enjeu, car les besoins de la police nationale sont considérables. Ses effectifs sont insuffisants. Cet aspect des choses a été traité par la commission saisie au fond et je n'y reviendrai donc pas.

Quant aux conséquences quantitatives de cette mesure sur les effectifs des armées, elles paraissent relativement marginales, puisque déjà, bon an mal an, sur une classe d'âge d'environ 420 000 jeunes Français, plus de 30 p. 100, par le jeu cumulé des exemptions, dispenses, réformes et libérations anticipées, n'effectuent pas — ou pas intégralement — leur service national.

Toutefois, il convient que soient affirmés deux principes essentiels : d'abord le caractère prioritaire des besoins des armées, conformément à l'article L. 6 du code du service national, qui dispose que « dans la répartition des assujettis entre les différentes formes de service national, les besoins des armées sont satisfaits en priorité » ; ensuite, le volontariat des appelés concernés.

Au surplus, les conséquences potentielles de la mesure doivent être soigneusement pesées si l'on songe qu'il s'agit d'une initiative dont le Gouvernement n'avait pas eu loisir d'examiner tous les prolongements, lorsqu'elle a été soumise au vote de l'Assemblée nationale.

La première de ces conséquences a trait au recrutement des armées sous l'angle qualitatif. On peut en effet supposer que l'option pour le service actif dans la police nationale sera généralement exercée par des appelés particulièrement motivés au plan civique et que cette motivation s'apparentera de très près à celle qui caractérise les jeunes gens les plus aptes à faire de bons militaires. Les armées seront donc privées, à due concurrence, d'éléments de qualité et notamment de ceux qui sont susceptibles d'être gradés durant l'accomplissement de leur service national. Il y a là un inconvénient qui, par définition, n'existe pas dans le cas des gendarmes auxiliaires et devra donc être soigneusement pesé par M. le ministre de la défense, dont nous ne connaissons pas encore la position à ce sujet.

Il va de soi que ce risque serait aggravé si, par une dérive naturelle qui s'est déjà vérifiée pour la gendarmerie, encore qu'elle ne soit pas encore entrée dans les faits à l'heure actuelle, la tentation de relèvement de la limite de 10 p. 100 fixée par le présent projet de loi venait à se manifester. D'ores et déjà, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées tient à manifester à ce sujet les plus expresses réserves dans la préoccupation qui est la sienne de ne pas voir le contingent devenir une panacée.

J'évoquerai aussi les zones d'ombre qui demeurent quant aux modalités d'application au plan logistique, car les problèmes d'intendance ne sauraient être sous-estimés quand il s'agit de l'affectation de plusieurs milliers d'appelés chaque année. La question du logement est ici particulièrement importante, comme d'ailleurs celle de la subsistance. Il a été proposé à l'Assemblée nationale de placer dans le champ du décret d'application les règles ayant trait aux conventions qui pourront être passées entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'hébergement mais, à la demande du Gouvernement, cette référence a été finalement écartée.

Nous souhaitons que le Gouvernement nous précise ses intentions à ce propos. En effet, il doit être tout à fait exclu que les collectivités locales se voient imputer de telles dépenses, car elles relèvent purement et simplement d'un transfert de charges qui n'est pas admissible. Si le Gouvernement fait l'économie du recrutement de policiers actifs, il doit être à tout le moins entendu que le budget de l'Etat conservera à sa charge le coût logistique des appelés affectés à la police nationale car, en l'absence de cette mesure, ce coût serait resté à la charge du budget des armées.

Il convient aussi d'être assurés que le renfort des appelés ne donnera pas prétexte à surseoir à tout recrutement d'actifs, voire à d'éventuelles suppressions d'emplois, notamment en ce qui concerne les auxiliaires féminins.

Enfin, sur la forme législative de la disposition proposée, votre commission considère qu'il ne doit pas s'agir d'une modalité particulière du service de défense, car celui-ci évoque, dans le sens commun, une notion qui ne correspond pas exactement aux missions que les appelés seront conduits à remplir au sein de la police nationale. Il paraît préférable à votre commission que cette nouvelle faculté prenne place parmi les différentes modalités du service national, distinctes du service militaire proprement dit, telles que je les ai évoquées tout à l'heure : le service de défense, la coopération, etc ; une telle insertion nous paraît plus logique et de meilleure présentation. Votre commission vous propose, à cet effet, un amendement qui est de pure forme quant aux articles visés, mais dont la portée n'en est pas moins importante.

En conclusion, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis, à la majorité, un avis favorable au principe du service des appelés dans la police nationale, sous le bénéfice des observations que je viens de formuler en son nom, sous les réserves contenues dans les questions très précises qu'elle m'a expressément chargé de poser au Gouvernement et, enfin, moyennant l'adoption de l'amendement dont je viens de vous exposer l'économie. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. L., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je serai amené ultérieurement à répondre à un certain nombre de vos questions, mais je ne voudrais pas que le débat général se poursuive plus avant sans que j'ai pu répondre à quelques points soulevés par les rapporteurs.

M. Caldaguès a posé un certain nombre de questions sur les conditions, les modalités, le statut juridique et les matériels en cas d'emploi de jeunes gens du contingent dans la police nationale.

Cette hypothèse, qui a déjà été évoquée par d'autres voilà un certain temps, je l'ai examinée à l'occasion des études que j'ai faites dans le domaine de la défense civile au-delà du service dans la police nationale et dont je vous ai dit à l'automne dernier que je vous en parlerais à l'automne prochain, ce que je ferai.

La mission de défense civile, qui est une des missions du ministère de l'intérieur, comporte d'autres fonctions que celles d'ordre public et éventuellement de police nationale. Le ministère de l'intérieur utilise déjà, pour des missions de défense civile, des jeunes gens qui effectuent leur service national, dans sa version militaire. Ils sont mis à la disposition, par l'armée, de certaines unités de la sécurité civile.

Le problème qui se pose et que j'étudie est de savoir dans quelles conditions des jeunes gens du contingent soumis aux obligations du service national peuvent être utilisés pour la défense civile.

Un amendement a été déposé à l'Assemblée nationale. Il envisageait le cas particulier de leur utilisation au service de certaines missions dans le cadre de la police nationale. Juridiquement, un tel texte peut paraître superfétatoire. En effet, l'article L. 91 du code du service national permet d'organiser des variantes du service national sans qu'un amendement — celui qui a été adopté par l'Assemblée comme celui que vous proposez — soit voté. Toutefois, je n'aurais pas voulu m'opposer à une telle proposition car elle marquait plutôt une orientation, une possibilité d'utiliser les jeunes gens du contingent pour exercer des missions dans le cadre de la police nationale ; face à tout ce qui existe déjà avec les gendarmes auxiliaires, j'aurais semblé m'opposer soit à l'application particulière au sein de la police nationale, ce qui n'est pas mon intention, soit *a fortiori* à l'étude et éventuellement à l'extension des missions de service national intéressant l'ensemble des tâches de la défense civile.

C'est la raison pour laquelle, comme vous avez pu le remarquer, je me suis borné à indiquer, à l'Assemblée nationale, que le Gouvernement ne s'opposait pas à l'amendement proposé car il ne va à l'encontre ni du principe général ni du cas particulier de missions effectuées dans le cadre de la police nationale.

Les gendarmes auxiliaires sont des jeunes gens du contingent qui font leur service national dans le cadre du service militaire. Ils sont formés et instruits dans la gendarmerie et, restant des jeunes gens du contingent faisant leur service militaire, sont affectés comme gendarmes auxiliaires dans des unités de gendarmerie.

Dans le projet que vous proposez d'amender, il ne s'agirait pas de militaires. J'ai répondu sur ce point, à l'Assemblée nationale, à certains députés qui parlaient de militarisation de la police. Il ne s'agirait pas plus de militaires que ne le sont aujourd'hui les jeunes gens qui font leur service national dans la coopération, qui sont, par exemple, agronomes en Colombie, professeurs de mathématiques au Maroc. Ils ne sont plus du tout militaires. Il y a quelques années, ils faisaient leur service militaire en étant mis à la disposition de la coopération ou de l'aide technique mais aujourd'hui le service de la coopération ou de l'aide technique est un service national non militaire.

Le service national effectué comme gendarme auxiliaire est un service militaire affecté à des missions de police en zone de gendarmerie. Le service national qui pourrait être effectué pour des missions de police nationale serait un service non militaire, une nouvelle variante de service national.

Dans quelles conditions ? Dans le cadre uniquement envisagé par l'amendement concernant les missions de police nationale ou dans un cadre intéressant l'ensemble des missions de la défense civile ? C'est à examiner.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale et celui qu'a déposé votre commission précisent la mission et envisagent d'ores et déjà le cadre juridique, puisque vous l'avez rédigé en ces termes : « seraient mis à la disposition... ». Seraient mis à la disposition, mais par qui ? Je ne pense pas que ce soit, dans votre esprit, par une unité militaire de rattachement. Il faudrait donc créer un cadre juridique.

Encore une fois, il faut considérer l'amendement de l'Assemblée nationale, de même que celui de votre commission, comme une orientation à laquelle le Gouvernement est favorable et sur laquelle j'ai travaillé dans un cadre plus large.

Mais sans anticiper sur les problèmes de structures administratives de rattachement, on peut répondre à plusieurs de vos questions.

Il est bien évident que, dans le cadre de la défense nationale, la défense militaire est prioritaire. Comme vous le savez, un contingent potentiel largement plus important est utilisé.

Le volontariat, cela va aussi de soi.

Ensuite — je suis au fait des conditions d'utilisation pour les avoir étudiées localement et de manière plus générale dans mes fonctions actuelles — en ce qui concerne l'emploi des gendarmes auxiliaires, je connais tous les problèmes qui ont été posés, qui ont été souvent résolus, mais qui ne le sont pas toujours.

Bien évidemment, des mesures relatives à l'emploi de jeunes gens au cours de leur service national devront être, dans un premier temps, tout à fait expérimentales, dans des secteurs très circonscrits, de telle sorte que soient déterminées les conditions d'hébergement, de formation, d'encadrement et d'emploi par similitude avec l'emploi des gendarmes auxiliaires. Ces mesures devraient être appliquées cas par cas en fonction des capacités d'hébergement, d'encadrement, de formation qui existaient. Après seulement, on pourra en tirer des conclusions.

D'ailleurs, personne n'a jamais envisagé ni proposé que l'on fasse appel, par exemple, à un pourcentage maximum d'un contingent pour grossir les rangs de la police nationale. Cela est hors de question.

L'expérimentation dans le cadre des gendarmes auxiliaires a montré l'intérêt et les limites de cette pratique. On pourra l'expérimenter et ensuite, éventuellement, l'étendre progressivement jusqu'à un niveau que je ne peux pas fixer. C'est l'expérience qui permettra de le faire. J'espère vous avoir répondu sur ce point, monsieur Caldagués.

Vous avez dit que les collectivités locales ne doivent pas subir des charges de ce fait. Mais le Gouvernement lui-même a demandé que l'amendement soit modifié. Il ne peut pas être soupçonné d'avoir voulu accroître les charges des collectivités locales. Tel qu'il a été proposé, le texte ne peut pas être « inquiétant » pour les collectivités locales ; c'est à ma demande qu'il a été modifié.

En revanche, je suis obligé de vous le dire, plusieurs maires m'ont déjà proposé de s'occuper, eux, de l'hébergement, le moment venu, de jeunes effectuant leur service national dans le cadre de la police nationale : pour les uns, parce qu'ils ont

l'expérience d'avoir vu fonctionner des gendarmes auxiliaires, pour les autres, parce que, sans en avoir l'expérience, ils en connaissent la réputation.

Il n'est donc pas question d'imposer quoi que ce soit, mais personne ne pourra interdire à des élus de vouloir participer à cette expérience. De même que personne ne peut interdire aux élus — il y en a plusieurs, je les en remercie, je ne dirai pas que je les encourage, mais je ne les décourage pas — qui m'ont déjà proposé de participer à accélérer ou à généraliser l'informatisation des équipements de police de leur ville, de le faire.

MM. Raybaud et Salvi ont évoqué l'aspect financier « aléatoire » de la réforme. Il n'y a pas de ressources affectées dans ce projet de loi ! Il n'y a pas création d'un fonds de concours ! Ce pourrait être le cas mais il n'est prévu nulle part que le financement envisagé sera assuré à la même hauteur par les recettes provenant de telle ou telle catégorie d'amendes pénales. Ce n'est pas cela qui est proposé, même si ce serait concevable ; il y a d'ailleurs des pays où cela existe.

En réalité, au moment où s'est posé le problème de l'enveloppe des dépenses rendues nécessaires par la modernisation de la police, et pour que l'on puisse « changer de vitesse » dès 1986, j'ai fait observer que le montant des amendes pénales n'avait pas été revalorisé depuis cinq ans et que le seul fait de l'aligner sur l'évolution du coût de la vie provoquerait des recettes, comme cela s'est produit il y a cinq ans.

A l'époque — j'étais moi-même député — parlementaire, M. Séguin, aujourd'hui vice-président de l'Assemblée nationale, avait proposé — j'ai cité devant celle-ci l'extrait de son discours rapporté par le *Journal officiel* — l'indexation, c'est-à-dire l'évolution régulière, du montant des amendes pénales. Finalement, cette proposition n'avait pas été retenue. C'est donc une vieille idée que de relever le montant des amendes pénales au rythme de l'évolution des prix.

Evidemment, si l'on attend trop longtemps pour y procéder, cela provoque des augmentations considérables. Imaginez que l'on n'augmente les fonctionnaires que tous les neuf ans : pendant huit ans, ce serait très désagréable et, la neuvième année, ce serait spectaculaire ! Il en est ainsi de toute grandeur économique dont l'évolution procède par sauts, surtout en période d'inflation, même quand l'inflation diminue, comme cela se produit depuis l'élection de M. Mitterrand à la présidence de la République, alors que ce n'était pas le cas avant. (*Rires sur les traverses du R. P. R.*)

Je comprends que cela vous fasse rire : ce doit être de plaisir ! Mais c'est un fait : avant, l'inflation était à 14 p. 100. Aujourd'hui, on n'en est plus là, même si elle n'a pas complètement disparu.

L'augmentation du montant des amendes pénales constitue forcément un accroissement important, c'est vrai, mais elle permet aussi de dégager des ressources qui viendront grossir le budget général de l'Etat et ne seront pas affectées à une caisse ou à un fonds de concours. Je tenais à faire cette mise au point afin de montrer qu'il n'y a rien d'aléatoire dans ce domaine.

Evidemment, toute loi de programmation est soumise à des autorisations budgétaires successives. Mais on ne peut à la fois vouloir une loi de programmation et regretter qu'elle soit pluri-annuelle, sauf à déposer une proposition de loi organique relative aux lois de finances, ce qui demanderait d'ailleurs une réforme constitutionnelle, prévoyant qu'en France on vote dorénavant le budget tous les cinq ans ou qu'on instaure un système de *budget revolving*, tel qu'il en existe dans certains pays anglo-saxons.

Actuellement, la seule chose que l'on puisse faire — je ne dis pas que ce soit la meilleure solution — en matière de programmation pluriannuelle, dans un domaine quelconque de l'équipement public, c'est une loi de programme à laquelle est joint un échéancier de crédits de paiement, ce que n'a pas demandé la commission mais qu'on aurait pu lui fournir puisqu'il est disponible et qu'il prévoit un étalement dans le temps.

Par conséquent, il n'est pas plus aléatoire que n'importe quelle loi de programmation et j'observe que, dans certains domaines, qu'il s'agisse de la recherche scientifique ou de la défense nationale, avec des ordres de grandeur très différents, on peut jurer que, sans la loi de programmation militaire, il n'y aurait pas eu, au cours des lustres écoulés, la mise en place du système de défense militaire français, de même que l'on peut jurer que, sans la loi de programmation sur la recherche scientifique, il n'y aurait pas eu l'évolution spectaculaire en France, contrairement à ce qui s'est passé dans beaucoup d'autres pays industrialisés, des crédits de la recherche scientifique.

Peut-être une loi de programmation n'est-elle pas une condition suffisante pour des évolutions fortes, mais c'est une condition nécessaire.

De plus, s'agissant de crédits assez importants mais minimes par rapport à d'autres grandes dépenses de l'Etat, le seul fait que cette loi de programmation existe, qu'elle ait été élaborée de façon ambitieuse, mais se référant à des besoins que personne ne conteste — puisque tout le monde s'accorde à constater qu'elle est nécessaire — ce seul fait montre que la garantie est là, dans la loi de programmation.

Enfin, M. Salvi m'a fait un peu un mauvais procès en disant qu'il s'agit d'une loi électorale. Pourquoi pensez-vous forcément que le fait d'accomplir son devoir, de remplir sa fonction, soit de l'électoratisme ?

M. Jean Chérioux. Pourquoi avoir attendu si longtemps ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Il n'y a pas si longtemps que je suis à ce poste, cher ami, et, par conséquent, je fais ce que je peux. J'ai annoncé le dépôt de ce projet de loi dans le débat budgétaire, en novembre dernier !

M. Arthur Moulin. Si ce n'est toi, c'est donc ton frère.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Mon prédécesseur a fait des réalisations que son propre prédécesseur n'avait pas faites depuis très longtemps. Ainsi, pourquoi avoir attendu si longtemps avant Gaston Defferre pour créer une direction de la formation dans la police ? C'est une bonne question à poser au prédécesseur de Gaston Defferre.

M. Jean Chérioux. Ce n'est pas la question.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. C'est la réponse à la question : pourquoi avoir attendu si longtemps ?

Un certain nombre de données en matière de programmation et d'équipement ne pouvaient même pas être élaborées en l'absence d'une réflexion générale sur les besoins de la police nationale. Comme vous l'avez souligné au passage, c'est la direction de la formation et de l'équipement de la police nationale, confiée à un haut fonctionnaire, qui y a procédé. Il est inutile que je cite son nom.

Les moyens et les orientations de la programmation dans ce domaine n'ont pu trouver un commencement d'élaboration qu'avec l'instauration d'une structure administrative chargée de réfléchir à la modernisation de la police. « Formation et équipement », c'est le nom de cette direction, qui a été créée par rassemblement de services et, tout naturellement, la mission qui a été confiée à un autre fonctionnaire en matière de police scientifique et technique, a débouché sur un certain nombre d'objectifs que je poursuis.

Si j'étais arrivé plus tôt dans mes fonctions actuelles, je ne suis pas sûr que j'aurais agi plus vite et si mon prédécesseur était resté plus longtemps dans ces fonctions, il aurait sans doute fait comme moi.

Mais pourquoi considérez-vous qu'il soit absolument impossible que lui ou moi prenions des initiatives parce que nous les jugeons bonnes pour la France qui a attendu, dans ce domaine comme dans d'autres, certaines réformes pendant douze, quinze, voire vingt ans ?

M. Franck Sérusclat. Très bien !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. C'est un besoin social qui n'a pas été comblé, dans lequel des retards incroyables ont été accumulés. Cela fait partie de mes fonctions que de dire qu'il y a des choses à faire et de vous proposer de les faire. Il arrive, figurez-vous, que, dans la vie publique, on agisse parce qu'on a le sentiment que l'on fait ce que l'on doit faire.

Vous avez cru devoir dire que cette action ne faisait pas partie des propositions du parti socialiste et de M. Mitterrand. C'est totalement erroné ! Tout le monde connaît, tout au moins dans la police, la lettre dans laquelle le candidat à la présidence de la République, M. Mitterrand, énumérait un certain nombre de mesures qu'il proposait pour la police. Sans lire cette lettre dans son intégralité — nous ne sommes pas ici pour faire de l'histoire — je rappellerai simplement quelques-unes de ces mesures. Intégration de l'indemnité de sujétion spéciale dans le calcul des retraites. C'est fait ! Extension à 100 p. 100 de la pen-

sion de réversion pour les ayants droit des policiers tués en service. C'est fait ! Il y en a beaucoup d'autres, mais je me contente de citer des mesures sociales ; elles ont leur valeur, ici comme ailleurs.

D'autres actions figuraient dans les engagements de François Mitterrand, alors candidat à la présidence de la République : modernisation de l'équipement de la police, rénovation des commissariats, priorité donnée à la prévention sur la répression. Voilà ce qui était annoncé. Nous avons mis quelque temps, direz-vous, pour engager ces actions. Mais le Président de la République est élu pour sept ans ; il est normal que les gouvernements qui se succèdent sous son septennat appliquent, parfois lentement, mais méthodiquement, le programme que les Français ont adopté lorsqu'ils ont élu M. Mitterrand Président de la République.

En tant que ministre de l'intérieur, je ne fais que tenir aujourd'hui des engagements électoraux. Si c'est cela que vous appelez de « l'électoratisme », alors, effectivement, je tiens les engagements électoraux du Président de la République et les miens par la même occasion. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Pierre Salvi, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Salvi, rapporteur. Je ne voudrais pas m'engager dans une polémique avec M. le ministre de l'intérieur, mais je tiens à préciser quelque peu mes propos.

Ce que vient de dire M. le ministre de l'intérieur, s'agissant de l'augmentation du taux des amendes, de leur perception et du fait que cette augmentation ne doit pas être prise en considération pour le financement prévu de cette modernisation de la police, me confirme dans mon point de vue : les articles dont nous discuterons tout à l'heure doivent être dissociés du projet de loi. M. le ministre vient, comme je ne l'aurais pas espéré, de conforter la position de la commission des lois.

Si j'ai dit que cela me paraissait « électoral », c'est parce que, monsieur le ministre, nous avons formulé à cette tribune, un certain nombre de mes collègues et moi-même, depuis 1981, des observations que nous retrouvons aujourd'hui dans votre rapport, alors que votre prédécesseur nous taxait d'affabulation lorsque nous les énoncions.

Le fait que vous ayez changé de point de vue me réjouit. Le fait que vous proposiez maintenant ce que nous avons proposé naguère me fait plaisir. Mais permettez-moi de m'étonner de voir aujourd'hui apparaître comme vérité ce que, pendant les années 1981, 1982, 1983 et 1984, vous qualifiez de contrevérités et d'affabulations.

Voilà pourquoi cela me paraît avoir un caractère électoral. Vous me dites que l'objectif c'est la défense de la sécurité des Français ; je m'en réjouis, mais l'impression reste différente.

Vous avez fait allusion ensuite à une lettre de M. le Président de la République, que je connais bien. Moi, je parlais des cent propositions du candidat à la présidence de la République ; c'était le programme officiel. La lettre était, elle, adressée aux syndicats de police et avait, à mon avis, un caractère tout à fait différent.

Je ne souhaite pas que nous nous engagions sur le sujet dans une polémique qui n'en finirait pas. Je tenais simplement à apporter ces précisions à l'intention de mes collègues de cette assemblée. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Balarello, qui va s'exprimer dans cette enceinte pour la première fois.

Je vous souhaite, mon cher collègue, la bienvenue à cette tribune.

M. José Balarello. Je vous remercie, monsieur le président. Que nous nous soyons connus en d'autres lieux me rend d'autant plus sensible au fait que ce soit vous qui, aujourd'hui, présidiez la séance.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui est soumis à notre examen, relatif à la modernisation de la police nationale, comporte trois parties : l'exposé des motifs, la loi elle-même, qui ne comporte que neuf articles, un rapport annexé de quarante-trois pages, qui se veut exhaustif et traite notamment de l'armement, de l'informatique, de la police scientifique, mais aussi de l'immobilier, des transmissions, des moyens de transport et se termine par une page budgétaire où figurent les crédits nécessaires pour réaliser les objectifs du rapport.

Les dépenses figurant au budget de 1985 se sont élevées à 1 974 millions de francs. A ces dépenses, normales, dirons-nous, il faudra ajouter, entre 1986 et 1990, c'est-à-dire en cinq années, 5 340 millions de francs, sans compter les mesures nouvelles engagées au titre de la rémunération du personnel et des créations d'emploi.

Il s'agit donc d'un projet ambitieux dont l'objectif est d'adapter les services de police à la délinquance et à la criminalité, qui, elles aussi, se sont modernisées et, avec l'apparition de la toxicomanie et son influence sur la petite et la grande délinquance, apparaissent sous un jour nouveau, sans compter l'émergence du terrorisme dans notre pays.

Nous attirerons cependant l'attention de notre assemblée sur quelques remarques et ferons au projet plusieurs objections importantes.

Les remarques d'abord.

Rappeler un certain nombre de faits ne relève pas de la polémique. C'est un préalable nécessaire pour apprécier la démarche que vous effectuez aujourd'hui, monsieur le ministre.

Emporté par « l'Etat de grâce », on a libéré en 1981 plusieurs milliers de personnes, dont certaines étaient des terroristes. Un telle démarche ne pouvait que susciter inquiétude chez les Français, mécontentement et découragement au sein des forces de police, qui, par ailleurs, avaient le sentiment de constituer un objet de suspicion pour le Gouvernement et qui se voyaient appliquer un certain nombre de mesures qui furent diversement appréciées, mais qui, à coup sûr, ne pouvaient que nuire à la cohésion et à l'efficacité de la police.

Face à la montée de la criminalité et à l'inquiétude générale qu'elle suscitait, était-il légitime de légiférer en matière de contrôle d'identité pour parvenir à un résultat aussi absurde ? Nous constatons que ni la dignité des immigrés ni les libertés publiques ne se sont trouvées renforcées par une telle législation. Dans ce même contexte, était-il opportun d'abolir la peine de mort ? Les avis sont partagés. C'était un engagement du Président de la République. Mais nous constatons que le réaménagement de l'échelle des peines, pour lequel des assurances avaient été données, se trouve désormais renvoyé à une hypothétique et éternelle refonte du code pénal.

Au moment où notre pays se trouvait frappé par le terrorisme, était-il opportun d'abolir la Cour de sûreté de l'Etat ? Aujourd'hui, vous déclarez, dans le rapport annexé à votre projet de loi, vouloir lutter efficacement contre le terrorisme. Mais, dès lors, pour quelles obscures raisons ne veut-on pas ratifier les conventions européennes sur l'extradition et le terrorisme ?

Disons-le clairement, monsieur le ministre, tout cela est de mauvaise législation et, indépendamment de ses effets, n'a pu que susciter l'inquiétude et le mécontentement, voire le découragement, chez les policiers.

Si nous sommes d'accord avec vous, monsieur le ministre, sur l'effort de modernisation, il n'en reste pas moins vrai qu'il ne faudrait pas faire croire que notre police n'a pas intégré les techniques de l'informatique et de la bureautique. Conseiller général d'un canton frontalier, je puis affirmer que la police de l'air et des frontières est dotée depuis de nombreuses années — et bien avant 1981 ! — de terminaux lui permettant de consulter les fichiers en quelques secondes.

Autres remarque : j'aurais aimé voir dans le plan le rétablissement des commissariats de quartier, dont la suppression, compensée partiellement par les îlotiers, se fait cruellement sentir.

Nous sommes d'accord également avec l'article 4 bis ajouté par l'Assemblée nationale, permettant à de jeunes recrues de faire leur service militaire dans la police, comme cela se pratique déjà dans la gendarmerie. Il faudrait peut-être limiter cette mesure à la police en tenue. Nous voyons mal de jeunes recrues affectées à des services délicats, comme les mœurs, les stupéfiants ou la police judiciaire.

Cela ne doit pas nous conduire à méconnaître les efforts qui ont été mis en œuvre concernant le recrutement et la formation des forces de police. Encore convient-il d'en prendre la mesure exacte.

S'agissant de la formation, une direction a été créée au sein de votre ministère. Nous reconnaissons bien volontiers et apprécions la qualité de ses travaux.

L'allongement de la formation initiale et le développement de la formation permanente constituent des orientations dont la mise en œuvre était ressentie comme nécessaire depuis longtemps et qui, à long terme, seront très importantes.

En matière d'effectifs, la situation est quelque peu différente. Certes, 9 000 fonctionnaires ont été recrutés en 1981. Mais la réduction de la durée du travail hebdomadaire et la cinquième semaine de congés payés ont fait que les effectifs opérationnels ont peu varié. Cela signifie, en clair, qu'ils demeurent insuffisants.

Aujourd'hui, à cinq mois de la fin d'une législature, vous nous soumettez un texte présenté solennellement comme une loi de programmation. Il a pour caractéristique essentielle de ne comporter aucune contrainte juridique et financière, et vous aurez sans doute quelque mal à nous démontrer qu'il est autre chose qu'une simple déclaration d'intentions.

Je reconnais, certes, qu'il y a, dans le rapport annexé au projet de loi, des propositions de fond auxquelles nous ne pouvons que souscrire : prévenir et réduire la petite et moyenne délinquance ; augmenter le taux des affaires élucidées, qui est en régression et qui constitue la principale source d'inquiétude et de mécontentement de nos compatriotes ; assurer une meilleure protection des institutions, des personnes et des biens, l'intensification de la lutte contre certaines formes de délinquance — trafic de drogue, recel — l'intensification de la lutte contre le terrorisme, l'informatisation de tous les services de police, l'augmentation des moyens de la police scientifique, la revalorisation de la fonction de policier. Tous ces objectifs sont positifs et nous ne pouvons qu'y être favorables.

Venons-en maintenant aux objectifs.

S'agissant des coûts, je me bornerai à souligner combien l'évaluation me semble faible. La modernisation de la police, compte tenu des objectifs que vous vous êtes assignés, dépassera le cadre des cinq milliards de francs en 1985. Au demeurant, la loi de finances pour 1985 et les prévisions budgétaires au titre de l'exercice de 1986 laissent mal augurer des intentions du Gouvernement sur ce plan.

Le rapport annexé ne fait nullement référence — mais, cela relevant du domaine de la garde des sceaux, c'était peut-être impossible — au rétablissement de l'aggravation des peines lorsque l'on tire sur des policiers.

Nous n'ignorons pas que cette circonstance aggravante prévue aux articles 232 et 233 du code pénal a été supprimée par la loi du 2 février 1981. Mais, à l'époque, la peine de mort existait dans notre code et était en elle-même suffisamment dissuasive pour le grand banditisme. Il n'en va plus de même actuellement et l'armement sophistiqué dont nous doterons nos policiers ne leur évitera pas d'être tués les premiers par des individus que rien ne fait hésiter. Ces derniers seront placés devant l'alternative suivante : conserver leur liberté, même au prix de la vie d'un policier, ou purger une peine temporaire, et non pas perpétuelle, écourtée par des remises de peines quasi certaines.

Enfin, l'article 4 : je suis certain, monsieur le ministre, qu'il deviendra célèbre. Vous indiquez, dans le projet de loi, que « le Gouvernement édictera avant le 31 décembre 1985 un code de déontologie de la police nationale ».

Qu'est-ce que « la déontologie » ? Le Littré en donne cette définition : « science des devoirs ». Un code officiel de la déontologie a été établi en 1947 par l'ordre des médecins. Quant aux règles de l'ordre des avocats, elles sont plusieurs fois séculaires. Plus récentes sont celles des architectes.

Disons tout de suite que le terme utilisé étonne. En effet, cette « théorie des devoirs professionnels », ces obligations sont imposées habituellement aux membres de professions « privées » dans l'intérêt public. L'expression paraît surprenante lorsqu'elle est appliquée à des fonctionnaires, et plus particulièrement aux policiers.

On sait, en effet, que les fonctionnaires sont soumis au statut général de la fonction publique et, éventuellement, à des statuts particuliers ou dérogatoires. Ces statuts comprennent un ensemble de droits et d'obligations naturellement et juridiquement complémentaires. La déontologie ne peut se comprendre qu'à l'intérieur d'un véritable statut, surtout lorsqu'il s'agit de fonctionnaires disposant de pouvoirs matériels comme les policiers.

L'adoption d'une déontologie est dangereuse sur le plan conceptuel, car cela revient à insister sur l'aspect des obligations et des droits du citoyen, alors que les droits du policier sont exercés dans l'intérêt de la légalité républicaine.

La question se pose également de savoir quelle serait la compatibilité de ce futur décret avec le cadre juridique existant.

L'action des forces de police connaît déjà un cadre juridique particulièrement efficace qui se diluerait dans un code à portée incertaine. Ce cadre est formé par plusieurs textes.

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen pose le principe de liberté en son article 4, le principe de sûreté en son article 7, l'interdiction des lois pénales rétroactives en son article 8, et la présomption d'innocence en son article 9.

Or, la décision du Conseil constitutionnel du 27 décembre 1973 a reconnu la valeur constitutionnelle de la Déclaration de 1789. Celle-ci s'impose donc au législateur.

Cependant, d'autres textes s'imposent aussi, que les policiers connaissent bien : la convention européenne des droits de l'homme ; le code pénal, qui traite de la répression des infractions commises par les agents publics en son article 198, de la répression des atteintes à la liberté individuelle commises dans des conditions illégales en ses articles 114, 122, 184, 187, de la répression des violences commises sans motif légitime et sans légitime défense en son article 186, et de l'abus d'autorité contre la chose publique en ses articles 188 et 190 ; le code de procédure pénale, qui établit les règles de la police judiciaire en ses articles 12 et 30, des enquêtes préliminaires en ses articles 75 et 78 et des contrôles d'identité en son article 78, alinéas 1 et 5 ; enfin, la jurisprudence : arrêts du Conseil d'Etat et de la cour de cassation.

L'existence de ces divers textes montre l'inutilité d'un code de déontologie. En outre, ce projet paraît dangereux, lorsqu'on examine sa portée générale.

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 réserve au législateur une compétence pleine et entière en ce qui concerne les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat.

Selon l'article 4 du projet de loi, le code de déontologie doit être approuvé par voie réglementaire. Ce projet a donc pour objet de soustraire des pans entiers de la procédure pénale à la compétence du Parlement. En outre, il pourrait permettre de « sauter » l'écran du Conseil constitutionnel, sachant que les juridictions administratives se refusent à contrôler le caractère constitutionnel d'un décret adopté conformément à une loi.

Pour toutes ces raisons, nous estimons que l'article 4 doit être repoussé. Il nous paraît mauvais pour la police, mauvais pour la discipline nécessaire à son efficacité et susceptible de jeter le trouble dans les esprits, alors que les textes existent. En outre, cet article apparaît contraire à la Constitution.

En Grande-Bretagne, un texte de même nature a été repoussé par le Parlement, nos collègues britanniques ayant estimé que la jurisprudence avait suffisamment déterminé les critères de liberté et d'interventionnisme de la police, sans qu'il soit besoin de codifier cette jurisprudence.

Je formulerai une autre objection s'agissant du financement.

Nous ne pouvons être d'accord, monsieur le ministre, avec le fait que le financement de la modernisation de la police sera assuré en quasi-totalité par l'automobiliste. En effet, l'article 6 du projet de loi augmente considérablement les montants des amendes de police.

Le code pénal, dans son article R. 25, prévoit cinq classes de contraventions et vous nous proposez de doubler et plus le maximum des amendes de troisième et de quatrième classe, de porter de 3 000 à 5 000 francs le maximum de l'amende de cinquième classe et, en cas de récidive, de l'élever à 10 000 francs. Quant à l'amende correctionnelle, l'article 7 porte son montant maximum à 15 000 francs toutes les fois que ce montant est inférieur ou égal à 10 000 francs dans les textes actuels.

Examinons quelques cas pratiques.

Passons sur le cas des photographes filmeurs sur la voie publique, qui sont passibles de contraventions de troisième classe, et sur le cas de ceux qui font « métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes ».

Passons également sur le cas de ceux qui, ayant embarrassé la voie publique, relèvent des amendes de quatrième classe ; sur le cas de ceux qui auront sans nécessité tué des chevaux ou un animal domestique ; ou sur le cas de ceux ou celles qui racolent sur la voie publique et qui sont sanctionnés par une contravention de cinquième classe.

Ce n'est point avec ces contraventions que vous financerez le plan de modernisation de la police nationale. Nous savons pertinemment que c'est sur les dispositions du code de la route que vous spéculiez.

Disons immédiatement que nous ne nous apitoierons pas sur le cas de celui qui brûle un feu rouge ou franchit une ligne continue, mais vous élevez les sanctions pour excès de vitesse à 2 500 francs, article R. 232 du code pénal, de même que celles pour stationnement dans les couloirs de bus, article 232-1. Quant aux récidivistes du stationnement interdit — et s'ils sont nombreux — ils pourront se voir infliger une amende de 5 000 francs par le jeu de l'article 233-2. Il en va de même pour la personne qui, à la suite d'un accident de la circulation, aura occasionné quelques ecchymoses à un autre automobiliste entraînant moins de trois mois d'incapacité, article R. 40 du code pénal. Le défaut d'éclairage pourra être frappé d'une amende de 1 300 francs.

A ces amendes s'ajouteront parfois les frais de justice et de mise en fourrière du véhicule. Or, dans les grandes villes, par suite du nombre insuffisant de parkings, de braves gens commettent presque tous les jours des infractions au stationnement, soit à cause de leur travail, soit parce que les mères de famille qui ont des enfants en bas âge et qui n'ont personne pour les garder sont bien obligées d'aller faire leurs courses avec eux et, ne voulant les laisser loin de leurs regards, stationnent où elles peuvent, après avoir en vain cherché une place. Ce sont ces personnes-là que vous allez pénaliser fortement.

Rappelons tout de même que l'industrie automobile est un fait de société désormais incontournable. Mais la conception des villes et des circuits routiers n'est pas suffisamment adaptée à un tel phénomène. Etant donné le comportement habituel des automobilistes, il leur sera difficile d'éviter certaines contraventions. Il est donc profondément injuste de faire financer par un tel mécanisme des mesures qui, par essence, sont du ressort de l'Etat, sont l'affaire de tous les contribuables et non des seuls possesseurs de véhicules.

Dans notre pays, l'automobiliste contribuable est pourtant largement mis à contribution.

Le carburant automobile en France est parmi les moins chers d'Europe — 2,27 francs — et il est le plus taxé — le prix moyen du super étant de 5,90 francs. Il est désormais surtaxé pour assurer le financement du fonds spécial de grands travaux.

Que dire de la fiscalité des contrats d'assurance automobile qui, désormais, doit participer au financement de la sécurité sociale, après avoir contribué à alimenter le fonds de garantie automobile ? Si votre projet est adopté, l'automobiliste financera en outre la police.

Cela me paraît inacceptable. C'est en tout cas une singulière conception de la baisse des prélèvements obligatoires !

Rappelons-nous enfin, mes chers collègues, les difficultés d'une industrie fortement menacée par la concurrence américaine et japonaise dans un marché dont la croissance s'étirole : 7 p. 100 dans les années 1960, 3 p. 100 dans les années 1970, 1,5 p. 100 au cours des années 1980.

Vous allez finir par tuer la matière imposable et vos recettes diminueront non seulement en taxes sur l'essence, mais en T. V. A.

J'en viens maintenant au problème de l'opposition sur les cartes grises. Je pense que la modification apportée au projet gouvernemental par l'Assemblée nationale mérite d'être retenue. L'opposition, après un simple avis retourné par les P. T. T., avec la mention « parti sans laisser d'adresse », était à l'évidence abusive. Je tiens à signaler que le sort de l'acquéreur de bonne foi qui aura payé le prix du véhicule et qui ne pourra obtenir le transfert de la carte grise à son nom, alors que son vendeur sera peut-être insolvable, n'a pas été examiné.

Pour conclure, outre ces remarques et ces objections, je voudrais souligner que seule une loi-cadre traitant de façon globale l'ensemble des problèmes, comme l'a indiqué M. le rapporteur de la commission des lois, aurait permis la mise en œuvre d'une politique cohérente en faveur des forces de police.

Une telle politique doit permettre d'aboutir à une réorganisation des grandes directions, des services centraux et régionaux. Elle doit aboutir à une redéfinition des responsabilités, des missions, des compétences, dans le souci d'améliorer l'efficacité des services, en luttant contre les rivalités et le cloisonnement.

C'est à partir d'un tel schéma qu'un plan de modernisation portant sur les structures et les moyens, assorti d'engagements financiers précis, aurait pris tout son sens.

Tel n'est pas le cas et je le regrette. C'est donc au vu du sort qui sera réservé aux amendements qui ont été déposés par le groupe de l'union des républicains et des indépendants que nous pourrions nous prononcer sur ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Masson.

M. Paul Masson. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en France, la criminalité globale a quadruplé en vingt ans. Ce constat nous interdit de faire le procès des uns ou des autres. Cette progression incontestée de 650 000 actes criminels ou délictueux en 1963 à plus de 4 millions en 1985 a de quoi inquiéter, et l'on comprend que les Français puissent s'émouvoir, sans avoir besoin d'incriminer une quelconque idéologie sécuritaire.

C'est un fait qu'aujourd'hui le sentiment d'insécurité apparaît dans la préoccupation des Français au même rang que le chômage, avant l'inflation, avant les problèmes posés par les inégalités sociales. Sans aucun doute, à partir d'un certain seuil, le sentiment d'insécurité nourrit l'inquiétude et accentue l'impression du danger. Ce seuil est aujourd'hui atteint.

Rappelons encore que la France n'est pas la seule à connaître cette montée de la délinquance. La Suède bat tous les records, suivie par le Canada et par le Danemark, mais notre pays atteint des sommets dans la pratique de la moyenne et de la petite délinquance : un vol toutes les quinze secondes, selon les évaluations des compagnies d'assurances.

Paris détient le record des cambriolages, à égalité avec Los Angeles.

Facteur aggravant à cette analyse, depuis quelques années, la délinquance se développe très rapidement au sein de nos provinces les plus lointaines avec la drogue, sous toutes ses formes, qui se répand à la vitesse d'un feu de forêt : 60 p. 100 d'augmentation au S.R.P.J. d'Orléans entre 1983 et 1984.

En face de cela, notre pays proteste dans ses profondeurs, ressent les agressions dans sa chair. Des polémiques se développent, chacun jetant l'anathème sur l'adversaire, comme si les maux des sociétés modernes relevaient de formules incantatoires.

Nous assistons à une dénonciation malade de la société coupable, une lamentation hypocrite sur une délinquance malade de cette société, une honte inavouée de la répression qui provoque, par réaction, des emballements passionnés et parfois dangereux. Ce faux débat remplit nos discours, nos journaux et nos programmes. Mais dans les arbitrages du Gouvernement — de tous les gouvernements — comme dans nos structures administratives, nous ne trouvons rien de plus que voilà vingt ans : l'ensemble du budget de la justice d'un pays comme la France, auquel nous ajoutons l'ensemble du budget de la police et l'ensemble du budget de la gendarmerie, représente à peine 4 p. 100 du budget de la nation.

Comment réagiraient nos concitoyens s'ils percevaient que, sur 100 francs d'impôts qu'ils paient, l'Etat ne consacre pas 4 francs à la sécurité des Français et aux moyens de leur rendre bonne et saine justice ? (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste, de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

En vérité, nos gouvernements successifs n'ont pas su traduire dans la réalité de leurs dispositifs budgétaires, dans l'organisation de leurs structures, dans l'utilisation de leurs personnels, dans l'information du public, les vraies priorités qu'imposent les maux de notre société. Et votre projet me conforte, hélas ! dans cette conviction.

Face à cette redoutable menace, nous avons notamment la police. Dans un état de démocratie libérale, son rôle est l'un des plus difficiles qui soit.

En effet, le policier idéal doit posséder des qualités contradictoires : dans son rôle préventif, il doit rassurer et se comporter comme l'homme de tous les jours, aussi proche que possible d'une population qui l'adopte, le renseigne et le sollicite ; dans son rôle répressif, il doit, au contraire, se transformer en véritable combattant et risquer sa vie, parfois au milieu des populations, aggravant le risque pour lui et pour les autres. Comment banaliser sa présence sans perdre ses capacités offensives ? C'est l'un des problèmes permanents qui sont posés aux responsables.

Enfin, la police doit à la fois concourir au respect de la légalité et, s'il y a lieu, maintenir l'ordre républicain sans pour autant brimer les minorités.

Conserver une cohérence et une maîtrise de soi, avec une capacité offensive sans agressivité, voilà ce que tout gouvernement doit encore obtenir de ces mêmes policiers.

L'évolution accélérée d'un monde qui a plus changé en trente ans qu'en trois siècles complique considérablement l'appréciation de ces données permanentes de l'éthique policière. En effet, le contexte socio-économique international favorise la montée de la violence. Dans un tissu social qui se distend, aggravé par un urbanisme mondialement inadapté, la loi du plus fort ou du plus rusé s'impose à trop de jeunes que ni l'école ni la famille ne retiennent plus sur la voie de la « fauche » ou du « racket ».

Dans ce panorama, le système médiatique ajoute ses effets spécifiques. Le spectacle de la violence est l'un des effets les plus recherchés du terrorisme. L'ouverture des frontières, l'utilisation intensive des moyens de transport les plus performants provoquent un brassage mondial qui met les cibles à portée quotidienne de ceux qui veulent les atteindre.

Devant cet ensemble de données objectives qui, toutes, cumulent leurs effets, que faire ?

Pour réagir, tout gouvernement dispose de deux voies complémentaires et parfaitement adaptées : d'abord, organiser un large débat sur la sécurité dans ce pays, dans les temps où nous sommes ; ensuite, dans les budgets de l'intérieur, de la justice, de la défense, des affaires sociales, mobiliser les crédits nécessaires pour concrétiser les orientations choisies.

Ce débat, vous nous l'avez promis, monsieur le ministre. Vous avez même déploré à l'Assemblée nationale, lors du vote du budget de 1985, que l'opposition n'ait pas répondu à votre attente. En fait, vous n'aviez rien, alors, dans votre budget, qui puisse motiver autre chose que des déclarations d'intention. Vous avez préféré choisir votre heure. Elle est venue sous la forme — excusez-moi d'employer ce terme — d'une habileté : faire sérieux pour rallier les policiers, tout au moins leurs syndicats, et brasser quelques milliards pour que l'opinion puisse enfin percevoir que cela bouge, tel est l'objectif.

Le sérieux, vous l'avez. Comment ne pas avoir plaisir à vous entendre parler, avec talent, du délabrement de la police scientifique, du « test de Gonzales », des spectromètres de masse, du laser ? Voilà enfin un ministre qui connaît son sujet ! Et d'ajouter les voitures aux ordinateurs, les logements aux commissariats, bref tout ce dont la police manque cruellement, et depuis longtemps.

Il reste à trouver les milliards. Alors, on nous propose une loi en neuf articles. Les articles 5 à 8 modifient le code pénal, sans le contresaigner du garde des sceaux d'ailleurs. Ils entraînent, en gros, le doublement des amendes. Là, il s'agit non pas de donner des milliards à la police, mais de faire sortir de l'argent des poches des contribuables. Nous y reviendrons pour dire que nous ne l'acceptons pas.

L'article 4 évoque un code de déontologie qui sera promulgué par décret avant la fin du mois de décembre ; les juristes en ont parlé à l'Assemblée nationale et au Sénat. Les textes actuels me paraissent suffisants pour que l'on fasse l'économie de nouveaux commentaires sur les bons et les mauvais policiers. Les polices britannique, autrichienne et allemande sont des polices démocratiques ; elles n'ont pas de code de déontologie.

Quant aux articles 1^{er}, 2 et 3, ils n'ont d'autre objet que de nous préciser ce que le Gouvernement devra faire à l'occasion des budgets à venir. M. Foyer a fait sur ce point une excellente démonstration à l'Assemblée nationale ; je ne la reprendrai pas.

Je constate simplement que cette loi, une fois votée, ne vous donnera pas un franc de plus de crédits pour l'année 1985 ; elle ne vous autorisera même pas à commander une voiture supplémentaire ou un engin quelconque. Elle aura simplement deux conséquences : l'une positive, l'engagement pris par le ministre des finances d'accroître vos dotations des titres III et V en 1986, l'autre négative, celle de faire rentrer dans les caisses de l'Etat — pas dans votre budget — d'ici à la fin de 1986, 900 millions de francs supplémentaires, en commençant la ponction dès le 1^{er} octobre prochain.

Enfin, monsieur le ministre, pourquoi avoir attendu la fin d'une législature pour nous bâtir une loi programme qui est censée devoir porter ses effets jusqu'en 1990 ?

Voulez-vous nous signifier, par cette voie, que les socialistes voteront les budgets du ministère de l'intérieur des prochaines années, quels que soient ses titulaires ? En dehors de cette appréciation, dont je ne puis garantir la valeur, je me demande pourquoi votre prédécesseur, ou vous-même, n'avez pas agi plus tôt dans ce sens ?

Le budget de l'Etat de l'exercice 1982 s'est trouvé augmenté, en masse, de 28 p. 100 d'une année sur l'autre. C'était une occasion inespérée pour un Gouvernement animé par une majorité socialiste de rattraper une partie des déficits dont vous dénonciez l'ampleur. Or, qu'a fait M. Defferre, votre prédécesseur ? En a-t-il profité pour doubler les crédits d'équipement de la police ? Pas du tout. Son budget global n'a été majoré, cette année-là, que de 19 p. 100, à peine plus que le taux de l'inflation, alors que le budget global de la République française en 1982 l'était, lui — je le répète — de 28 p. 100.

Ensuite, la rigueur vint, dont votre ministère a pâti comme les autres. Dans le budget de 1985, vos autorisations de programme sont inférieures à celles du budget de 1984. Pire, elles sont inférieures — et même de beaucoup — à celles qui ont été inscrites en 1981.

En quatre ans, et en francs constants, les sommes affectées à l'équipement de la police auront baissé, passant de 279 millions de francs à moins de 182 millions de francs et subissant ainsi une chute de 35 p. 100. Mes chiffres sont tirés du projet de loi de finances pour 1985 ; je ne fais que reprendre ici les commentaires qui ont été faits à l'époque.

N'ayant rien pu obtenir durant les arbitrages budgétaires de 1985, vous tirez une traite sur l'avenir et vous nous proposez, à quelques mois d'une consultation générale, une liste remarquable de promesses. Le procédé doit être souligné. Nous refusons pour notre part de « donner dans ce panneau-là ».

Il est dommage que nous ne puissions débattre au fond des problèmes de sécurité, car le document annexé au projet de loi contient de bons éléments. Je l'ai lu avec intérêt : il constitue une réflexion utile et bienvenue sur la mission de notre police.

Comment ne pas constater, pour nous en réjouir, que ce texte contient quelques propositions émanant des groupes de l'opposition nationale aussi bien que des deux missions de contrôle que le Sénat a organisées sur le sujet en 1982 et en 1984 ?

Comment ne pas rapprocher ce texte de la proposition de loi d'orientation relative à l'organisation de la police nationale, déposée par le groupe du R.P.R. le 11 avril 1984, qui développe en onze titres, et non pas en neuf articles, les conditions de coordination nécessaires à l'élaboration d'une politique de sécurité cohérente ?

Mais votre projet est incomplet. Il ne modifie en rien le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action policière. Les contrôles d'identité préventifs restent dans l'ambiguïté absolue ; M. le rapporteur Salvi l'a souligné avec force tout à l'heure.

La loi du 10 janvier 1983, interprétée par l'arrêt de la Cour de cassation du 4 octobre 1984, laisse démunis les policiers devant les agressions et les menaces. Or, comme tout le monde en France, ils ont droit à une prévention des risques qu'ils courent. Malheureusement, il n'existe pas de « loi Auroux » pour eux. Aujourd'hui, juridiquement, la police est privée des moyens d'action préventive dont disposent toutes les polices des pays de démocratie libérale.

La lutte contre l'immigration clandestine ne peut se faire faute d'une carte d'identité obligatoire et infalsifiable, destinée aux nationaux comme aux étrangers.

Le contrôle aux frontières et aux aéroports reste notoirement insuffisant. Vous savez qu'aujourd'hui 916 passages permettent de franchir nos seules frontières terrestres. Plus de 700 d'entre eux ne sont contrôlés ni par la douane ni par la police ; 300 millions de personnes franchissent chaque année, dans un sens ou dans l'autre, nos frontières. Les 4 700 agents de la police de l'air et des frontières sont insuffisants pour maîtriser un travail chaque jour plus compliqué par l'évolution des conditions de transport et l'application des textes supprimant les entraves à la circulation entre la France et la République fédérale d'Allemagne notamment. Vous avez dans vos archives une étude de 1983 qui conduit ses auteurs à considérer comme inévitable l'augmentation du nombre des fonctionnaires indispensables pour le fonctionnement satisfaisant de ce service ; le chiffre de 700 agents supplémentaires est avancé.

Enfin, votre projet est particulièrement faible dans la mobilisation des moyens nécessaires à la lutte contre le terrorisme. Des solutions ont été proposées, qui faciliteraient une coordination impossible dans le cadre des structures actuelles.

Un office des investigations dépendant de la seule D.S.T. devrait assurer l'unicité de recherche et d'exploitation concernant les renseignements intéressant la sécurité de la France en matière de terrorisme, cela aussi bien sur le territoire national

qu'en dehors du territoire national. L'état actuel du dispositif de renseignements anti-terrorisme, éclaté entre D.S.T. et D.G.S.E., n'est pas défendable.

Vous savez que la rétention du renseignement est pratiquée quotidiennement, dans les deux sens, entre ces deux services. Le fichier spécial, dont la création a été annoncée avec fracas en 1982 par le Président de la République lui-même, en souffre.

Aux termes de l'ordonnance du 7 juillet 1959, le ministre de l'intérieur a la responsabilité d'assurer en temps de paix la sécurité du territoire et la vie des populations. Ce n'est pas empiéter sur les attributions du ministre de la défense que de revendiquer pour le ministre le mieux équipé le monopole de la recherche, de l'implantation et de l'action des réseaux terroristes nationaux et internationaux.

Enfin, votre projet est incomplet, monsieur le ministre, parce qu'il ne prévoit rien qui puisse rapprocher la police des journalistes et des médias. Sans aller jusqu'à nous référer à l'exemple britannique, où cinquante journalistes travaillent dans les locaux mêmes de la police londonienne en contact direct avec ses chefs, nous pensons que votre ministère pourrait progressivement réhabiliter l'information en organisant autour de sa police un dispositif similaire à celui que le ministère de la défense a bâti durant les années 1970 pour faire valoir le rôle de l'armée dans la nation.

Non seulement votre projet de loi est incomplet, mais il est aussi maladroit : pour financer un milliard de crédits nouveaux, il est prévu une augmentation massive des amendes de contraventions, destinées, précise le texte, à « accompagner le plan de modernisation ». Vous remarquerez la formulation ! La perception de ces amendes financera, en fait, la dépense supplémentaire que votre programme occasionne, puisque cette répression inattendue des automobilistes procurera à l'Etat, durant les quinze mois qui nous séparent de la fin de l'exercice prochain, une somme estimée par la commission compétente à 920 millions, en argent frais.

Que devient l'image de marque de la police dans ce montage financier ? A-t-on, un seul instant, considéré que ce texte, ainsi présenté, occulte brutalement tout ce que le travail de réflexion conduit par vos services pouvait avoir de positif ? Est-ce là un moyen nouveau d'obtenir ce large débat sur l'insécurité que vous appelez de vos vœux ? Ce que le public retiendra simplement de nos échanges, c'est que la police, pour se moderniser, aura intérêt à verbaliser davantage et à un taux double de celui qui était jusqu'ici pratiqué. (MM. Chérioux et Bouquerel marquent leur assentiment.)

Plutôt que de bousculer un tant soit peu l'ordre budgétaire une fois pour toutes établi, votre gouvernement préfère asseoir la modernisation de la police sur l'indiscipline de nos concitoyens. De là à considérer que les policiers en rajouteront pour faire rentrer l'argent, il n'y a que l'espace d'un calembour ou d'une caricature, que certains ont déjà franchi.

Dans l'esprit de trop de nos concitoyens, le « flic » sera encore un peu plus répressif et vos grandes intentions seront balayées par cette seule maladresse dont je veux bien penser qu'elle vous a été imposée. Nous repousserons ce dispositif.

En vérité, par cette méthode, le Gouvernement vient de montrer, on ne peut plus clairement, qu'il n'a, en matière de sécurité, aucune politique, sauf celle des intentions.

En effet, la coïncidence des calendriers nous permet de constater qu'au moment même où vous nous assurez de la volonté du Gouvernement de mettre en place les moyens d'une politique de sécurité, le garde des sceaux fait approuver par le Président de la République la libération anticipée de 5 p. 100 des détenus des prisons françaises. Sous prétexte que 32 500 places de prison abritent aujourd'hui 42 800 détenus et sous la menace explicite d'attentats répétés sur les voies ferrées, 2 400 condamnés bénéficieront de réductions de peine. La dernière décision de ce genre, prise en 1981, avait permis à plus de 9 000 détenus d'être amnistiés ou relâchés sans aucun plan de réinsertion. Dès l'automne de cette année-là, 2 000 d'entre eux étaient repris pour récidive.

Sans doute y a-t-il eu progrès dans les conditions d'application de cette grâce collective. Nous n'en sommes plus à la grande époque de 1981. Le garde des sceaux n'écrit plus de la même façon sa circulaire d'octobre 1981 précisant que « pour les libérations conditionnelles, il n'est point à tenir compte de la victime ni des circonstances du crime, mais bien de la conduite du condamné depuis son incarcération ».

Il demeure que la justice ne vous accompagne pas dans votre politique de modernisation. Les prisons sont surchargées et les gardiens débordés et menacés parce que 53 p. 100 de la population pénitentiaire se trouvent en détention préventive. Il n'y en avait que 45 p. 100 en 1981.

Pourquoi cette situation ? Parce que notre appareil judiciaire n'est pas digne d'une démocratie moderne. Malgré tout son talent, M. Badinter n'a pas réussi à faire progresser, le moins que ce soit, la part de son budget dans l'ensemble du budget de la nation : 11 milliards de francs, nombre dérisoire pour nos tribunaux, nos greffes, nos cours d'appel, nos prisons, nos personnels de justice et leurs écoles. Tel est le budget dont il dispose.

Même l'augmentation du nombre de magistrats du siège ou du parquet ne pourrait pas rendre une meilleure cadence à la justice, faute de personnel d'exécution dans les greffes et dans les secrétariats.

Je n'ai pas le sentiment de me tromper de débat, monsieur le ministre, lorsque j'affirme qu'une justice insuffisamment rapide donne à nos polices un sentiment d'impuissance et de rancœur. A quoi bon avoir une police efficace si elle n'a pas une traduction judiciaire significative ?

Vous savez mieux que quiconque que l'écrasante majorité des personnels de police ne comprend pas et ne supporte plus ces libérations qui cachent l'impuissance sous les bons sentiments et ces scènes picaresques où policiers et gendarmes sont quotidiennement ridiculisés par les truands dans les quartiers chauds de nos villes.

Vous l'écrivez vous-même : « La meilleure réponse à l'insécurité, c'est l'efficacité. » Mais, monsieur le ministre — permettez-moi d'employer cette expression — nous ne sommes pas dans l'univers du Sapeur Camember. L'efficacité pour une police, ce n'est pas de retrouver le soir, en liberté, dans la rue du quartier, le délinquant récidiviste, parfois avec le receleur, qu'elle a conduit l'après-midi devant le magistrat. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Paul Masson. Monsieur le ministre, vous avez évoqué la prévention. Je veux en parler aussi : cette dimension est indispensable à la lutte contre la délinquance.

Eclatée entre les ministères de l'intérieur, des affaires sociales, du travail, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, cette prévention se perd et disperse ses faibles moyens dans les multiples circuits d'intervention que nos administrations ont accumulés au fil des ans. Ce phénomène, fort connu des spécialistes, mais rarement dénoncé, a paru tellement intéressant que le C. N. R. S., organisme très sérieux, a détaché, depuis deux ans à Dreux — ville chaude s'il en est — une équipe fort qualifiée de chercheurs pour essayer d'y voir plus clair. Avec beaucoup de patience, ces deux spécialistes émérites ont mis sur papier le résultat de leurs recherches.

Voici ce que donne la prévention dans une ville comme Dreux : neuf directions compétentes, trois missions, une délégation interministérielle et une dizaine de comités ont, à Paris, à connaître, sous une forme ou sous une autre, de la jeunesse en difficulté.

Bien évidemment, les échelons régionaux et départementaux s'en mêlent : ils transmettent les instructions et rendent compte des situations.

Enfin, la décentralisation ajoute à la complication puisque les transferts financiers conduisent les départements à prendre en charge les clubs de prévention et leurs personnels. Dans ce maquis, les associations se multiplient avec l'aide des budgets locaux. Bref, chacun a sa clientèle et ses recettes en même temps que ses petits moyens.

Les initiatives de M. Bonnemaïson ont eu au moins l'avantage de faire découvrir aux maires et à tous ceux qui s'intéressaient à la prévention combien ils étaient nombreux sur le terrain.

Ainsi, vous voyez combien nous sommes loin du compte aujourd'hui. En matière de sécurité comme en matière de défense, l'action de l'Etat ne se divise pas. Tout gouvernement qui ne saura organiser une démarche commune entre les ministères concernés est et sera condamné aux faux-semblants.

En amendant votre texte, nous ne voulons pas vous donner quitus d'une gestion de la sécurité qui a étalé, durant trois ans, de 1981 à 1984, ses inconséquences.

Dois-je rappeler qu'en 1981, 200 terroristes ont été hâtivement libérés, que la police a fait l'objet d'agressions verbales particulièrement odieuses de la part du ministre responsable, que 365 commissaires ont été mutés dans la foulée de l'élection de 1981, que tous les postes clés de l'intérieur, sauf un, ont été redistribués en six mois, que l'on a changé trois fois de directeurs généraux de la police en trois ans, et que l'on a espéré le repentir des adeptes d'Action directe ?

Dois-je rappeler encore que cette situation laxiste a ensuite cédé le pas à un durcissement verbal, qui restera dans les annales policières ?

Rappelons-nous le discours présidentiel d'un certain mois d'août 1982 : un gendarme à l'Élysée pour coordonner les polices et un secrétaire d'Etat à la sécurité publique. Dois-je énumérer les témoignages d'autosatisfaction de votre majorité à l'occasion du vote des budgets de l'intérieur des années 1982, 1983 et 1984 ? Citons-en quelques échantillons. De M. Delanoë, en novembre 1981 : « Le budget de 1982 sera celui du changement » ; de M. Laignel, en 1982, parlant du budget de 1983 : « Ce budget sera globalement un bon budget » ; de M. Defferre en 1983 : « Le budget 1984 se présente dans de bonnes conditions ; il répond parfaitement à la politique définie il y a deux ans et demi. »

Pendant ce temps, la police et votre ministère ratent leur entrée dans l'ère informatique, épousée par toutes les grandes polices européennes dès 1982. Vous n'avez pas mis trois mois à vous en apercevoir.

Nous amenderons votre texte, monsieur le ministre, parce que nous voulons saisir l'occasion que vous offrez pour défendre notre politique de la sécurité.

Quelle est cette politique ? Notre démarche s'inscrit sur trois registres parfaitement complémentaires : la prévention, qui s'appuie sur des politiques de quartier, avec des polices municipale et nationale fortement imbriquées, une concertation, une animation et une formation adaptée aux besoins spécifiques du quartier ; une dissuasion, qui part de l'ilotage et qui s'appuie sur le renseignement ; enfin, une politique de répression qui ne soit ni honteuse ni hargneuse, rendue par une justice assurée de son bon droit et forte de ses moyens renouvelés.

Camus écrivait, il y a trente ans : « Le crime se pare des dépouilles de l'innocence, tandis que par un curieux renversement propre à notre temps, c'est l'innocence qui est sommée de fournir des explications. »

Mais le moment arrive, monsieur le ministre, où l'innocence est lasse, fatiguée d'être en accusation. Ce moment, je crois que vous l'avez perçu, mais trop tard, et vous êtes trop seul pour modifier en quoi que ce soit le cours des choses.

Nous nous essaierons, le moment venu, de faire en sorte que quelque chose bouge en profondeur dans nos choix et dans nos méthodes. En attendant, nous allons amender votre texte, afin de marquer à la fois notre objectivité et notre clairvoyance. En l'amendant, nous n'entendons pas approuver votre politique ; nous entendons afficher celle de la majorité du Sénat et assurer par la même occasion la police et ses responsables de notre confiance. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Bécam.

M. Marc Bécam. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mieux vaut tard que jamais ! Pour ce motif, le groupe du rassemblement pour la République du Sénat n'entend pas contester un projet de modernisation de la police qui s'inspire assez largement de suggestions incluses dans la proposition de loi d'orientation n° 259, relative à l'organisation de la police nationale. Nous sommes disposés à le discuter avec objectivité.

Je ne m'emploierai pas à analyser en détail le contenu de ces articles. Cela a été fort bien fait, d'abord par le rapporteur de la commission des lois, M. Salvi, puis par M. Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances, et M. Caldaguès, rapporteur pour avis de la commission de la défense. Les collègues qui m'ont précédé à cette tribune, notamment M. Masson, ont projeté, en experts, un éclairage précis et très documenté sur ce problème. Par conséquent, je souhaite seulement rappeler brièvement la position du groupe R.P.R. du Sénat. J'évoquerai très brièvement quatre points : une programmation, pour quoi faire ? Une programmation, à quel moment ? Une programmation, à quel prix ? Pourquoi pas une programmation plus globale ?

Une programmation, pour quoi faire ? On le précise bien dans l'exposé des motifs du projet. Une police plus opérationnelle face à la délinquance, voilà l'objectif. Les moyens en sont l'armement, les transports, les transmissions ; ce sont les locaux, l'informatique, les laboratoires, les experts scientifiques. C'est aussi l'amélioration de la lutte contre le terrorisme, contre les stupéfiants, contre la drogue ; c'est également l'amélioration de la lutte par la police de l'air et des frontières ; et puis, c'est la formation, sujet qui revient constamment.

Mais, si tous ces efforts sont nécessaires, ils ne seront pas suffisants. Il faut parler de mobilité — ce qui implique le développement des transports, des transmissions — mais il faut surtout préciser votre politique sur les choix des techniques, sur l'ilotage, sur les brigades spéciales et, notamment, sur les brigades spéciales de nuit qui traitaient, dit-on, à peu près 40 p. 100 de la délinquance. L'existence de l'ilotage et des brigades spéciales était assez largement remise en cause dès 1981 au nom de la nécessité de faire tourner tous les personnels dans toutes les fonctions les unes après les autres. Il faut préciser les choix entre une politique de diffusion des moyens, c'est-à-dire la multiplication du nombre des postes de police qui rapprochent les personnels de la population, et une politique de concentration, c'est-à-dire des hôtels de police qui permettent une présence de tous les services, une meilleure approche et qui laissent un plus grand nombre d'agents sur le terrain, dans la rue.

Une programmation, à quel moment ?

Plusieurs plans ont été esquissés mais il n'y a pas eu de loi programme. Il est méritoire d'aller jusqu'au bout. Mais pourquoi pas en début de législature, pour assumer non seulement les choix, mais aussi les conséquences de ces choix ? Donc, en 1981, pour cinq ans ; ou — pourquoi pas ? — en 1986, pour cinq ans.

Tout à l'heure, monsieur le ministre, répondant aux rapporteurs, vous avez évoqué l'engagement qu'avait pris le Président de la République de considérer comme une priorité la lutte contre la délinquance et vous avez dit, en substance : tout gouvernement, pendant sept ans, devra appliquer la politique du Président de la République ; nous le faisons peut-être lentement mais méthodiquement. Nous aurions donc pu voter ce texte en 1986, après confirmation de la majorité actuelle ou un changement de majorité.

Le présenter en 1985, au cours d'une session extraordinaire, à quelques mois des élections, c'est choisir d'engager le pays dans des dépenses dont les successeurs assumeront le suivi. A d'autres le soin d'assurer le financement !

Une programmation, mais à quel prix ? Les chiffres ont été donnés : au total un peu plus de cinq milliards de francs, dont 16,59 p. 100 en 1986, et un peu plus de 20 p. 100 en 1987, afin de rattraper le retard.

Une question se pose — elle a d'ailleurs été posée ici même — c'est celle du financement. Pourquoi, lors du débat à l'Assemblée nationale, l'« information choc » a-t-elle porté si largement sur le financement des mesures envisagées par le doublement des amendes ? Les médias ont fait leurs titres sur ce point.

Monsieur le ministre, vous vous devez de rappeler dans cette enceinte le montant des ressources supplémentaires ainsi dégagées. Le chiffre d'un milliard de francs par an a été cité, de même que celui de 50 millions de francs, ce qui représenterait seulement 5 p. 100 de la dépense totale. A l'instant même, M. Masson a parlé de 900 millions de francs pour quinze mois ; M. Balarello, quant à lui, a dit que les automobilistes supporteront la quasi-totalité de cette charge ; le rapporteur de la commission des lois, enfin, a avancé le chiffre de 550 millions de francs.

Comme les informations dont nous disposons sont contradictoires, il serait bon, monsieur le ministre, si c'est possible, que vous précisiez si le produit attendu des amendes de police. Couvrira-t-il la moitié, les trois quarts, la totalité ou seulement 5 p. 100 de la dépense ?

Et le reste, comment sera-t-il financé ? Est-ce par le budget de l'Etat ?

La police doit assurer la sécurité des personnes et des biens. C'est une mission, une compétence, fondamentale, qui ne se divise pas. Je ne nie pas la « délinquance des automobilistes », mais quelle part de son temps la police lui consacre-t-elle par rapport aux agressions, aux vols, à la drogue ou à la protection des personnalités ? Il est injuste de faire supporter — ou laisser croire qu'il en est ainsi — par les automobilistes l'essentiel de la modernisation de services qui consacrent la majeure partie de leur temps à d'autres missions.

Il est fâcheux de développer cette psychose qui règne autour de l'automobile : hausses, sans équivalent avant 1981, des taxes intérieures sur les produits pétroliers, doublement des taxes d'assurance. Curieuse manière de soutenir une industrie en crise ! Il est même assez peu moral de choisir un tel mode de financement — je viens d'ailleurs de confirmer les propos de mes prédécesseurs — à savoir que les moyens dégagés seront nécessairement proportionnels à l'incivisme des automobilistes et aux efforts qui seront faits pour verbaliser les contrevenants, donc aux effectifs qui seront affectés à cette tâche, c'est-à-dire dégagés d'autres missions, de sécurité par exemple.

On entend trop souvent les maires dire : Les gardiens de la paix, on les voit de moins en moins sur la voie publique parce qu'ils accomplissent beaucoup trop d'autres missions ; or, c'est sur la voie publique que se trouvent les véhicules !

Le financement de la police doit être assumé par la nation tout entière. L'impôt est fonction des revenus. La forte contravention n'a pas la même conséquence pour chacun. Elle peut être dramatique et aggraver l'insolvabilité de certains alors que, pour d'autres, elle ne représente que peu de chose. Des amendes trop fortes ne sauraient être plus aisément recouvrées que des amendes d'un montant plus modeste. Il faut traiter de ce problème certes, mais ailleurs et en évitant l'amalgame.

Enfin, une programmation plus globale.

A mon sens, et le groupe du R. P. R. du Sénat l'a fortement souligné dans sa proposition de loi, il fallait — précisément parce que la sécurité est une compétence de l'Etat et qu'elle ne se partage pas — concevoir, discuter, adopter une véritable politique de la police nationale en réorganisant les grandes directions, les commandements et les services centraux et régionaux, en redéfinissant les compétences et en précisant les missions pour délimiter les responsabilités, éviter à la fois les cloisonnements et les rivalités, encourager les initiatives et faciliter la décision.

Oui, la police a besoin d'une restructuration logique et une loi définissant les droits et devoirs des policiers est nécessaire.

Oui, la police a besoin d'être modernisée et les moyens matériels y pourvoiront en partie, mais en partie seulement ! Peut-être le plus important est-il dans le moral de la police, dans la disparition du malaise qui y règne. L'efficacité de notre police — n'est-elle pas, malgré tous ses problèmes, l'une des meilleures du monde ? — exige beaucoup de cohérence, beaucoup de solidarité, une certaine continuité dans la direction et dans les responsabilités. Elle exige une plus grande fraternité. Elle demande aussi que chacun ne se sente pas épié. C'est autre chose que l'informatique, l'armement, les transmissions. Encore une fois, ces moyens conditionnent l'efficacité, mais à la condition que les moyens juridiques existent.

L'exemple du contrôle d'identité est tout à fait caractéristique. On exige pour tout paiement par chèque une pièce d'identité voire deux lors de paiements supérieurs à 1000 francs. Un contrôleur des chemins de fer peut exiger que l'on produise une pièce d'identité comme l'a rappelé, de manière anecdotique, M. Salvi, mais pour bien souligner que cela lui semblait tout à fait normal.

Depuis quatre ans, j'ose le dire, la police a été progressivement désarmée matériellement, juridiquement et judiciairement. Elle a le sentiment d'être suspecte à un pouvoir qui, au début au moins — je ne dis pas aujourd'hui, car il est vrai qu'on sent une évolution — s'est méfié d'elle et qui, en 1981, a favorisé — les éléments viennent d'être donnés — le développement de hiérarchies syndicales parallèles, de confrontations idéologiques. On a parlé de la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat, de l'abrogation de la loi sécurité et libertés et des améliorations sociales qui étaient très bien ressenties par les personnels mais qui ne correspondaient pas tout à fait à ce que vous avez dit tout à l'heure en précisant, et en cela vous rejoigniez fort bien la pensée de la majorité du Sénat : mieux vaut s'occuper de l'amélioration de la gestion, de l'organisation, plutôt que de commencer par réclamer des emplois. C'est bien pourtant ainsi que l'œuvre de votre Gouvernement a commencé dans la deuxième moitié de 1981 !

Il n'est jamais trop tard pour bien faire. Mais plus tôt on redonnera à la police nationale son âme dans un corps hiérarchisé solide, et mieux ce sera.

Si vos réponses devaient être négatives, je considérerais que le Gouvernement que vous représentez aujourd'hui s'est réservé le beau rôle qui consiste à présenter un texte qui sera assurément apprécié à la fois de la police et des citoyens,

sans avoir, en contrepartie, à en supporter la charge financière. (Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)

M. le président. La parole est à M. Caldaguès.

M. Michel Caldaguès. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le rapport annexé au projet de loi fait état des évolutions qui se constatent quant à l'importance relative des différentes formes de délinquance et à leur degré de nuisance respectif, ce qui doit conduire à réviser périodiquement l'échelle des urgences sur le front de la prévention et de la répression.

J'évoquerai brièvement l'une de ces formes de délinquance particulièrement odieuse qui atteint aujourd'hui un degré d'acuité extrême et qui, si elle sévit plus particulièrement à Paris, n'en revêt pas moins une importance nationale, eu égard aux préjudices qu'elle cause à la capitale et donc à notre pays aux yeux de ses visiteurs étrangers, eu égard aussi à l'impunité de fait qui la caractérise, si conscientes que soient la police et la justice de l'étendue du mal et si actives qu'elles soient pour tenter de le combattre, vainement, hélas ! dans l'état actuel des textes.

Il s'agit, monsieur le ministre — vous en êtes évidemment très informé et sûrement très préoccupé mais je veux aussi pourvoir à l'information du Sénat — des vols à la tire commis sur une échelle considérable par des enfants romanichels, présumés d'origine yougoslave, lesquels mettent littéralement en coupe réglée les secteurs abondamment fréquentés par les touristes dans le cœur historique de Paris.

Si je qualifie d'« odieuse » cette forme de délinquance, c'est parce qu'elle implique une véritable mise en esclavage de ces enfants par des spécialistes adultes, de même nationalité, qui leur imposent un véritable « dressage » — excusez le terme — assorti de brutalités, pour leur apprendre à voler — encore que ces brutalités deviennent sans doute inutiles lorsque ces malheureux mineurs ont atteint un degré de formation qui s'accompagne d'une totale amoralité, ce qui n'est d'ailleurs pas le moindre des dommages dont ces enfants ont à souffrir.

Tout cela, qui résulte d'une forme d'assujettissement proprement moyenâgeux, se déroule en plein Paris, en 1985, au pays des droits de l'homme et en dépit de toutes les mesures ou de toutes les institutions de protection de l'enfance. C'est même devenu une des caractéristiques de la capitale aux yeux des visiteurs puisque, dit-on, certaines lignes aériennes étrangères annoncent en cours de voyage à leurs passagers qu'ils auront à se défendre contre le danger typiquement parisien d'être entourés et dévalisés à peine sortis de leur hôtel.

Il est avéré que ce sont des adultes qui suscitent et organisent cette forme de délinquance. Les forces de police n'ont cependant que rarement saisi une situation permettant d'établir judiciairement le lien entre celui qui surveille et les enfants qui opèrent.

En France, hélas ! ces adultes bénéficient de la réglementation en vigueur. Ils peuvent séjourner à titre touristique pendant trois mois sans autorisation ; deux mois et vingt-neuf jours après leur arrivée, ils passent la frontière la plus proche, la frontière belge ; ils reviennent deux jours après et ils recommencent. Ils s'installent en France, en général dans une caravane, dont la mobilité permet d'échapper à certains contrôles de police.

Les enfants sont en général loués, je ne mets même pas le terme entre guillemets car c'est le cas. Ils sont loués en Yougoslavie et amenés en France. Les mieux entraînés peuvent rapporter jusqu'à 10 000 francs de butin par jour. Les différents clans échangent entre eux les enfants. Vous me direz bien que les clubs de football échangent des joueurs ; mais là, il s'agit tout de même de tout autre chose !

L'identification de ces enfants est d'ailleurs très difficile.

Je soulignerai à propos du butin qu'ils rapportent que j'ai recueilli de la gendarmerie l'information suivante : à l'occasion du contrôle de cinq campements de romanichels yougoslaves, c'est-à-dire de trois cents personnes, la gendarmerie a retrouvé pour 15 millions de francs de valeurs diverses, sans compter les espèces, soit, en moyenne, 50 000 francs par personne contrôlée. Tout cela en dit long. Ces enfants sont très difficiles à identifier parce qu'ils sèment facilement la confusion sur leur identité. Lorsqu'ils sont arrêtés, ils sont toujours démunis de pièces d'identité. Ils refusent de s'exprimer dans notre langue, sauf pour affirmer en très bon français être âgés de moins de treize ans, cela parce qu'aucune sanction pénale ne peut être prise à l'encontre de mineurs de moins

de treize ans, alors que ceux dont l'âge est compris entre treize et seize ans ne peuvent être détenus provisoirement plus de dix jours, sauf cas exceptionnel.

Par ailleurs, l'absence totale de structures d'accueil adaptées ne permet pas de les soustraire à leur « condition » — le terme est faible.

Les mesures socio-éducatives prévues par l'ordonnance du 2 février 1945 relatives à l'enfance délinquante ne s'exercent, en effet, qu'en milieu ouvert, totalement inadapté au comportement de ces enfants fugeurs systématiques.

La lutte contre cette forme particulière de délinquance ne peut aboutir à des résultats significatifs que si les adultes qui organisent cette dernière et en tirent profit dans les conditions que j'ai indiquées peuvent être mis en cause. La police et le Parquet reconnaissent que les enquêtes sont longues et difficiles et il ne faut pas y voir d'autres raisons, je le répète, que les failles existant dans la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers, à propos de laquelle nous avons entendu, avec un vif intérêt, les considérations développées tout à l'heure par M. Pierre Salvi.

J'ai cependant appris par des confidences de policiers que certains de ces exploiters commencent, grâce à l'énormité du butin recueilli en espèces, à investir en France dans des « biens au soleil ».

N'est-il pas possible, monsieur le ministre, que la police économique et pourquoi pas les services fiscaux de votre collègue secrétaire d'Etat au budget remontent la piste des fonds en espèces déposés dans les banques sur lesquelles sont tirés les chèques permettant de régler de telles acquisitions immobilières ?

Quoi qu'il en soit, l'absence de dispositions législatives permettant d'empêcher que des malfaiteurs, eux-mêmes étrangers, réussissent à « importer » en France des mineurs promis à la délinquance ne sera certainement pas résolue du jour au lendemain, mais j'espère bien, monsieur le ministre, que cette lacune sera comblée dans maintenant moins d'un an.

N'est-il pas possible, pour enrayer dans l'immédiat ce type de délinquance, de mettre en place des moyens classiques de dissuasion ? Je suis toujours convaincu que la peur de l'uniforme est le commencement de la sagesse.

C'est pourquoi, désireux d'apporter une aide à l'autorité de police, le maire de Paris avait proposé, sur ma suggestion, de placer aux points les plus chauds de cette forme de délinquance des employés municipaux chargés de communiquer rapidement avec les gardiens de la paix pour que ceux-ci, par leur seule apparition, incitent les jeunes voleurs à se disperser.

Après une certaine hésitation, due sans doute à la nécessité d'en référer à l'autorité supérieure, ce qui est tout à fait normal, le préfet de police a répondu au maire de Paris qu'il ne pouvait pas donner suite à cette offre.

Je me tourne donc vers vous, monsieur le ministre, pour vous demander de faire appel à vos propres effectifs. J'ose espérer qu'à la faveur de l'affectation d'appelés à la police nationale, il vous sera possible de prescrire la présence de fonctionnaires statiques en uniforme aux points bien connus et bien localisés où les étrangers se font détrousser en série.

En conclusion, s'il est vrai que cette véritable plaie que je viens d'évoquer ne doit pas nous faire oublier d'autres formes de délinquance infiniment plus graves quant à leurs conséquences — je pense au trafic de drogue et à la violence — il n'en reste pas moins que le bon renom de notre pays et de sa capitale, aux yeux de leurs visiteurs, appelle dans ce domaine des mesures désormais efficaces. (Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je voudrais répondre immédiatement à M. Caldaguès, qui vient de décrire d'une façon extrêmement précise un problème que je connais bien.

En effet, la manipulation par des adultes d'enfants, dont on sait qu'ils ne sont pas tous aussi jeunes qu'ils en ont l'air, constitue effectivement le délit principal, celui qui frappe le plus ; il pourrait d'ailleurs s'apparenter, à certains égards, à un crime. Il est tout à fait exact que le lien d'assujettissement qui existe entre de nombreux enfants et quelques adultes peut s'apparenter à une forme d'esclavage.

C'est la raison pour laquelle la principale mission que j'ai confiée à la police en prenant pour la première fois, je crois, l'initiative de faire appel à une coopération internationale — il y a eu, en effet, à ma demande plusieurs missions de liaisons avec la police yougoslave — consiste à chercher à identifier les adultes, ce qui est le plus difficile, et à les faire châtier lourdement par la justice.

Ce phénomène ne pourra être, me semble-t-il, éradiqué que lorsque plusieurs des coupables adultes auront été punis par la justice française, dans des conditions exemplaires. Cela aboutirait peut-être aussi à lever cette espèce de loi du silence qui fait que beaucoup de ces enfants sont capables de ruses multiples pour ne pas livrer — sans doute parce qu'ils ont peur — ni le nom, bien sûr, ni le lieu de résidence de ceux qui les exploitent et les manipulent.

Il s'agit d'une tâche difficile. Nous avons obtenu récemment quelques résultats dus en partie à la collaboration de fonctionnaires yougoslaves. Si, le moment venu, la justice se montre aussi sévère qu'elle doit l'être dans ce domaine, le mal pourra être atteint à la racine.

Pour le reste, vous avez décrit ce phénomène aussi bien que je pourrais le faire.

M. le président. M. le ministre m'a fait savoir qu'il souhaitait que la séance soit suspendue à dix-neuf heures quinze. Je sais, en outre, que la commission des lois doit se réunir pour examiner les amendements déposés sur le projet de loi actuellement en discussion.

Dans ces conditions, le Sénat pourrait interrompre ses travaux pour les reprendre à vingt et une heures quarante-cinq. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures dix, est reprise à vingt et une heures cinquante-cinq, sous la présidence de M. Pierre-Christian Taittinger.)

PRESIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER, vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

— 13 —

DECISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel, par lettre en date du 17 juillet 1985, le texte d'une décision rendue par le Conseil constitutionnel, le 17 juillet 1985, qui déclare conforme à la Constitution la loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

Acte est donné de cette communication.

Cette décision du Conseil constitutionnel sera publiée au *Journal officiel* à la suite du compte rendu de la présente séance.

— 14 —

MODERNISATION DE LA POLICE NATIONALE

Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence.

M. le président. Nous poursuivons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale.

J'informe le Sénat que la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale m'a fait connaître qu'elle a modifié la liste des candidats qu'elle présentera si le Gouvernement demande la réunion d'une commission mixte paritaire en vue de proposer un texte sur le projet de loi actuellement en discussion.

La liste modifiée de ces candidatures a été affichée pour permettre le respect du délai réglementaire.

La nomination des représentants du Sénat à la commission mixte paritaire pourrait ainsi avoir lieu aussitôt après le vote sur l'ensemble du projet de loi, si le Gouvernement formulait effectivement sa demande.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Toutain.

M. Jacques Toutain. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, qui n'est d'accord, dans la majorité comme dans l'opposition, sur un plus grand effort budgétaire et fiscal s'il doit en résulter un meilleur fonctionnement et un meilleur équipement de notre police ?

Le temps n'est plus où, dans les milieux de gauche et d'extrême gauche, les anciens combattants de mai 1968 dénonçaient plus volontiers la fonction répressive de la police qu'ils ne rendaient hommage à sa mission de gardienne de la paix civile. Le temps n'est plus où, dans ces mêmes milieux, on ne tarissait pas d'éloges sur la police britannique parce qu'elle était désarmée face aux délinquants comme aux manifestants.

Depuis, les exploits des *skin heads* dans les métropoles anglaises, menant leurs ratonnades sans opposition sérieuse de la police, et surtout le déferlement de violence des supporters anglais dans les stades britanniques, belges et hollandais, ont montré qu'une police aux mains nues, dépourvue de moyens modernes de lutte contre les troubles de l'ordre public, n'était certainement pas la bonne solution, face à la multiplication et à l'endurcissement des voyous.

Sur le front de la délinquance, tous les voyants sont rouges, même si l'on observe aujourd'hui une sorte de tassement, bien naturel étant donné les fortes progressions antérieures. Les vols à la roulotte ont augmenté de 447 p. 100 en douze ans de 1972 à 1984, les cambriolages de 30 p. 100 entre 1981 et 1983, les vols avec violences de 24 p. 100 pendant la même période, les attentats contre les personnes et les biens de 127 p. 100.

L'initiative gouvernementale en faveur de la modernisation de la police devrait donc rallier tous les suffrages : ne va-t-elle pas dans le sens des préoccupations des Français ?

En fait, la découverte des réalités policières au niveau des commissariats et l'étude attentive du texte gouvernemental conduisent à formuler un certain nombre de réserves sérieuses.

On peut d'abord regretter que les mesures de renforcement des moyens proposés par le ministre de l'intérieur ne soient pas intégrées dans un plan de réforme plus vaste et plus ambitieux de l'organisation policière.

Lorsqu'on visite les commissariats de son département, comme je me suis astreint à le faire pendant une semaine, une évidence saute d'abord aux yeux : l'excessive inégalité des dotations.

Saint-Cyr-l'École et Vélizy : ces deux commissariats de circonscription dépendent du district policier de Versailles. Bien que l'un ait en charge une population de 113 000 habitants et l'autre une population de 45 000 habitants, bien que les distances à parcourir soient triples dans le premier cas par rapport au second, on constate que le nombre de véhicules dont disposent ces deux commissariats est identique — huit voitures — et que le nombre des fonctionnaires de police en civil n'est guère différent : seize dans un cas et dix dans l'autre.

D'un côté, il y a un commissaire heureux dans une circonscription relativement calme, de l'autre des policiers submergés dans une circonscription difficile.

On observe la même situation au commissariat des Mureaux où dix fonctionnaires en civil traitent 3 500 plaintes en moyenne par an, soit une plainte par jour pour chacun d'eux.

On pourrait également parler de ces vestiaires infects, « crasseux », comme l'a dit tout à l'heure le ministre, où le personnel féminin de la police ne peut même pas s'isoler pour endosser l'uniforme. On parle de la dignité des émigrés, certainement avec raison, mais a-t-on pensé à la dignité du policier ?

Dans les circonscriptions à problèmes, le nombre insuffisant des policiers en tenue sur la voie publique est fréquemment observé et dénoncé.

Principale accusée : la cinquième unité de roulement, qui oblige à diviser par cinq ce qui se divisait auparavant par quatre. On constate ainsi que les policiers en unité de roulement arrivent à ne faire que trente-trois heures de présence par semaine. Les services de week-end et de nuit donnent lieu à des compensations sous forme de jours et d'heures de repos supplémentaires ; mieux vaudrait payer les intéressés en heures supplémentaires, compte tenu de l'indigence fréquente des effectifs de la police en tenue.

Notre police nationale est en grand danger de se noyer sous la marée montante de la paperasse et des états statistiques : statistiques sur la délinquance, sur les mineurs, sur la population étrangère, sur les emplois, les congés, les heures fonction-

naires, etc., statistiques dont la contexture change d'une saison à l'autre. Tout le monde en veut et en redemande : les ministères, le préfet, le sous-préfet, les maires !

Dans nos commissariats, il y a de plus en plus de spécialistes de la procédure, ce qui est certainement utile, mais de moins en moins d'hommes de terrain, prêts physiquement et moralement à affronter la délinquance, ce qui est préoccupant.

L'attribution de la qualité d'O.P.J. aux gardiens de la paix sera plus nuisible qu'utile si elle en fait des inspecteurs de police au rabais, plus souvent placés devant une machine à écrire que sur la voie publique.

Le fonctionnement des S.G.A.P. est à revoir de fond en comble. Ceux-ci se trouvent asphyxiés par une centralisation excessive des affaires qui n'est plus d'aujourd'hui. Il n'est pas normal qu'en 1985 un véhicule de police affecté au commissariat de Mantes et dont le pare-brise a été cassé au cours d'une manifestation doive aller en réparation à Versailles.

Il faut dispenser nos policiers de tâches inutiles ou de travaux nuisibles à une bonne implantation de la police dans la population.

Ainsi, la participation de la police aux opérations de contrôle des prix apparaît comme une erreur. Elle rend les policiers impopulaires auprès des commerçants, des restaurateurs, des artisans, qui, à tort ou à raison, les considèrent comme des contrôleurs inquisiteurs. Ils prennent un temps excessif au fonctionnaires de police, qui ne sont pas toujours familiarisés avec la réglementation touffue et compliquée des prix. Par rapport aux opérations effectuées, les relevés d'infractions sont généralement peu nombreux et invitent l'observateur à douter de l'efficacité de l'intervention policière dans ce domaine.

Si, enfin, le respect des libertés individuelles conduit légitimement à réglementer le pouvoir d'investigation des policiers, encore ne faut-il pas multiplier comme à plaisir les entraves de caractère juridique qui tendent aujourd'hui à paralyser l'action policière. Un exemple parmi tant d'autres : il n'est plus possible à la police, du moins dans le département des Yvelines, d'effectuer « à chaud » une perquisition au domicile d'un voleur pris en flagrant délit de vol à l'étalage. Pourtant, ces visites domiciliaires effectuées sur-le-champ permettraient assez souvent de découvrir de véritables « cavernes d'Ali Baba » et de donner une conclusion positive à bien des affaires de vol laissées en suspens.

Voilà pour les insuffisances, les défauts d'organisation et les poids morts que j'ai constatés sur le terrain, qui risquent de survivre aux mesures de modernisation des moyens et des équipements proposées par M. le ministre de l'intérieur et qui seront, demain, susceptibles de leur enlever une part de leur efficacité.

Mais il y a plus grave : les mesures de modernisation de la police sont gagées sur le produit de ressources largement illusoires, dont le fait générateur va à l'encontre de la politique proclamée par le Gouvernement, à savoir l'institution de relations de confiance entre la nation et sa police.

A l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission des lois s'est donné beaucoup de mal pour persuader ses collègues que la modernisation de la police et le relèvement des amendes étaient des mesures convergentes mais non pas dépendantes l'une de l'autre et qu'il n'y aurait pas financement des équipements supplémentaires de la police par le produit supplémentaire attendu de ce relèvement. M. le ministre nous a présenté tout à l'heure la même argumentation.

Le moins que l'on puisse dire c'est qu'il n'en ont persuadé ni l'opinion, ni la presse ! Je lis aujourd'hui même dans un journal largement diffusé dans mon département : « Devinez qui va payer la modernisation de la police : l'automobiliste ! P.V., ça va matraquer ! »

Et puis, l'on joue sur les mots.

Le principe de l'universalité budgétaire s'oppose, bien sûr, à une affectation directe du produit des amendes réévaluées au budget du ministère de l'intérieur. Mais, dans le cadre du budget général, ce produit servira de gage aux crédits supplémentaires proposés pour la police. Notons d'ailleurs la concordance des montants : d'un côté, 601 millions de francs de crédits supplémentaires pour le fonctionnement de la police, de l'autre, l'évaluation donnée par M. Bonnemaïson des recettes supplémentaires attendues par l'Etat du relèvement du tarif des amendes : 550 millions de francs pour un an.

Cette ressource nouvelle attendue est largement illusoire. En 1984, le produit des amendes forfaitaires de police s'est élevé à 356 900 000 francs et les autres amendes donnant lieu à titre

de perception ont atteint 1 260 096 000 francs, soit, au total, environ 1 617 000 000 francs. Il faudrait que le produit des amendes encaissées par l'Etat augmentât d'au moins 34 p. 100 en un an pour que le gage attendu fût réellement constitué. Un tel calcul est déraisonnable compte tenu du comportement dilatoire de nombreux contrevenants. C'est M. Bonnemaïson lui-même qui reconnaît, page 90 de son rapport, que, sur 11,2 millions d'amendes payables par timbre amende seulement 3,36 millions ont été acquittées spontanément, soit 30 p. 100.

Qu'en sera-t-il quand les tarifs des amendes de police auront augmenté, en vertu de l'article 5, dans une fourchette de 50 p. 100 à 67 p. 100 ?

S'agissant des 7 840 000 amendes restantes, transformées en amendes pénales fixes, 588 000 disparaissent chaque année par suite de réclamation ou de classement sans suite et 1 500 000 sont perdues faute de connaître l'adresse du contrevenant. On imagine assez bien quel sera le nombre de réclamations, d'interventions de toute nature, de manœuvres dilatoires dans l'attente d'une prochaine amnistie, lorsque les tarifs des amendes pénales fixes auront doublé ou triplé.

Mesure illusoire, le relèvement forfaitaire des pénalités que nous propose le Gouvernement est, d'autre part, une mesure improvisée et, par voie de conséquence, une mesure inéquitable sinon injuste.

D'abord, les infractions délictuelles aux règles du code de la route, c'est-à-dire les actes ayant le caractère d'un délit, ne sont pas visées par le projet de loi, sauf pour ce qui concerne le seuil des sanctions pécuniaires. Elles échappent donc au relèvement des pénalités prévu, taux de base excepté.

C'est ainsi que les infractions les plus graves, comme la conduite en état d'ivresse au-dessus d'un certain taux d'imprégnation alcoolique — article L. 1, paragraphe 1, du code de la route — le délit de fuite après accident — article L. 2 du code de la route — le refus d'obtempérer à une sommation de s'arrêter émanant d'un fonctionnaire habilité — article L. 4 du code de la route — les entraves à la circulation publique — article L. 7 du code de la route — l'usage intentionnel d'une fausse plaque d'immatriculation ou de faux papiers administratifs, enfin, la conduite sans permis de conduire d'une automobile, sont punies d'amendes dont le taux ne sera pratiquement pas relevé.

En revanche, en élevant jusqu'à 10 000 francs les amendes pour contraventions de police, on aggrave la sanction d'infractions souvent bénignes qui ne méritent pas ce redoublement de sévérité, car, contrairement à une idée reçue, ce traitement de choc ne se limitera pas aux infractions de stationnement et de circulation des véhicules à moteur — pour reprendre l'expression du code.

Deux exemples parmi bien d'autres : l'inscription de graffiti sur les immeubles publics et privés — cela nous ramène à la France du XIX^e siècle — le fait de couper les branches des haies vives de propriétés privées ou d'enlever les bois secs des haies sont des contraventions de police de quatrième classe, aux termes de l'article R. 38 du code pénal ; ces infractions seront désormais sanctionnées par une amende de 900 à 2 500 francs.

Même traitement pour la distribution des prospectus ou de tracts aux conducteurs ou occupants de véhicules circulant sur une voie ouverte à la circulation publique.

Dans le domaine de la circulation des véhicules, on note que l'émission de fumées, l'absence de rétroviseur ou l'échappement libre devraient désormais donner lieu à des amendes comprises dans une fourchette de 300 francs à 900 francs.

L'impression générale dans l'opinion publique est que l'automobiliste, et lui seul, paiera les mesures d'amélioration projetées, puisque le Gouvernement envisage le relèvement du barème des seules contraventions de police, dont la majeure partie, c'est vrai, s'appliquent aux infractions du seul code de la route.

Plutôt que de majorer certaines amendes et pas d'autres, et d'introduire ainsi des disparités inacceptables, dont j'ai essayé de donner quelques exemples, mieux vaudrait augmenter d'un taux uniforme amendes de police et amendes délictuelles.

En conclusion, je ne voterai pas contre un projet de loi qui déclare vouloir améliorer les conditions de fonctionnement et d'équipement de la police nationale, même si, en matière d'investissements, faute de crédits de paiement, le texte proposé apparaît plus comme un catalogue d'intentions que comme une obligation légale ou comme un véritable budget pluriannuel, ce qu'il n'est pas.

Je souhaite ardemment que ce grand service public cesse d'être la « Cendrillon » de la République, l'administration mal aimée, mal dotée et mal logée de notre pays.

Pour nombre de Français, la police est, avec le service de l'éducation nationale, le service public le plus nécessaire, le plus indispensable, le plus observé par la population, celui dont on attend le plus. M. Paul Masson a eu bien raison de dire que ce serait une belle indignation de l'opinion publique si elle savait que les crédits budgétaires de la justice, de la police et de la gendarmerie ne représentent que 5 p. 100 du budget de la nation.

Il faut donc constamment améliorer l'efficacité opérationnelle de la police, mettre fin aux commissariats-taudis, améliorer les transmissions et les moyens de déplacement, informatiser les tâches répétitives. C'est ce que déclare vouloir faire le ministre de l'intérieur. Mais je regrette que les mesures proposées ne s'accompagnent pas d'une réforme en profondeur s'assignant pour objectif d'accroître le nombre des policiers en tenue sur la voie publique, seule véritable arme contre la délinquance, petite et moyenne, de mieux répartir les moyens sur le territoire national et de mettre fin à l'excessive centralisation administrative engendrée par le S. G. A. P. Il faut supprimer les tâches qui n'ont pas de rapport avec la mission de protection de la population, qui est la vraie mission, la seule mission de la police.

Sans pour autant remettre en cause les dispositions constitutionnelles et législatives qui garantissent les libertés des Français, il faut cesser d'opposer à l'action policière une interprétation tatillonne et paralysante du code de procédure pénale.

Mais le mode de financement des mesures proposées est inadéquat et inapproprié. « Le pays doit entretenir des relations de confiance avec sa police. » C'est en ces termes que le rapport présentant le projet de loi de modernisation introduit la nécessité d'un code de déontologie. Croit-on vraiment pouvoir atteindre ce résultat en demandant le financement des mesures proposées aux contrevenants à des règlements de police ?

L'automobiliste français s'estime déjà particulièrement pressuré par l'Etat. L'alourdissement de la fiscalité sur les contrats d'assurance va encore aggraver un contentieux déjà très alourdi entre l'Etat et les associations représentatives des automobilistes. Et l'on va ajouter à cela une augmentation sans précédent des amendes forfaitaires et des amendes pénales fixes ! C'est une initiative inopportune, une véritable contre-publicité, dont les policiers ne peuvent être que les victimes.

Il faut savoir payer le prix d'une amélioration de notre police et le payer honnêtement. C'est pourquoi je voterai les amendements proposés par la commission des lois sur les articles 5, 6 et 7.

La cause de la police nationale, à laquelle nous sommes ici, j'en suis persuadé, tous très attachés, vaut mieux que ce relèvement alimentaire des amendes. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique et sur les travées du R. P. R.*)

M. le président. La parole est à M. Béranger.

M. Jean Béranger. Le projet de modernisation de la police nationale que vous avez ce jour clairement présenté, monsieur le ministre, comporte, aux yeux des sénateurs radicaux de gauche, d'incontestables éléments positifs, d'ailleurs réclamés depuis de nombreuses années tant par les milieux policiers que, plus simplement, par les citoyens, désireux d'un ordre républicain à la fois efficace et respectueux des libertés publiques.

L'exigence de sécurité est une demande légitime du corps social. L'Etat a pour tâche d'y répondre en y mettant les moyens appropriés. Mais, entre un Etat policé et un Etat policier, il y a toute la subtilité de la vertu républicaine.

Il paraît donc judicieux d'inscrire dans le présent projet de loi un engagement du Gouvernement à édicter un code de déontologie policière.

Certes, une déontologie implicite est à la base de notre police républicaine depuis son origine ; néanmoins il est sans doute nécessaire de la rendre encore plus explicite dans une charte.

Vous avez précisé, monsieur le ministre, que ce code serait établi par décret afin d'associer les syndicats professionnels à sa réalisation. Il serait bon, tout de même, d'y associer également la représentation nationale.

Etabli à partir de la résolution du Conseil de l'Europe de 1974, ce code devra définir les droits et les devoirs moraux du policier.

La clause de conscience est-elle prévue ?

Toute la difficulté d'élaboration est de savoir si ce code doit « modéliser » tous les actes répressifs dévolus aux policiers, afin que la déontologie ait un contenu concret.

S'il s'agit d'une déclaration d'intentions, puisse-t-elle être suffisamment précise dans les principes et dépourvue d'ambiguïté afin qu'en cas de « bavures » le juge qui établira son arrêt, à partir de cette charte, ne dispose pas d'une liberté d'appréciation trop large.

Au-delà de la déontologie inhérente à toute profession, avec plus ou moins d'acuité, toute l'efficacité de notre institution tient au recrutement et à la formation des policiers. Cet aspect nous paraît correctement traité par votre projet de loi, monsieur le ministre, bien qu'une réforme plus profonde des structures soit le pendant obligatoire à l'accroissement des moyens financiers que vous programmez.

Cette question, mes chers collègues, prend une importance accrue dans la mesure où le projet de loi prévoit d'étendre la qualité d'agent de police judiciaire aux gardiens de la paix.

Si les arguments avancés dans le texte sont justes, ils ne prennent pas en compte les conséquences qu'une telle mesure pourrait avoir dans l'état actuel de l'organisation de la police.

Actuellement, l'article 20 du code de procédure pénale réserve aux officiers de police judiciaire certaines prérogatives qui, contrairement à ce que prévoit le projet de loi, ne se limitent pas à « dresser un procès-verbal, recevoir des plaintes ou établir des contrats ». Un agent de police judiciaire peut aussi commencer une enquête, faire procéder à des fouilles, perquisitionner et arrêter des suspects.

Le fait de conférer la qualité d'agent de police judiciaire aux gardiens de la paix pose deux problèmes.

D'une part, puisqu'ils ne sont pas préparés à cette mission et à ces tâches de répression, ne risque-t-on pas de leur confier des pouvoirs qui contrecarreraient l'action patiente et plus élaborée d'autres services ? Quelle formation comptez-vous mettre en place, monsieur le ministre, pour parer à ce risque ?

D'autre part, des problèmes d'encadrement vont surgir : les supérieurs hiérarchiques des gardiens de la paix sont des officiers de paix qui, eux-mêmes, ne sont pas officiers de police judiciaire.

Si les gardiens de la paix commencent une enquête, jusqu'à quel point la mèneront-ils, à qui en rendront-ils compte ?

Une solution couramment avancée par les syndicats professionnels consiste à revoir les structures des corps administratifs.

Il existe actuellement en France cinq corps, alors qu'en Grande-Bretagne et en République fédérale d'Allemagne il y a peu de corps, mais beaucoup d'emplois. Il est donc possible, et cela est réclamé depuis longtemps, de simplifier la liste des corps en procédant à des regroupements judicieux et en la calquant sur la hiérarchie militaire.

Ainsi, la catégorie A comprendrait les commissaires, les inspecteurs divisionnaires et les commandants. La catégorie B, quant à elle, regrouperait les inspecteurs principaux, les officiers de paix principaux et les officiers de paix non principaux. Ces derniers pourraient commander réellement en devenant de fait, eux-mêmes, officiers de police judiciaire, les gardiens de la paix étant devenus des agents de police judiciaire au sens de l'article 20 du code de procédure pénale. La catégorie C se composerait des brigadiers-chefs, des brigadiers-enquêteurs et des gardiens de la paix.

Les blocages actuels, qui empêchent le passage à une telle grille plus opérationnelle, tiennent à des conflits catégoriels et financiers. Mais peut-on réellement élaborer une loi de modernisation efficace en contentant tout le monde ?

Cette proposition, toutefois, a le mérite, à notre sens, de débloquent l'échelle interne des promotions et de donner de nouvelles motivations aux policiers. De plus, elle suppose, plus qu'une forte revalorisation indicielle, une plus grande considération des policiers.

En réorganisant, modernisant, améliorant les techniques d'investigations policières, l'efficacité sera accrue et, partant, le prestige de cette institution.

Parallèlement, un changement de mentalité, qui a lieu d'ailleurs, des Français à l'égard de leur police — celui-ci découlera automatiquement d'une efficacité accrue — et un changement de mentalité des policiers à l'égard de la population sont nécessaires.

Je prendrai deux exemples particulièrement sensibles : la lutte contre la délinquance et la lutte contre le terrorisme.

On le sait et on le constate souvent : entre les différents services de police, l'information passe mal, on observe même des phénomènes de rétention d'informations. L'esprit de corps a trop souvent pour corollaire la démotivation des policiers et ce que l'on a appelé à juste titre la « guerre des polices ».

Actuellement, dans la lutte contre la délinquance, différentes structures interviennent : la direction centrale de la police judiciaire, la sécurité publique avec la sûreté et la gendarmerie qui, malgré la loi de 1903, utilise certains de ses officiers en civil dans des secteurs concurrents, alors qu'elle n'y est pas préparée.

Si la gendarmerie, la sûreté et la police judiciaire concourent officieusement aux mêmes tâches, il est urgent de définir de nouveaux leurs compétences et leurs responsabilités respectives, ce que ni la droite ni la gauche n'ont encore tenté de faire, malgré les recommandations du rapport Belorgey, qui datent de 1982.

Ne peut-on prévoir une cellule de coordination entre les services luttant contre la grande et la petite délinquance du même type que l'unité de coordination dans la lutte antiterroriste, qui aurait à sa tête un seul responsable politique et des spécialistes reconnus capables de contrôler les différents chefs de service, aujourd'hui trop souvent attachés à la défense de leur administration ?

L'enjeu, outre la nécessaire coordination, est de différencier l'émulation de l'esprit de corps et de motiver de nouveaux des policiers désabusés, d'une part parce qu'ils ne disposent pas de moyens techniques opérationnels, mais votre projet de loi y remédie, monsieur le ministre, d'autre part, parce que rien ne garantit l'efficacité de leur mission et la clarté de leurs attributions.

S'agissant de la lutte antiterroriste, nous constatons avec satisfaction que le projet de loi a pris en considération le problème de la coordination des services.

Mais, pour nous, la coordination doit dépasser les frontières et prendre la forme d'une étroite collaboration à l'échelon européen.

La création de l'unité de coordination dans la lutte antiterroriste constitue un progrès notable par rapport à la prolifération de centres antiterroristes existants, qui dépendent d'autorités diverses : la direction de la surveillance du territoire, D. S. T., les renseignements généraux, R. G., le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, G. I. G. N., et la police judiciaire.

Ne pourrait-on envisager, pour parfaire cette coordination, enfin amorcée, de créer une structure permanente — interministérielle ou autre — de lutte antiterroriste ?

Je sais, monsieur le ministre, que le problème est difficile à résoudre.

Il s'agit d'affirmer une politique de prévention du terrorisme, qui pourrait s'alimenter des réflexions d'une cellule spéciale constituée de personnalités aptes à analyser les raisons du terrorisme pour fournir une meilleure compréhension politique et idéologique des groupes subversifs.

Pour ce qui est du renforcement de la coopération des polices européennes, nous souhaiterions savoir, monsieur le ministre, si des mesures concrètes ont déjà été prises et quelles garanties seront données aux citoyens face à la mise en place d'une « europolice » ? Vous en avez parlé tout à l'heure, monsieur le ministre, mais j'attends de votre part de plus amples explications.

A ce propos, si l'on peut envisager l'interconnexion des fichiers antiterroristes entre plusieurs pays démocratiques, il est nécessaire de prévoir parallèlement une sorte de « commission nationale informatique et liberté » à l'échelon européen afin que soient garantis les droits des citoyens.

S'agissant de la sécurité publique, une politique mieux coordonnée sera assurément plus efficace, donc mieux appréciée du public. Cela nécessite l'éducation de la police et du citoyen.

C'est pourquoi il est très positif, comme vous entendez le faire, monsieur le ministre, de développer « l'ilotage » pour rapprocher les habitants d'un quartier des agents chargés de leur sécurité, pour créer entre eux des habitudes et des

réflexes de solidarité, pour transformer une police considérée comme soit absente, soit inquisitrice, en une police perçue comme un véritable service public.

Développer « l'ilotage » participe à la nécessaire prévention qui, nous le constatons depuis deux ans, commence à porter ses fruits. La délinquance diminue, c'est un fait. La presse s'en est largement fait écho récemment. Ainsi, selon la préfecture de police de Paris, un mouvement de recul de la délinquance est constaté.

Les raisons de cette baisse sont les premiers résultats tangibles de la politique de prévention, les premiers effets des travaux de la commission Bonnemaïson et des commissions locales de prévention de la délinquance. Elles tiennent aux travaux d'intérêt général qui permettent aux petits délinquants de faire « amende honorable » devant la société, sans subir la proscription en prison d'un milieu criminel.

Assurément, il convient de renforcer cette politique ; votre projet de loi doit y contribuer.

Par exemple, les spécialistes constatent que, en matière de prévention, on peut repérer des cycles de délinquance à certaines périodes de l'année. Le Gouvernement s'est déjà engagé dans cette voie, notamment par les plans « été chaud » en 1983 et 1984, plans dont les effets ont été positifs, nul ne le nie.

On pourrait étendre ce type de prévention à d'autres formes de délinquance : les cambriolages d'été, les vols de tableaux, etc.

Il n'est jamais trop tard pour bien faire, a dit mon collègue et ami Marc Bécam cet après-midi ; il n'a pas tort. Ancien membre du Gouvernement, il sait de quoi il parle ! Sans doute n'y a-t-il pas eu alors une volonté politique suffisante. Aujourd'hui, c'est un fait, votre projet de loi, monsieur le ministre, permet à la police d'évoluer dans le bon sens, personne ne le nie.

Voilà les principales observations que je tenais à faire au nom des sénateurs radicaux de gauche. C'est assurément, monsieur le ministre, un bon projet de loi que nous voterons parce qu'il donne à la police les moyens techniques et matériels d'assurer la sécurité publique.

Nous aurions espéré cependant qu'à côté de cette loi de modernisation une loi de restructuration soit proposée. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous voterons un amendement de la commission proposant une telle restructuration et vous donnant un délai, bien qu'il soit difficile à une assemblée d'imposer des délais à un gouvernement.

Peut-être aurez-vous l'occasion, monsieur le ministre, de vous engager plus avant dans cette voie devant notre Haute Assemblée. Nous voterons votre projet parce qu'une police moderne, efficace, homogène, au service du public et respectueuse de l'ordre républicain, voilà la noble ambition que nous poursuivons tous avec nos concitoyens et avec vous. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique ainsi que sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Vidal.

M. Marcel Vidal. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion générale qui est ouverte aujourd'hui, et qui concerne le projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale, est bien symptomatique des conditions prédominantes dans lesquelles prend place, dans notre pays, le débat politique. L'essentiel est de porter l'anathème ; la réflexion et la lucidité ne sont que secondaires. L'incompréhensible est parfois atteint quand la discussion a trait à l'une des questions majeures que pose l'évolution de notre société.

Sans nul doute, les termes généraux des oppositions qui ont prévalu à propos du présent projet de loi s'inspirent-ils de la démarche que je viens de décrire. Car, enfin, mes chers collègues, voilà que le Gouvernement, à un moment qui, économiquement, n'est guère propice aux dépenses non prévues, tente avec courage et détermination de renverser le cours en prévoyant une réadaptation profonde de la police nationale à ses missions. En effet, comme le précise le rapport annexé au projet de loi : « Il n'y a pas de fatalité à l'accroissement de la délinquance. »

Eh bien, qu'a-t-on constaté, au cours de ces dernières semaines ? Le projet de loi est attaqué, vivement contesté par celles et ceux qui, au fond, ont pris la mesure de ce qu'il avait

réussi, à savoir traiter la sécurité comme il convient, c'est-à-dire dans une forme équilibrée qui sache rassembler la prévention et la répression.

Je l'indiquais à l'instant, les conditions dans lesquelles se sont déroulées les polémiques sur le projet de modernisation de la police sont bien révélatrices de notre inaptitude à nous rassembler autour des projets fondamentaux, ceux dont les objectifs dépassent les querelles vaines et les polémiques banales.

Pourtant, le monde que nous traversons ne manque pas de secréter de tels objectifs. La construction de l'Europe, la défense des droits de l'homme, la modernisation de la France ne sont-ils pas autant de défis qui requièrent, de toutes et de tous, la meilleure détermination, une détermination qui ne sera réalisée que lorsque nous consentirons à abandonner les clivages traditionnels et sans avenir, ceux que la facilité de la division majorité-opposition a façonnés pendant des années de conflits politiques ? Il est temps de prendre la mesure des urgences dont la satisfaction souffre des fractures artificielles.

Doter notre pays d'une police moderne, adaptée aux tâches de prévention et disponible pour les moments de répression, voilà un objectif qui doit rassembler. Dès lors, les critiques paraissent faibles.

Certes, mes chers collègues, il n'est pas question ici de souligner que tout est résolu par ce projet de loi.

Certes, la mesure est prise des efforts que devra prodiguer le ministre de l'intérieur pour, au moment des grandes ventilations budgétaires, exiger le respect des échéances fixées par le projet de loi.

Certes, il ne suffit pas de réclamer une police moderne pour qu'elle le soit.

Certes, ce ne sont pas quelques intentions, aussi bonnes soient-elles, qui vont transformer « en un coup de baguette magique » les conditions de la sécurité en France.

Mais enfin — et c'est l'essentiel — le projet de loi dont nous discutons prend la question de la sécurité — si j'ose dire — « à bras le corps ». Il n'éluide pas les choix essentiels ; il trace pour demain les conditions de travail de ceux qui assurent la sécurité.

Je ne reviendrai pas sur les questions générales qui ont été soulevées depuis le début de la discussion. Mon parti sera plutôt d'insister sur quelques points, que ma responsabilité de parlementaire et de maire d'un chef-lieu de canton situé en milieu rural me permettent de mettre en exergue. Ces points concerneront la qualité du policier et la sécurité qui doit être aussi préservée dans les campagnes.

J'insisterai tout d'abord sur la qualité du policier. Que ces propos, monsieur le ministre, mes chers collègues, ne soient pas assimilés à des vœux pieux ! J'estime qu'il importe de prévoir un policier bien recruté et correctement formé aux tâches qui l'attendent. A cet égard, la mesure qui a conduit à envisager une formation sérieuse et ambitieuse ne peut être saluée que comme une mesure réaliste et sage. En effet, il ne s'agit pas que la rumeur assimile le recrutement du policier à celui d'un « raté », en quelque sorte.

Les conditions que décrivent le projet de loi et le rapport annexé insistent assez sur cette qualité du recrutement et de la formation pour que nous décelions là une détermination politique exemplaire. Le métier de policier ne doit pas être choisi parce que toutes les autres possibilités ont échoué. Il est donc absolument nécessaire et fondamental de revaloriser la fonction.

De bonnes relations entre la police et les citoyens passent par la conviction exprimée par les policiers d'assumer une mission indispensable au maintien des conditions de la démocratie dans notre pays. Par ailleurs, la volonté affichée d'instaurer une forme de régionalisation dans le recrutement est très encourageante. Combien de démarches, combien de lettres à vos services pour signaler à votre attention tel ou tel policier désirant vivement retrouver sa région d'origine ! Certes, des conditions d'équilibre général doivent être préservées, mais la régionalisation prévue par le projet de loi et le rapport constitue un authentique progrès.

Deuxième étape de cette réflexion sur la qualité du policier : la prochaine mise en vigueur d'un code de déontologie. Voilà un trait majeur de ce Gouvernement qui, malgré les nécessités du maintien de l'ordre et des tâches naturelles inhérentes à la police, opte pour le respect des règles de la démocratie et la sauvegarde des intérêts de ceux qui l'animent. Il faut voir là une solide expression de la volonté de rapprochement

du policier et du citoyen, pour bien montrer que tous les deux, chacun dans sa sphère, œuvrent pour la même cause : la défense de la liberté.

Ce code de déontologie, qui ancrera les démarches du policier dans un cadre de références sûres et reconnues, constituera, à n'en pas douter, un acquis solide au service de la démocratie. Il est bien l'expression du dépassement de clivages aujourd'hui obsolètes.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, les phénomènes de délinquance sont trop exclusivement assimilés aux grandes villes et aux banlieues sans âme qu'elles ont secrétées. Cette vision exclusive ne correspond pas à la réalité et il ne faudrait pas que, dans cette équation délinquance-monde des villes, les campagnes soient oubliées.

N'opposons pas les centres urbains à protéger, qui devraient recueillir la totalité des forces de prévention, au monde rural qui présenterait en son sein les caractéristiques suffisantes pour repousser la délinquance. En effet, celle-ci affecte également le monde des campagnes ; elle ne s'arrête pas une fois la ville abandonnée. Certes, les drames y sont moins fréquents, mais leur acuité y est tout autant présente.

Cette situation paradoxale est encore plus nette lors de la période estivale avec le développement de ce que l'on a nommé le « tourisme vert ». Des centres ruraux, chefs-lieux de cantons, dont la population varie entre 5 000 et 20 000 habitants et qui sont encore bien tranquilles, deviennent l'été de petites métropoles attirant le cortège des délits et parfois des crimes.

Or ces communes touristiques sont trop souvent démunies devant la nécessité du maintien de l'ordre public. Les effectifs traditionnels — gendarmerie, police municipale — ne suffisent pas pour prévenir ; le délit et le crime sont alors plus aisément commis.

L'insécurité, disais-je à l'instant, affecte aussi le monde rural. Pour lutter contre cette aggravation de tendance, il est impérieux, monsieur le ministre, que vos services prennent rapidement la mesure de l'urgence de la question. Dans l'esprit de beaucoup, le tourisme qui gagne la campagne constitue un bel atout économique. Cela n'est pas discutable, mais il ne faudrait pas que cet atout se transformât en cauchemar !

La situation est encore plus préoccupante dans les stations du littoral, où, l'été, la population est vite multipliée par dix ou par vingt.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, mes propos auront visé deux objectifs : le premier, celui de montrer que l'effort de modernisation de la police ne peut supporter les querelles d'un temps dépassé, celles qui privilégient le verbe à l'action ; le second, celui de vous apporter sur deux ou trois points précis le témoignage du parlementaire et du maire.

Il est des débats qui doivent exclure les pétitions de principe sans substance concrète. Celui qui est relatif à la modernisation de la police est de ceux-là : confronter pour avancer. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Durand.

M. Jacques Durand. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion au Parlement du projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale constitue sans aucun doute un événement, puisque nous avons entendu parler de sécurité pendant des années sans que l'on s'attaque avec réalisme à la situation.

Il faut bien rappeler dans ce débat que ceux qui, avant 1981, exploitaient la recherche de la sécurité, et qui tentent de continuer aujourd'hui, pour d'autres raisons, ne peuvent guère présenter de bilan positif.

Nous vivons à cette époque dans un monde hostile ; il fallait donc prendre des précautions... et renforcer la répression. Tel fut l'objet de la loi Peyrefitte. Cette évocation de la menace permettait à la droite de répandre une idéologie sécuritaire. C'est au nom de la sécurité que l'on rognait les libertés et tout citoyen ou syndicaliste qui entendait jouir de ses droits les plus fondamentaux devenait aussitôt un « ennemi de l'intérieur ».

En renforçant le sentiment de besoin répressif, on voulait faire croire qu'il incarnait un pouvoir fort et protecteur des humbles et des petits. Il tentait d'esquiver les vraies questions.

Mais, au-delà, on nous trompait, car en fait d'appareil répressif, les moyens de la police atteignaient des situations ridicules.

Comment oublier que, dans certaines circonscriptions, on ne comptait qu'une voiture d'intervention pour plus de 130 000 habitants ? Comment oublier les postes de police vides à certaines

heures de la nuit, les manques de matériel ? Quel élu local n'a pas dû autoriser l'utilisation des pompes à essence municipales pour que la police assure son travail en fin de mois ? Qui d'entre nous ne se rappelle que certains policiers devaient assurer leur tâche au moyen de leur véhicule personnel ?

En fait, pendant toutes ces années, la police se heurtait à un mur d'ignorance face à ses besoins impératifs de développement. Ce sous-équipement obligeait trop souvent la police à limiter son action au détriment de l'élucidation des affaires. C'est bien de cet écart entre la demande et la réponse apportée qu'est née une crise de confiance des citoyens envers cette institution.

On enregistrait, d'un côté, le discours sécuritaire engendrant un sentiment irréal d'agression et, de l'autre, un laxisme refusant de donner à la police les moyens d'un fonctionnement normal.

Face à l'évolution de la délinquance, il était temps de réagir. Compte tenu du constat de sous-équipement chronique dans tous les domaines, il nous faudra consentir un effort extraordinaire pour combler notre retard et poursuivre l'effort entrepris depuis quatre ans.

En matière d'effectifs et de formation, des avancées significatives ont été réalisées. En effet, depuis la nouvelle législature, plus de 9 000 policiers ont grossi les rangs des effectifs existants, permettant de renforcer la présence des gardiens de la paix sur la voie publique.

Il ne s'agit d'ailleurs pas d'augmenter indéfiniment les effectifs, mais parfois de compenser les départs. C'est par exemple une nécessité que je tiens à vous signaler, monsieur le ministre, pour un département que je connais bien et pour plusieurs villes moyennes de ce même département, à savoir le Tarn.

En revanche, cette administration ne paraît pas digne d'une grande nation moderne, tant au niveau des matériels que des locaux ou que des systèmes de transmissions. Il suffit d'ailleurs de suivre une caméra de télévision dans un commissariat d'un arrondissement parisien pour s'en convaincre.

Il est également indispensable d'automatiser et d'informatiser aussi bien les services généraux que les commissariats de quartier. Le développement d'applications micro-informatiques dans les structures territoriales de la police permettra principalement à un certain nombre de fonctionnaires de se décharger de tâches de gestion et de se replacer sur la voie publique. Dans ce domaine, les expériences d'Epinay-sur-Seine, de Saint-Denis ou du sixième arrondissement de Paris sont révélatrices de l'intérêt apporté par ces applications. Le caractère répétitif de la gestion est écarté et les fonctionnaires peuvent accroître leur présence sur le terrain.

Malheureusement, toutes ces expériences sont encore trop limitées et des efforts considérables restent à accomplir.

Faire appel aux nouvelles méthodes, c'est également renouer avec ce qui faisait notre gloire en matière de criminologie : la police technique et scientifique. Voilà vingt-cinq ans que l'on dénonce l'état d'abandon des laboratoires de police scientifique et voilà vingt-cinq ans que la situation se dégrade.

Au terme de ce constat rapide, chacun de nous mesurera la nécessité impérieuse d'un plan de modernisation s'inscrivant dans la durée, tant les efforts à effectuer sont considérables.

Faire porter l'effort sur l'armement, les équipements de protection des policiers, renouveler le parc de véhicules légers et lourds, assurer leur entretien et accroître leur nombre, faire évoluer technologiquement les transmissions, toutes ces mesures répondent au besoin impérieux de réduire et prévenir la petite et moyenne délinquance, d'augmenter l'élucidation des affaires, d'assurer une meilleure protection des biens et des personnes, mais aussi de revaloriser le métier de policier.

Je crois, monsieur le ministre, que cette modernisation que nous entreprenons aujourd'hui serait freinée si nous ne prenions garde à cet indispensable besoin. La police doit retrouver sa place dans la nation. Il nous faut veiller à la motivation des fonctionnaires, à leur formation, à la haute conception de leurs responsabilités, mais aussi au juste déroulement de leur carrière.

Compte tenu de la mobilité de la délinquance — un autoradio ne s'arrête pas à une limite de circonscription — nous pourrions vous proposer, monsieur le ministre, de modifier la compétence des fonctionnaires de police, actuellement limitée à la circonscription, pour l'étendre aux zones limitrophes, ou tout au moins de prévoir cette possibilité dans le projet de loi sur l'extension des qualifications judiciaires.

Avoir une police bien équipée, reconnue et liée aux autres partenaires de la vie de nos cités, une police qualifiée : voilà qui est de nature à instaurer un nouvel état d'esprit assurant un décloisonnement indispensable à un travail efficace.

Mais, pour que ce décloisonnement s'opère, il convient que la police soit mieux utilisée et soit plus au contact préventif avec la population.

Là aussi, des expériences sont probantes. J'ai pu observer, par exemple, la richesse des échanges entre fonctionnaires de police et citoyens dans les campagnes de sécurité routière, dans les animations d'été en place pour la quatrième année consécutive, ou dans les opérations d'ilotage.

Cette voie est incontestablement la bonne, et je souhaite vivement que l'effort que nous consentirons pour réaliser ce plan de modernisation de la police contribue au développement de ce genre de mission.

Les postes d'ilotiers existants à ce jour sont encore très insuffisants et je sais que de nombreux élus locaux, poussés par les populations de leurs quartiers et de leurs communes, demandent une extension de cette pratique.

Etre davantage au contact du public, travailler avec les structures locales d'insertion sociale et de prévention de la délinquance sont des méthodes qui permettront l'information, l'échange d'idées, la compréhension qui sont nécessaires à un travail harmonieux pour assurer l'indispensable avancée dans la lutte contre la délinquance.

Ce sont également des pratiques qui, reconnaissant que la sécurité est l'affaire de tous, garantiront la nécessaire sauvegarde des libertés. Car il n'est pas dans notre projet de préserver la sécurité en rognant sur la liberté des citoyens.

En tant qu'élu d'un département pour partie rural, je ne peux que me réjouir que le projet offre à certains jeunes la possibilité d'effectuer leur service national dans la police. Je connais, en effet, l'engouement qu'a suscité une telle expérience dans la gendarmerie nationale, et je suis persuadé que cette nouvelle possibilité contribuera à un rapprochement de la police et de la population, ce qui me paraît être, avec la présence accrue de la police sur la voie publique, les deux objectifs centraux que nous devons donner à cette institution. Si je parle du milieu rural, après mon collègue Marcel Vidal, c'est qu'en milieu rural, peut-être plus qu'en secteur urbain, l'isolement amplifie le sentiment diffus d'insécurité.

Conscient de l'importance du plan que vous nous proposez, je ne m'élèverai pas, monsieur le ministre, outre mesure, au risque de détonner dans cette assemblée, contre l'augmentation du tarif des amendes, qui participera pour une part à son financement, même si, selon nos règles budgétaires, il ne peut exister d'affectation spécifique à une activité.

Qui peut dire, en effet, que les tarifs des contraventions sont aujourd'hui suffisamment dissuasifs pour les contrevenants ? Je ne suis pas certain que l'augmentation prévue le soit à terme. Je vous demanderai plutôt, monsieur le ministre — c'est le président de conseil général qui parle par expérience — d'agir pour que moins de contrevenants échappent à la loi : d'une part, par l'augmentation des constats des infractions ; d'autre part, par l'augmentation des recouvrements ; mais aussi par ce que j'appellerai une mise en hibernation des très mauvaises habitudes consistant pour certains — les plus favorisés, je crois, toujours les mêmes — à faire « sauter » leurs contraventions, surtout lorsque celles-ci sont la sanction de graves infractions.

Mais si le rapport entre le coût et la dissuasion ne paraît pas automatique pour inverser l'évolution des infractions, il paraîtra normal à tous que le tarif des amendes suive un certain rythme du coût de la vie. Et de façon à éviter les révisions brutales tous les cinq ans, je m'associe volontiers à cette proposition qui tend à indexer les amendes.

Dans ce domaine également, la motivation des fonctionnaires est importante. Ne conviendrait-il pas de donner aux gardiens de la paix une marge de manœuvre plus souple, leur laissant, par exemple, une certaine latitude de donner des avertissements et non systématiquement des contraventions ?

La délinquance de la route, dont on parle beaucoup moins que de l'insécurité des banlieues, tue pourtant 11 000 Français chaque année. Dans ces conditions, quel parlementaire peut sérieusement s'opposer à une augmentation de la sanction pour les contrevenants ? Quel sénateur, dans cette assemblée de sages, peut ne pas réagir quand on sait que les feux rouges sont grillés au point de ne plus assurer la protection de qui

que ce soit, piéton ou automobiliste ? Qui peut laisser croire à une banalisation de la conduite en état d'ivresse et laisser évoluer ainsi sur nos routes des centaines d'assassins en puissance ?

Il faut montrer notre volonté de mettre un frein à cette forme de délinquance trop souvent mortelle, en attendant, monsieur le ministre — je sais que vous vous en préoccupez — une nécessaire refonte de l'apprentissage du code de la route.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques idées que je tenais à développer sur ce projet qui a, en outre, une qualité supplémentaire, celle de s'inscrire dans une politique globale mise en place par le Gouvernement depuis 1981, une politique qui porte ses fruits, puisque nous savons — vous nous l'avez rappelé — que la délinquance marque un recul ; les chiffres en témoignent.

Ainsi, le choix de lier intimement la répression à la solidarité et à la prévention sans exclure aucun de ces trois volets, en faisant de la sécurité des citoyens, non un enjeu de polémiques, mais un objectif d'actions concrètes associant tous ceux qui sont concernés, a été déterminant.

En sept années, le précédent pouvoir avait laissé se dévaloriser profondément la fonction policière.

Il avait privilégié par-dessus tout une mission de maintien de l'ordre, sans même proposer une doctrine d'emploi. En revanche, il avait délaissé la mission de police judiciaire, la mission de police administrative, la mission de sécurité publique. Aucune politique responsable n'avait été menée au niveau du recrutement et de la formation, aucun contrôle de l'action des services de police n'avait été réalisé. (M. Grimaldi approuve.)

Que d'erreurs préjudiciables au service de l'intérêt public !

Aujourd'hui, ce plan de modernisation de la police nous redonne espoir, monsieur le ministre. Il est certain que cet espoir sera partagé par les policiers, ainsi que par la population de notre pays, qui nous apporte chaque jour son sentiment à cet égard. Il permettra au policier d'être un acteur indispensable dans le déroulement harmonieux de la vie sociale.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre, nous voterons le projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale. Non seulement ce projet « ne vient pas trop tard dans un monde trop vieux » comme l'auraient écrit les Romantiques et comme l'ont indiqué à la queue leu leu nos collègues de la majorité sénatoriale, mais il est, pour nous, un chaînon de la modernité en marche. (Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)

M. Félix Ciccolini. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Pluchet.

M. Alain Pluchet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi est loin de répondre totalement à nos souhaits. En effet, nous souhaitons que la démarche entreprise par le Gouvernement couvre l'ensemble des problèmes de la police nationale et s'intègre dans l'approche globale d'une véritable politique de la sécurité. Or, ce n'est pas le cas.

Hier encore, nous réclamions un grand débat sur la police, la sécurité et la justice, un débat qui aurait eu pour finalité l'adoption d'une loi dont nous disons depuis toujours qu'elle est le préalable indispensable à tout effort de programmation. Or, cet effort ne saurait trouver sa pleine signification qu'en définissant une véritable politique de la police : missions, compétences, organisation, structures et pas seulement moyens en personnels et en matériels.

Le R. P. R. avait d'ailleurs déposé une proposition de loi d'orientation relative à l'organisation de la police nationale, dans laquelle nous proposons déjà l'utilisation de policiers auxiliaires du contingent.

Vous-même, monsieur le ministre, lors de la discussion du budget, au mois de novembre dernier, aviez déclaré souhaiter « un grand débat dont naîtraient les orientations qui motiveraient les choix gouvernementaux ou législatifs ». Hélas ! ce débat n'a jamais eu lieu et, aujourd'hui, à grands renforts de publicité et au détour d'une session extraordinaire, vous nous saisissez d'un texte présentant la forme d'une loi de programmation, c'est-à-dire une pure déclaration d'intention.

Est-il normal d'établir une programmation quinquennale à huit mois de la fin d'une législature et alors que la responsabilité de sa mise en œuvre, que son financement incomberont à une nouvelle majorité qui ne sera sûrement plus la même ? Telle est l'interrogation suscitée par un tel débat.

Ce projet de loi comprend dix articles : leur contenu a été largement abordé. Monsieur le ministre, permettez-moi de vous dire que notre groupe attendait mieux qu'un projet de loi de dix articles, qu'un texte aussi succinct pour la modernisation de la police.

Comment imaginer qu'aujourd'hui le seul moyen de procéder à la modernisation de la police consiste à augmenter les amendes ? Comment peut-on penser sérieusement que les amendes pourront financer le coût de votre plan ?

Qu'advierait-il du financement du plan de modernisation de la police si l'automobiliste devenait consciencieux ?

Vous promettez des moyens à la police à condition qu'elle augmente son « chiffres d'affaires en contraventions », pour reprendre une expression employée par mes collègues. Cela n'est guère convenable ! Par là même, vous reniez l'idée maîtresse de votre politique pénale : la prévention.

Le financement de votre opération repose sur l'espérance que ces amendes aux taux exagérément augmentés n'auront pas d'effet dissuasif. C'est à s'y perdre !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Pluchet ?

M. Alain Pluchet. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur Pluchet, cet après-midi j'ai dit...

M. Alain Pluchet. J'étais présent et je vous ai bien entendu.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation... et je le répète : il n'y a aucune affectation de recettes. Il est donc juridiquement sans aucun fondement et, naturellement, politiquement, au mieux malveillant — au pire, je ne sais quel qualificatif employer — de dire que les policiers vont faire du chiffre d'affaires pour financer la police. Puisque vous étiez présent cet après-midi et puisque vous ne manquez ni d'expérience ni de culture juridique, ce que vous avez dit voilà un instant, vous l'avez dit en sachant que c'était faux. Je soupçonnais que vous sachiez que c'était faux. Je le répète, ce que vous venez de dire est sans fondement (M. Alain Pluchet hoche la tête) et, si j'interprète bien votre geste, vous le saviez !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Pluchet.

M. Alain Pluchet. Monsieur le ministre, comme je l'ai dit, j'ai simplement repris l'expression employée par un de mes collègues. Je ne suis pas le seul orateur à avoir remarqué que, dans ce projet de loi, à côté de la modernisation de la police, apparaissent des dispositions d'ordre financier. Vous avouerez que c'est tout de même un peu surprenant !

En réalité, l'augmentation du taux des amendes a été imposée par des motifs financiers et non par des considérations de politique pénale. Le ministre de l'économie, des finances et du budget a dû mettre comme condition à votre projet de loi que des ressources complémentaires lui soit fournies. Qu'à cela ne tienne, on procède à l'augmentation des amendes qui produira effet à partir du 1^{er} octobre 1985 alors que votre programmation ne commencera à s'appliquer qu'à compter du 1^{er} janvier 1986 ! Ce sont toujours trois mois de gagnés pour les finances publiques !

Si une police de la circulation est nécessaire, il n'en demeure pas moins que cette répression doit tenir compte du caractère difficilement évitable de nombreuses contraventions. Vous n'êtes pas sans savoir que le stationnement dans nos villes est souvent devenu une épreuve.

Le texte que vous nous proposez aujourd'hui est démagogique dans la mesure où le Gouvernement se réserve le beau rôle : il présente un texte qui sera apprécié à la fois de la police et des citoyens sans avoir, en contrepartie, à en supporter la charge financière.

Je ne peux m'empêcher de faire un parallèle avec la mise en place du plan « informatique pour tous » dont le financement n'a été assuré que par le recours au *leasing*. Tout cela est des plus incohérent !

Il est à retenir de ce débat que vous ne vous êtes pas attaqué aux problèmes de fond : une véritable réforme de la police et une harmonisation avec les mesures d'ordre judiciaire. Nous

aurions eu alors un grand projet de loi, qui aurait concouru à l'essentiel : une plus grande sécurité des personnes et des biens, « ce droit pour les citoyens », et ce sur la totalité du territoire de la République. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. le président. La parole est à M. Marson.

M. James Marson. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà près de cinq ans, en décembre 1980, le groupe communiste déposait sur le bureau de notre Haute Assemblée une proposition de loi-cadre tendant à l'utilisation démocratique de la force publique et instituant un ensemble de règles déontologiques applicables aux fonctionnaires de police.

Nous étions animés par le souci non seulement de réformer la police, mais aussi et surtout de nous attaquer à l'une des manifestations de la crise qui frappe d'abord les plus démunis et qui constitue, pour eux, un facteur souvent plus traumatisant encore d'aggravation de leurs difficultés : l'insécurité. Déjà menacés par l'insécurité de l'emploi, la crainte du lendemain, de nombreuses familles connaissent l'insécurité tout court.

Il ne s'agit pas, pour nous, de grossir démesurément les faits ; les médias qui s'en font une spécialité ne sont pas de notre côté ! Il s'agit plutôt d'apporter une réponse concrète et efficace à une injustice supplémentaire propre à la crise du système capitaliste, une réponse qui ne peut être trouvée dans le cadre d'une politique de gestion et d'aggravation de cette crise.

Dois-je rappeler que cette proposition de loi était contemporaine de la tristement célèbre « loi Peyrefitte » qui n'apportait pour seule réponse aux graves questions soulevées par l'insécurité que l'édification d'un arsenal juridique d'un caractère répressif sans précédent ? Celui-ci donnait un avant-goût de ce que la droite entend par la politique de sécurité.

Notre proposition de loi, quant à elle, était porteuse d'objectifs, de moyens et de changements novateurs mais aussi réalistes. En voici les grandes lignes : consacrer la force publique à la sécurité des populations ; donner des moyens à la police de remplir sa mission de protection des personnes et des biens en organisant la prévention, en définissant les missions de police, en améliorant son organisation et la formation de ses agents ; faire du policier un citoyen à part entière ; assurer un contrôle de l'utilisation des forces de police aux différents niveaux tant local que juridictionnel ou national.

En 1982, lorsque la commission des maires sur la sécurité à laquelle j'appartenais en tant que maire de La Courneuve rendit ses conclusions, on pouvait s'attendre à ce que celles-ci suscitent un large débat dans l'ensemble du pays mais aussi devant le Parlement. Ce débat aurait concerné tous les problèmes liés aux causes et aux manifestations de l'insécurité et, en particulier, la réforme indispensable de la police nationale pour en faire un service public à la hauteur des exigences de la situation.

En novembre 1983, ne voyant toujours rien venir du Gouvernement, nous avons pris l'initiative de déposer à nouveau une proposition de loi reprenant les grands axes de la précédente.

C'est dire combien les sénateurs communistes étaient et restent demandeurs d'un grand débat n'évitant aucune question sur la police nationale. J'ai dit « restent demandeurs » car, monsieur le ministre, je crains que ce projet de loi ne permette pas d'ouvrir vraiment ce débat dans toute son ampleur.

Il n'est pas question pour moi de nier l'évident besoin d'une modernisation de la police et de ses moyens. J'ai d'ailleurs rappelé l'importance que les parlementaires communistes y attachent. Mais l'effort annoncé, qui représente 5 milliards de francs sur cinq ans, risque fort de voir son efficacité plus que réduite par une absence de volonté politique de traiter « le problème à la racine ».

Voilà quelques semaines, je vous interrogeais à cette même tribune sur l'état du parc automobile de la police dans le département de la Seine-Saint-Denis. Ce n'est donc pas moi qui refuserai qu'un effort important soit réalisé dans ce domaine, tout comme dans ceux de l'informatisation des commissariats, de la formation des policiers et du renforcement de la police scientifique.

Votre projet de loi vient d'ailleurs, à quelques semaines de distance, me donner raison sur l'insuffisance des moyens de la police que je signalais au cours de la discussion de cette question orale sans débat.

Mais outre le problème des sources du financement de cet effort, sur lequel je reviendrai, la question que je poserai est simple : modernisation de la police, certes ; mais pour quoi faire ?

A la lecture du projet de loi, on constate, dès l'exposé des motifs, que le texte s'appuie sur une analyse des sources de la délinquance pour le moins restrictive. J'en cite un extrait : « Même encourageants, ces premiers signes » — il est ici question de l'inflexion de la hausse de la délinquance, constatée en 1983, 1984 et 1985 — « ne doivent pas nous détourner d'un constat de carence : la France a bâti ses villes et ses banlieues sans se soucier de leur sécurité, de notre sécurité. Il faut des lois, combler les lacunes qu'un quart de siècle d'urbanisation nous a léguées ».

Le mot est lâché : l'urbanisation, responsable de l'insécurité. On cherche en vain une autre notion dans cette explication sommaire, et, par exemple, celle de la crise.

Par rapport aux analyses très fines de ce phénomène de la délinquance réalisées par la commission des maires qui, d'ailleurs, reprenaient pour une part celles des communistes, quel recul !

Qu'il me soit permis de prendre ici un exemple que je connais bien, celui de La Courneuve, où l'association d'idées urbanisation-délinquance est souvent présentée comme l'unique rouage de l'insécurité.

Etant le maire de la commune où se trouve le grand ensemble dit des « 4 000 logements », dont la construction fut décidée, je le rappelle, en 1956, sous un gouvernement auquel participaient les socialistes et dont la droite, à la tête de la ville de Paris, se désintéressa pendant vingt ans, je ne puis qu'apporter le témoignage de la dégradation de la qualité de la vie que peuvent engendrer l'édification de grandes bâtisses médiocres et leur détérioration rapide qui est due aux nombreux vices de construction et à l'absence d'entretien.

Toutefois, en ce qui concerne plus spécialement l'insécurité, qui pourra affirmer que celle-ci est moindre dans une zone pavillonnaire, voire dans les quartiers les plus touristiques de Paris ?

Les raisons de la délinquance sont multiples. Le fait que les populations les plus humbles aient été chassées du centre des villes — de Paris, en l'occurrence — vers les banlieues par la spéculation immobilière et que l'on ait rassemblé dans ces grands ensembles construits rapidement des personnes connaissant les plus grandes difficultés pour vivre, sans aucun souci d'équilibre social, y a sans doute contribué.

A cette concentration s'est ajouté le fléau du chômage qui frappe partout, à la campagne comme à la ville, en pavillon individuel comme au quinzième étage d'une tour.

Nier ces réalités, limiter la recherche des causes de ce phénomène grave, d'autant plus grave qu'il touche d'abord, quotidiennement, les plus déshérités, à la seule urbanisation de ce dernier quart de siècle, c'est refuser de regarder le problème en face.

Un projet de loi de modernisation de la police qui commence sur de telles bases ne peut prétendre partir des réalités dans leur diversité et leur profondeur.

La réalité, c'est l'aggravation des inégalités sociales, la richesse accumulée par une fraction de la société, la marginalisation pour d'autres, la crise morale et l'échec scolaire. Il ne saurait, certes, être question de demander à la police de tout régler. Mais, quand la « casse » de l'emploi est méthodiquement programmée, quand les zones d'éducation prioritaires ont leurs moyens réduits, ce qui accroît l'échec scolaire, quand on ne propose à la jeunesse que le choix entre le chômage, un T. U. C. et les travaux précaires, quand les profits financiers s'accroissent au détriment de l'emploi, de l'investissement et des plus pauvres, quelle valeur et quelle efficacité peut-on attribuer aux déclarations du Gouvernement en matière de sécurité ?

Pour nous, la modernisation de la police doit avoir lieu ; elle doit s'inscrire d'abord, comme je l'ai indiqué, dans une réforme globale de ce service public et, plus largement, dans le cadre de l'élaboration d'une authentique politique de la sécurité, qui serait fondée sur le tryptique : prévention, dissuasion, répression-réinsertion. La première des préventions serait d'ailleurs le recul du chômage et de l'échec scolaire.

J'insiste sur la complémentarité de ces différents aspects car privilégier l'un par rapport à l'autre conduirait à l'échec.

Il faut résolument sortir de ce réflexe qui vise à écarter les indésirables et à les entasser en prison en s'étonnant par la suite de les voir ressortir encore plus « délinquants » qu'avant.

La prison ne peut demeurer notre seul rempart contre la délinquance, un rempart d'ailleurs bien fragile, alors que le nombre de prisonniers ne cesse d'augmenter.

Les services publics que sont la police et la gendarmerie — je note et regrette l'absence totale de cette dernière dans ce projet alors qu'elle joue un rôle très important en matière de sécurité publique — doivent être adaptés à ces actions de prévention, de dissuasion et de répression dont j'ai parlé à l'instant : prévention sociale d'abord et développement de la solidarité entre habitants d'un même quartier, d'un même immeuble ; mais aussi, pour ce qui concerne la police, prévention par une meilleure présence sur le terrain permettant au policier de s'intégrer dans un quartier, d'en mieux connaître les problèmes, les habitants et leurs aspirations.

Encore faut-il que les quelque 10 000 policiers qui sont actuellement occupés à des tâches sans rapport aucun avec leur mission soient rendus à celle-ci. L'informatisation devrait permettre de déboucher sur des résultats intéressants dans ce domaine.

Par ce projet de loi, il n'est pas question d'augmenter le nombre total des policiers qui existent dans toute la France, mais de les répartir mieux.

Je me permets quand même une réflexion en ce qui concerne le nombre des policiers : si l'on prévoit de faire appel aux soldats du contingent, c'est bien que l'on manque d'effectifs, ou alors je ne comprends pas bien la démarche.

Les efforts budgétaires doivent être prioritairement orientés vers la formation des policiers aux missions de prévention sur le terrain, vers l'équipement tant immobilier que mobilier, vers la rénovation ou la construction des locaux de police, vers le logement des policiers ; autant d'actions qui relèvent de la responsabilité de l'Etat.

L'ilotage doit non pas être abandonné ou réduit mais, au contraire, renforcé. Partout où il a été installé et mené à bien, des résultats encourageants ont pu être obtenus. J'ai constaté que la disparition des policiers dans certains quartiers, même pendant un temps très court, entraîne immédiatement des réactions de la population qui s'inquiète alors : où sont-ils passés ? Il faut qu'ils reviennent. Or je constate actuellement un arrêt dans la mise en place de groupe d'ilotage et dans la volonté de mener jusqu'au bout cette expérience.

La concertation entre les différents partenaires, c'est-à-dire la police, mais aussi les élus, la justice, les éducateurs, les enseignants, les associations, doit se développer au sein des conseils de prévention de la délinquance, qui doivent disposer des crédits et moyens nécessaires à leur fonctionnement.

En amont, la prévention qui est mise en œuvre dans le cadre des opérations Eté-Jeunes, dont je me félicite, ne peut demeurer l'apanage d'une saison sous peine de voir chaque automne tous les efforts de l'été réduits à néant.

Les policiers ont toute leur place dans ces opérations, c'est le cas à La Courneuve. Par leur présence au milieu des jeunes, tout comme par l'ilotage, ils concourent à donner une autre image de la police et, partout, à renforcer son autorité et son efficacité.

En aval, les services de l'éducation surveillée doivent enfin disposer des moyens de leur lourd travail qui sont loin de correspondre à leurs besoins.

La réinsertion doit, dans les cas où cela est possible, supplanter la prison, du moins pour les peines de courte durée.

A cet égard, la palette des peines de substitution doit être élargie et la procédure dite du travail d'intérêt général développée.

Enfin, il faut prendre à bras le corps ce terrible fléau qu'est la toxicomanie, en prenant conscience que la solution à ce problème ne peut être seulement médicale ou policière. Il s'agit d'un phénomène durablement grave : d'abord pour les jeunes, qui en sont les premières victimes et qui mettent ainsi leur vie en péril pour le plus grand bonheur de quelques réseaux de trafiquants internationaux ; ensuite parce que la consommation de stupéfiants, du fait des moyens qu'elle nécessite, conduit tôt ou tard le toxicomane à commettre des actes de délinquance pour payer ses doses.

Ainsi la toxicomanie devient-elle génératrice d'une délinquance plus violente et plus fréquente.

Dans toutes ces actions, il y a place pour un grand service public moderne de la police doté de policiers mieux équipés, mieux formés et surtout plus présents sur le terrain. C'est dans cette voie que doit être recherchée l'amélioration de leur efficacité, car il faut se persuader d'une idée, que nous émettions

d'ailleurs dès 1980 dans notre proposition de loi, à savoir que c'est non pas le caractère répressif de la peine encourue qui dissuade le délinquant potentiel, mais la certitude d'être pris.

Telle est, monsieur le ministre, notre conception de ce que devrait être un service public de la police moderne, adapté aux réalités du terrain sur lequel il agit.

Limité à un seul aspect de la question, votre projet arrive à un moment où l'on assiste à un recul en matière d'utilisation de la police.

Le constat que nous faisons lors du dépôt de notre proposition de loi, en 1983, selon lequel la force publique n'avait plus été détournée — comme c'était le cas à l'époque où la droite dirigeait le pays — de sa mission en faveur de la sécurité des personnes et des biens pour être utilisée dans la répression des luttes sociales, ce constat, dis-je, nous ne pourrions malheureusement plus le faire aujourd'hui. De Citroën à S. K. F., aux chantiers navals de Dunkerque, les exemples se multiplient qui témoignent d'un retour aux vieilles méthodes que l'on croyait abandonnées mais qui ne sont que la suite logique du discours qui vise à faire admettre qu'il n'y a pas d'autre politique possible que celle qui est actuellement menée.

Personne ne peut prétendre que les travailleurs de Citroën, de S. K. F. ou des chantiers navals mettent en danger l'ordre public et les institutions. Au contraire, en défendant l'emploi, en défendant la richesse nationale, c'est-à-dire une société plus humaine, ils défendent l'ordre public et les institutions. Ils agissent même sur les causes de l'insécurité que peuvent représenter l'ordre public et les institutions dans une société duale ou, comme l'on dit, « à deux vitesses ».

Les mêmes qui répètent à longueur d'antenne que la crise est fatale et qu'il faut avaler la pilule de l'austérité ne peuvent admettre que le lien soit établi dans les esprits entre crise et délinquance, entre crise et insécurité. La renonciation aux objectifs de transformation de la société ne peut que produire ces résultats et la répression n'en est que plus dure à l'encontre de ceux qui refusent de courber l'échine.

Nous voyons d'ailleurs la traduction de cette orientation dans l'annexe du projet de loi, qui prévoit un accroissement des moyens de maintien de l'ordre. J'attends que l'on m'explique le caractère prioritaire de ce secteur, d'autant qu'il ne me semble pas, la droite l'ayant, en son temps, particulièrement pourvu, qu'il y ait un retard dans ce domaine alors qu'il existe tant de besoins criants ailleurs.

Autre point qui fait problème dans ce projet de loi : l'absence de référence à la gendarmerie, omission d'autant plus inquiétante que l'on estime à environ 80 p. 100 des 82 000 gendarmes le nombre de ceux qui exercent des missions de police judiciaire ou administrative.

En outre, nous ne pouvons accepter que les règles déontologiques soient édictées par décret et que le débat soit, là aussi, évité. Nous avons des propositions à formuler dans ce domaine sur lequel je reviendrai lorsque notre amendement viendra en discussion.

De même, le recours à une augmentation massive du montant des contraventions de police nous pose question.

En effet, le doublement du taux des amendes rendra leur recouvrement plus difficile ; de très nombreuses familles en difficulté ne pourront acquitter de telles sommes ou encore la faute commise par un seul membre de la famille pénalisera l'ensemble de celle-ci et accroîtra encore ses difficultés. Il s'ensuit que nombre de ces amendes ne pourront matériellement être payées par les contrevenants, au-delà d'un certain niveau. L'efficacité de la méthode est donc douteuse.

Si le Gouvernement est à la recherche de financements, il nous semble que les moyens existent ailleurs en proportion importante. Ces moyens permettraient même de trouver un financement supérieur. Je pense à la délinquance économique, à la fraude fiscale, à la spéculation, aux transferts illicites de capitaux, autant d'activités dont il est de notoriété publique et statistiquement constaté qu'elles coûtent beaucoup plus cher au pays que la délinquance que l'on pourrait qualifier de « classique ».

Frapper plus durement ce type de délinquance ne serait donc qu'une suite logique du constat qui précède et les fonds ne manqueraient pas, qui permettraient de financer la modernisation de la police, voire d'autres modernisations.

Enfin, il me semble que les femmes et les hommes dont le métier comporte l'utilisation d'un véhicule comme outil de travail risquent d'être à nouveau pénalisés directement par la hausse très importante des contraventions.

Le dernier aspect du projet, sur lequel j'émettrai les plus grandes réserves — j'y suis même franchement opposé — et qui a d'ailleurs été introduit lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, concerne la possibilité pour les appelés du contingent d'effectuer leur service national dans la police. J'expliquerai tout à l'heure les raisons qui fondent notre opposition à cette mesure qui nous semble à la fois inutile et dangereuse.

Au moment de conclure, je tiens à préciser l'esprit dans lequel les sénateurs communistes abordent la discussion de ce projet.

Les élus communistes, qu'il soient sénateurs, députés, maires ou conseillers généraux, œuvrent quotidiennement selon leurs possibilités dans le sens d'une amélioration de la sécurité de leurs concitoyens.

Les maires communistes ont pris, prennent et prendront encore demain toutes leurs responsabilités dans ce domaine.

Dans le département dont je suis élu, la Seine-Saint-Denis, nombreux sont les maires communistes qui ont mis en place, avant même qu'un décret de juin 1983 ne les y invite, des conseils communaux de prévention de la délinquance, au sein desquels ils ont à cœur de travailler à la confrontation des expériences des différents intervenants dans le but d'en faire émerger une approche commune de la délinquance et des actions coordonnées.

Nombreux sont les maires communistes qui, plutôt que de créer des polices municipales, cherchent à améliorer les conditions de fonctionnement des services de la police nationale, qui connaissent les pénuries en matériel et en équipement que dénonce le projet de loi.

Nous regrettons que la seule modernisation de la police que propose le Gouvernement soit une modernisation matérielle alors que les problèmes de fond ne sont pas traités ni même abordés.

Nous défendrons nos amendements avec le souci d'engager le débat sur toutes les questions que j'ai soulevées et ce dans un esprit constructif, avec la volonté d'aboutir à un projet meilleur que celui qui nous vient de l'Assemblée nationale. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

M. le président. La parole est à M. Lejeune.

M. Max Lejeune. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, par un retournement auquel nous avons été habitués dans d'autres domaines, la police, qui en 1981 avait dû subir les avanies et reproches du ministre de l'intérieur de l'époque — n'avait-elle pas été accusée de racisme ? — bénéficie désormais, à la veille des échéances électorales, de toutes les attentions.

Pour ne pas être en reste à cet égard, la gendarmerie a eu droit, de son côté, lors du dernier conseil des ministres, à un communiqué fort élogieux. Il était certes tout à fait mérité, mais je suis persuadé que cette arme aurait préféré que lui soient épargnées les humiliations qu'elle a, hélas, dû subir en Nouvelle-Calédonie, dans des conditions inadmissibles.

Le texte qui nous est présenté ne soulève pas dans ses objectifs d'opposition de ma part, mais le véritable problème est de savoir si les mesures proposées, dont certaines apparaissent judicieuses, sont susceptibles de redonner à la police son moral et sa pleine efficacité dans un contexte de criminalité et de délinquance qui devient de plus en plus inquiétant, contrairement à certaines déclarations apaisantes.

Ces dispositions suffiront-elles pour faire disparaître le malaise profond qu'éprouvent l'ensemble des défenseurs de l'ordre, traumatisés par une politique de laxisme pénal désastreuse, secoués par les mutations prononcées à l'encontre de certains de ses cadres qui ont dû subir la vindicte de syndicalistes devenus les principaux conseillers de M. Defferre, perturbés par des décisions spectaculaires prises au plus haut niveau de l'Etat et qui, considérés comme des désaveux, ont eu pour résultats de relancer fort inopportunistement ce que certains se plaisent à appeler « la guerre des polices » ?

Il convient de faire tout d'abord l'analyse du projet de loi qui nous est soumis avant de souligner ce qu'il peut avoir d'insuffisant.

L'article 1^{er} implique, en fait, l'approbation du rapport annexé et l'article 4 prévoit que le Gouvernement édictera avant le 31 décembre prochain un code de déontologie de la police nationale, ce qui paraît fort louable.

Le rapport en lui-même comporte une analyse qui, pour l'essentiel, ne soulève pas d'objection ; il propose des mesures dont certaines paraissent fort bonnes, telle l'extension de la qualification d'agent de police judiciaire.

Mais, pour l'essentiel, ce que le Gouvernement demande au Parlement, c'est d'approuver un large programme de fonctionnement, de formation et d'équipement portant sur cinq ans et concernant, en fait, la prochaine législature, qui aura la responsabilité de son application. Sur neuf articles, cinq sont relatifs au financement de ce programme qui, au moins en partie, sera assuré par une très forte augmentation des amendes pour contravention de police.

Ces dispositions paraissent non seulement discutables mais tout à fait détestables pour plusieurs raisons.

Il est dangereux tout d'abord, vis-à-vis de l'opinion publique, qui, dans sa grande majorité, fait confiance aux policiers, que soit créé, même s'il ne s'agit pas d'un intérêt personnel mais d'un intérêt de corps, un lien entre le nombre et l'importance des contraventions et le financement des services de police.

Une telle constatation ne pourra qu'alimenter des campagnes de dénigrement, déjà trop fréquentes et trop systématiques. Elle présente, en outre, le danger d'entraîner quelques-uns à des excès de zèle ; en tout cas, c'est ce qui inévitablement sera affirmé.

Le doublement des tarifs proposés me paraît, au surplus, tout à fait injuste. Les modestes contrevenants vont apparaître comme frappés avec une sévérité particulière tandis qu'au contraire les délinquants et les criminels bénéficient de bien des indulgences grâce aux initiatives fort souvent contestables de M. le garde des sceaux.

Il y a là une contradiction qui apparaîtra comme insupportable à l'opinion publique au lendemain des mesures de grâce présidentielle prises pour le 14 juillet et d'autant plus contestable que le rapport annexé au projet de loi souligne la courbe ascendante des petits délits et des agressions contre les femmes et les personnes âgées qui ont sextuplé en dix ans, en augmentant de 549 p. 100.

Je voterai donc contre les dispositions financières proposées mais j'ajoute que ce texte me paraît fort décevant par ces insuffisances graves et par l'absence de dispositions que nous étions en droit d'attendre, et dont voici à mes yeux les principales.

Elles concernent la protection des policiers et des gendarmes, les mesures indispensables pour les aider dans leurs tâches, la lutte contre le terrorisme.

Les agents de l'ordre ont besoin d'être protégés physiquement et moralement contre les agressions qui se sont multipliées contre eux. La liste tragique de ceux qui tombent sous les balles des assassins s'allonge de mois en mois.

Il a été suggéré que la peine de mort soit rétablie pour réprimer ces crimes. Pour le moins, il devrait être prévu qu'aucune mesure de réduction de peine ne pourrait être accordée aux auteurs de ces meurtres.

Vous n'avez rien envisagé non plus pour mettre un terme, et cela relève de décisions gouvernementales beaucoup plus que de décisions législatives, à une sorte de racisme antipolice qui parfois émane de ceux qui, au contraire, devraient avoir à cœur de défendre leurs auxiliaires.

Le comportement de certains magistrats engagés est, à cet égard, insupportable. Il est des déclarations qui devraient être sanctionnées. Il ne s'agit pas d'excuser des bavures, elles doivent être réprimées sévèrement ; mais il est intolérable qu'un policier ou un gendarme soit *a priori* l'objet de la méfiance de certains magistrats.

Les agents de l'ordre ont besoin d'être aidés dans leurs tâches. A ce sujet, l'arrêt de la Cour de cassation concernant les vérifications d'identité appelait une initiative législative sans laquelle les services de police sont pratiquement paralysés dans la recherche des étrangers qui font l'objet de poursuites judiciaires ou sont en situation irrégulière. Rien n'a été fait.

Je vous ai posé, en date du 1^{er} novembre 1984, une question écrite à ce sujet, qui n'a toujours pas reçu de réponse.

J'attirai également votre attention sur un certain nombre de filières qui permettent de tourner la réglementation et favorisent l'invasion des étrangers pénétrant clandestinement ou irrégulièrement sur notre territoire.

Je soulignai aussi que les décisions judiciaires de reconduite à la frontière, intervenues après une procédure longue et coûteuse, n'étaient pas portées sur le fichier des personnes recherchées, ce qui interdit pratiquement à la police ou à la gendarmerie d'identifier les étrangers frappés par une telle mesure lorsqu'ils s'installent dans un autre département.

Aucune disposition n'est prévue par vous pour faire face à cette situation, pas plus que pour lutter contre l'utilisation abusive de la qualité de réfugié politique.

La menace grave que représente pour notre pays le terrorisme a fait l'objet d'un rapport important du sénateur Masson au nom de la commission de contrôle présidée par Jacques Pelletier. Il est souligné dans ce document qu' hormis l'Irlande du Nord la France est le pays de la Communauté européenne où les attentats sont les plus meurtriers et les plus fréquents.

Des propositions précises ont été faites, notamment au plan gouvernemental : création d'un comité interministériel de liaison antiterroriste, création d'un office des investigations, renforcement du système informatique auquel la Chancellerie aurait accès.

Au plan législatif, certaines mesures sont préconisées : la qualification des actes de terrorisme, seules, en effet, la France, l'Autriche et la Suisse n'ont pas pris une telle mesure sur le plan européen ; le rétablissement de l'article 266 du code pénal qui réprimait l'association de malfaiteurs et qui a malencontreusement été abrogé par la loi du 10 juin 1983 ; la prolongation de la garde à vue à quatre jours ; la ratification de la convention européenne de lutte contre le terrorisme.

Au plan réglementaire, il est proposé une application plus stricte de la convention de Vienne, une limitation des effectifs de certaines missions diplomatiques dans des limites raisonnables, le renforcement du contrôle de la valise diplomatique.

Je ne retrouve aucune de ces mesures dans le chapitre consacré, dans votre rapport, à l'amélioration de la protection du territoire, à part le développement de l'équipement en matériel informatique. Cela ne peut que m'amener à souscrire, avec nombre de mes amis, aux conclusions de la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Mossion.

M. Jacques Mossion. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion qui vient de s'établir sur ce projet de loi, et notamment l'intervention de notre collègue et ami Pierre Salvi, auquel je tiens à rendre hommage pour la qualité de son rapport, prouve à quel point nos sentiments sont partagés sur ce texte. Partagés entre l'approbation — qui pourrait s'opposer à un plan de modernisation de la police au moment où le sentiment d'insécurité ne cesse de croître parmi les Français ? — et la condamnation de méthodes législatives peu conformes aux règles constitutionnelles en vigueur.

De plus, il est tout de même surprenant de présenter un plan quinquennal en fin de législature. Ce seront désormais vos successeurs qui devront honorer vos engagements.

Cette façon de faire est curieuse et ne correspond pas à l'enjeu dont l'importance est certaine : donner à la police les moyens d'accomplir les missions qui sont les siennes.

Sur le fond du projet de loi, il convient d'observer que l'accent est mis essentiellement sur la rénovation des matériels : transmissions, informatique, véhicules et immeubles. Incontestablement, un effort doit ici être fait et nous approuvons ces mesures. Nous aurions souhaité que les problèmes de carrière des personnels soient abordés.

La modernisation de la police passe, certes, par la mise à disposition de moyens nouveaux mais aussi par une nouvelle organisation des carrières.

En outre, le financement de ce plan essentiellement fondé sur des hausses — allant de 40 à 200 p. 100 — des amendes ne peut qu'entraîner de notre part les plus extrêmes réserves. Nous approuvons sur ce point les propositions d'amendement de notre rapporteur.

Il n'est pas acceptable de financer ainsi une programmation par une augmentation exorbitante du montant des amendes. Par ailleurs, décider, en dehors de toute loi de finances et en l'absence d'une loi de plan ou d'une véritable loi de programme, d'engager les finances de l'Etat sur plusieurs années n'est pas conforme aux règles constitutionnelles présidant à

l'élaboration de la loi. J'insiste sur ce point pour réaffirmer que cela ne représente pas un engagement juridique de l'Etat de procéder aux dépenses annoncées.

Par ailleurs, lors de l'examen de la loi de finances durant l'hiver 1984, on n'a pas soufflé mot de ce projet. On ne peut qu'en déduire que cette loi de programmation a été bâtie à la hâte, en recensant hâtivement des besoins et en les évaluant approximativement.

Cette hâte et cette précipitation à vous occuper de la sécurité de nos concitoyens vous ont fait oublier les propositions de loi élaborées par le Sénat en 1984. Ces propositions contenaient des dispositions plus harmonieuses que celles de ce projet de loi.

Je rappelle notamment la proposition déposée par notre collègue M. Pierre Salvi, portant charte de la police nationale.

Vous vous proposez, par voie de décret, d'établir un code de déontologie alors que seule une loi est habilitée à intervenir dans ce domaine. Le Sénat avait souhaité pour sa part l'élaboration d'une charte de la police par voie législative. Cela reste notre position qui seule garantit la solennité de l'adoption des règles qui touchent au domaine très sensible des libertés publiques.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, est plus un catalogue de bonnes intentions qu'un texte constructif. Devrai-je, à cet égard, vous rappeler que le Conseil constitutionnel a maintes fois déclaré que les lois se devaient de contenir des obligations précises et ne pas se contenter de déclarations d'intention ?

En outre, votre projet contient quelques vices de forme difficilement acceptables.

Les prévisions de dépenses n'ont pas fait l'objet de contreseing du ministre des finances, ce qui, étant donné le montant des crédits, est surprenant. De même, la modification du régime des amendes pénales, à l'article 5, ne bénéficie-t-elle pas du contreseing du garde des sceaux.

A cet égard, je voudrais ajouter que le pouvoir d'opposition, délégué aux procureurs de la République, en matière de délinquance de carte grise, me paraît constituer une grave atteinte au droit de propriété.

Monsieur le ministre, la police française a besoin d'une loi de programmation pour continuer d'assurer sa mission. Notre police est une des meilleures du monde, tant par la qualité morale que par l'efficacité et le dévouement de ceux qui la composent.

Pour lui permettre d'améliorer ses résultats, on ne peut se contenter des mesures que vous proposez. Il faut lui donner une loi solide et précise qui embrasse l'ensemble des problèmes de nos forces de sécurité.

En dernier lieu, j'évoquerai la création de « policiers auxiliaires » qui constitue une idée séduisante, mais dont la mise en œuvre risque de se heurter à de multiples difficultés : quelle formation initiale, policière, militaire ou judiciaire sera dispensée à ces appelés ? Quelles tâches, sinon les plus inintéressantes, leur seront confiées ? Où et comment seront-ils hébergés ? Qui paiera les dépenses d'hébergement de ces appelés ? Nous craignons fort qu'une fois encore les communes ne soient mises à contribution. Autant de questions demeurées pour l'heure sans réponse et auxquelles, monsieur le ministre, il convient que vous nous apportiez des réponses.

Pour toutes ces raisons, nous voterons les amendements de notre commission des lois et voterons le projet ainsi amendé, persuadés qu'un plan plus ambitieux pour la police devrait être adopté, mais convaincus aussi que, par notre vote, nous manifesterons clairement notre souci de voir notre pays se doter d'une police moderne et efficace, à l'image de la qualité des fonctionnaires qui la composent. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Maurice-Bokanowski.

M. Michel Maurice-Bokanowski. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà quelques semaines, M. le Président de la République a donné un nom au parvis du Trocadéro : parvis des droits de l'homme et des libertés. En présence de plusieurs Prix Nobel de la paix, outre son propre nom et le rappel de sa fonction, il a fait graver l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, celui qui affirme pour toujours que les hommes naissent libres et égaux en droits. Je veux croire, monsieur le ministre, que vous vous situez dans cette tradition et que vous cherchez à donner une signification concrète à l'article 2 de cette même

Déclaration des droits de l'homme, celui qui affirme que les droits fondamentaux sont la liberté, la sûreté, la propriété et la résistance à l'oppression.

C'est bien évidemment du deuxième de ces droits qu'il est question ici, de ce que nos prédécesseurs de 1789 nommaient la sûreté et que nous nommons la sécurité.

C'est un droit, en effet, que celui de pouvoir aller et venir sans craindre exagérément pour sa vie et celle des siens non plus que pour les quelques biens qu'il est permis d'espérer pouvoir acquérir par son travail.

Vous-même, monsieur le ministre, avez reconnu, en novembre dernier, devant nos collègues de l'Assemblée nationale, que la sécurité n'était pas seulement une angoisse collective irrationnelle, irréfléchie, irrépressible, mais une réalité concrète et quotidienne.

Je ne m'appesantirai pas sur la différence de ton entre la dénonciation de l'idéologie sécuritaire faite par M. le ministre de la justice et les déclarations de votre prédécesseur affirmant que, à l'occasion de vols de voitures ou de motos, au lieu de rechercher individuellement le voleur, la police encerclait un immeuble, y pénétrait et, à coups de pied et de crosse, maltraitait tout le monde. Dieu merci ! ces temps de barbarie ne sont plus. Aujourd'hui, le policier tapotera sur son ordinateur et, sans bruit de botte ni coup de crosse, assurera la sécurité de nos concitoyens.

Cependant, monsieur le ministre, je suis saisi d'un doute. En effet, l'un des principaux axes de la loi que vous nous soumettez aujourd'hui est de rendre la police plus disponible et plus proche des citoyens. Qui ne souscrirait à d'aussi louables objectifs ? Mais je me demande si nous mesurons tous combien un tel souhait est contraire à la situation actuelle de la police. Vos mesures — c'est un paradoxe, je le reconnais, mais je le tiens pour fondé — ne vont faire, me semble-t-il, que renforcer cette tendance très profonde que nous constatons, nous les élus locaux : plus on allège les tâches de la police, moins on la voit sur le terrain.

Sans doute connaissez-vous, monsieur le ministre, les lois tendancielles que Northcote Parkinson a décelées sur l'évolution structurelle de certains corps d'Etat. Ses études portant sur la Grande-Bretagne, il a notamment démontré, en étudiant le ministère de la marine britannique, que, moins il y avait de bateaux à la mer, plus il y avait de fonctionnaires à l'Amirauté, en d'autres termes, que, pour 542 grosses unités en service, il y avait, en 1914, 4366 fonctionnaires et qu'en 1967, quand il n'y avait plus que 114 grosses unités à la mer, il y avait 33 574 fonctionnaires de l'Amirauté. Cela aboutissait, selon une remarque synthétique brillante alliée à l'humour britannique, à une « très belle marine de terre ».

On ne peut comparer terme à terme, mais je me demande si nous ne sommes pas en train de voir naître une très belle police de commissariat quand c'est la police dans la rue que nos concitoyens souhaitent avant tout.

La police dans la rue, on la voit de moins en moins.

Il a déjà été démontré que les embauches qui avaient eu lieu depuis 1981 avaient à peine servi à combler les « trous » du service que créaient les nouvelles lois sociales. Il fallait bien que cette démonstration fût faite pour expliquer comment plus il y avait de policiers, moins on les rencontrait.

Mais il y a plus. Pour ma part, et sans vouloir me vanter, j'ai déjà, dans ma ville d'Asnières, mis en œuvre quelques-uns des thèmes qui nous agitent aujourd'hui. J'ai notamment participé à l'informatisation du commissariat et imposé au budget municipal quelques contraintes financières non négligeables pour décharger la police de certaines tâches afin qu'elle soit davantage parmi nos concitoyens. Peine perdue, même si j'y ai gagné — et j'y suis sensible ! — les félicitations des pouvoirs publics et quelques subventions de la commission Bonnemaïson. Je reste sans illusion : je viens d'apprendre, quasiment par hasard — ce qui n'est pas très agréable — que ce serait à présent à la mairie de délivrer les autorisations de sortie du territoire pour les mineurs. A terme, l'établissement des cartes d'identité et des passeports nous reviendra également. Mis à part le fait que tout cela se fait sans aucune concertation, nous pourrions, après tout, en être d'accord si nous avions le sentiment que la police, effectivement déchargée, était plus présente dans nos quartiers. Je ne veux pas m'engager pour l'avenir, mais je sais d'avance qu'il n'en sera rien. Les appelés viendront renforcer d'excellents commissariats, tout à fait modernes, mais sans doute si confortables que personne ne jugera bon d'en sortir !

Comme beaucoup d'élus, il a bien fallu que j'entraîne mon conseil à voter la création d'une police municipale. Comment considérer cela autrement que comme un transfert de charge ? La preuve est faite que la décentralisation n'est plus un espoir, mais un fardeau.

Il y a, toutefois, un moment dans sa vie où le citoyen a l'occasion de trouver que la police est très présente, c'est lorsqu'il manifeste ou lorsqu'il se promène dans le nord du XVI^e arrondissement de Paris ou à Neuilly, où la quasi-totalité de la police est affectée à la garde de personnalités diverses et de qualité qu'on pourrait quelquefois discuter. Ainsi, le représentant de M. Ben Arafat mobilisé à Courbevoie un nombre impressionnant d'agents ou inspecteurs. Comme le dirait votre collègue M. Quilès : « Il ne faut quand même pas pousser. »

D'innombrables manifestations ne nécessitent aucunement ce déploiement de forces de police, qui choque, notamment, les étrangers lorsqu'ils en sont les témoins. Quand les élus des Hauts-de-Seine sont venus vous rendre humblement visite, il y a un mois, monsieur le ministre, ils ont malgré tout été quelque peu surpris de constater que le comité d'accueil de la police qui les attendait était composé de plus de membres que leur propre délégation n'en comptait.

De la même façon, à l'heure où l'on parle tant de libéralisme et de privatisation et où même, me dit-on, le parti socialiste réfléchit à cette question — excusez-moi de me répéter, mais c'est à dessein — je suis choqué de voir des forces de protection attachées en si grand nombre à quelques personnalités. Certes, vous me rétorquerez : « Que dirait-on si on ne protégeait pas ces personnalités ? » En effet, les attaques et les règlements de comptes terroristes ne nous épargnent pas plus que nos voisins.

En outre, un tel déploiement de protection a une vertu pédagogique : il démontre que « l'idéologie sécuritaire », dont je rappelez, au début de mon intervention, les véhémentes dénonciations par le ministre de la justice, est la chose du monde la mieux partagée et qu'elle n'épargne pas les puissants. La différence, c'est que, eux, ont les possibilités de se rassurer en soustrayant, à leur profit, une protection qui devrait être au service de tous. Eh bien, je le dis clairement mais simplement, en reprenant un slogan qui fut longtemps celui de vos anciens alliés gouvernementaux : « Les riches peuvent payer. » Pas les pauvres. On peut très bien imaginer une protection privée des personnes à risque, cela afin que l'Etat réserve ses moyens à ceux qui ne peuvent avoir espoir qu'en lui et qu'en son action. Je voudrais un peu moins de policiers dans le nord du XVI^e arrondissement et à Neuilly et un peu plus à Asnières-Nord et dans certains secteurs du département dont je suis l'un des sénateurs.

J'aurais aimé trouver dans vos projets de réforme de la police cet élément qui concerne de nombreuses communes des départements de la couronne, à savoir la fin ou la modification du statut spécial qui est le nôtre et qui fait que le maire est étranger, dans sa commune, aux agissements du commissariat. Il est hors de doute que les problèmes d'insécurité, c'est d'abord dans les banlieues des grandes villes et plus particulièrement dans la banlieue parisienne qu'ils se trouvent. Rendre certains pouvoirs de police au maire, faire qu'il ait une concertation institutionnelle avec le commissaire et qu'il ne soit plus soumis à la bonne ou la mauvaise humeur de ce dernier, c'est une réforme que je crois importante. Si vous ne l'envisagez pas, c'est peut-être parce que, comme pour tout le reste de votre projet, il eût été bon que vous preniez l'avis des élus et non pas seulement celui de certains syndicats.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre, sans avoir la moindre hostilité à l'égard de vos plans de modernisation, je crains qu'ils ne passent à côté des vraies réformes et que nos concitoyens ne persistent à mettre en corrélation l'augmentation faramineuse de leurs contraventions et le sous-effectif des policiers dans leur ville.

La rénovation et la réforme de la police sont une grande œuvre qui mérite mieux que ce jugement populaire. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le moment de mon intervention invite à la brièveté et j'y veillerai, n'ayant nullement l'intention, l'importance quantitative des autres interventions étant suffisante en ce domaine, de reprendre les arguments développés pour ce texte de loi ni surtout de relever les inconséquences, les illogismes, et les exercices d'équilibre de ceux qui, aujourd'hui,

d'hui comme hier, réclament que soit assurée la sécurité des habitants et refusent les propositions qui en fournissent les moyens.

Mon propos est plus limité ; il vise simplement à aborder un des points particuliers évoqués dans le rapport annexé, rapport qui, curieusement, n'accompagne pas le projet de loi n° 458 distribué au Sénat alors qu'il est adjoint, tout à fait naturellement, au projet de loi n° 2855 déposé à l'Assemblée nationale ; ce point concerne la police technique et scientifique et, particulièrement, au sein de la police scientifique, les laboratoires de police.

Je connais bien ces laboratoires. Pour assurer depuis près de trente ans la fonction de directeur adjoint du laboratoire de police de Lyon, je sais quelles sont les difficultés qu'ils rencontrent pour remplir leur rôle et je connais les obstacles auxquels, depuis des années, ils se sont heurtés pour s'adapter aux techniques modernes afin d'être plus efficaces. Quelles que soient les conditions, l'implantation géographique de ces laboratoires, et quoi qu'en dise aujourd'hui la presse, qui les a parfois malmenés, directeurs, directeurs adjoints et agents, à Lille, à Marseille comme à Lyon, ont toujours apporté attention, mais aussi résolution, pour donner, dans le cadre des orientations de l'enquête, mais aussi dans les expertises, les réponses les plus sûres permises par les moyens dont ils disposaient.

Aussi me suis-je réjoui, tout à l'heure, monsieur le ministre, quand je vous ai entendu insister sur leur rôle en matière d'investigation, pour élucider les affaires et pour permettre de mieux connaître et de mieux comprendre les éléments d'une situation, d'un procès ou d'un crime.

Je me suis réjoui aussi que la visite du laboratoire de Lyon vous ait permis de disposer d'éléments concrets de connaissance et de mesurer combien, par les méthodes habituelles maintenant utilisées dans ce laboratoire, il y a de possibilités techniques solides.

Je me permets simplement de faire quelques suggestions sur un point particulier, à propos duquel vous avez attiré l'attention de l'assemblée en indiquant qu'un projet portant sur 500 embauches environ permettrait d'accroître l'efficacité des laboratoires de police. Vous avez, me semble-t-il, limité votre intention à une catégorie certes utile : les ingénieurs. Je me permets de plaider pour d'autres catégories professionnelles qui ont permis, depuis des années, les évolutions que l'on a pu enregistrer et, en particulier, pour les pharmaciens. Leur formation initiale les prédispose à l'utilisation de matériels pluridisciplinaires, comme vous le suggérez dans votre rapport, qui permettent d'optimiser les moyens offerts par la physique, par la chimie, par la biologie.

La détermination sans incertitude de l'origine d'une tache de sang, de sperme, l'étude attentive des cheveux et de beaucoup d'autres indices, apportant là aussi des éléments certains, permettent aujourd'hui de clarifier les débuts d'une enquête, mais aussi d'élucider, au cours d'un procès, les causes et les conséquences de certaines sources de renseignements. Les batailles dites d'experts apportent également des éléments qui font progresser les techniques de recherche.

Une autre catégorie professionnelle paraît particulièrement utile dans le fonctionnement des laboratoires : ce sont les officiers de police, qui, par leur formation, par leur expérience, ont beaucoup appris sur les armes et peuvent ainsi adapter leurs connaissances en balistique aux efforts nécessaires d'investigation. Leur contribution est importante.

Une catégorie professionnelle appartenant au corps médical est également d'une grande utilité. Il s'agit des médecins légistes dont les connaissances en anatomopathologie permettent parfois de mieux comprendre le déroulement d'un crime, la façon dont les balles ont pu pénétrer dans un corps, etc.

Je me suis permis d'intervenir afin de formuler ces quelques remarques quant au devenir des laboratoires de police, qui, à l'heure actuelle, sont un des éléments pivots dans les secteurs que je viens d'évoquer.

Dans un autre secteur, le trafic des stupéfiants, la lutte a été beaucoup plus efficace grâce aux efforts faits dans ce domaine. Aujourd'hui, nous disposons de moyens qui permettent de dire de façon certaine si une poudre saisie contient ou non des stupéfiants. Il est possible également de déterminer leur origine géographique et parfois même, à partir des impuretés qu'ils contiennent, les lieux de leur transformation.

Tout cela justifie pleinement, monsieur le ministre, vos propositions, vos remarques, tout particulièrement celles qui sont dans le rapport annexé au projet de loi dont je parlais à l'instant.

Je n'ajouterai rien aux propos qui ont été développés par mes amis et collègues Marcel Vidal et Jacques Durand si ce n'est pour dire que je m'y associe pleinement de même que j'approuve tout à fait, monsieur le ministre, votre projet, vos propositions, vos intentions et les propos que vous avez tenus ici aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, je commencerai par répondre à M. Sérusclat. Je n'ai pas limité, monsieur le sénateur, mon propos aux ingénieurs. J'ai parlé des scientifiques. Il est bien évident que pour moi, ce corps comprend non seulement des ingénieurs, des ingénieurs chimistes par exemple, mais aussi des biologistes, des spécialistes de toutes les disciplines scientifiques, des techniciens et des personnels de laboratoires.

Les autres suggestions que vous avez évoquées — j'ai d'ailleurs pu faire certaines constatations, notamment lors de la visite que j'ai effectuée au laboratoire de Lyon — sont riches de possibilités et seront mises en œuvre.

Je ne pourrai pas répondre de façon complète à toutes les interrogations, les observations et éventuellement les critiques ou, au contraire, les expressions de soutien qui se sont manifestées aujourd'hui.

Tout d'abord, plusieurs orateurs ont dénoncé toutes les dispositions qui ne figurent pas dans le plan de modernisation de la police. S'il est vrai que ce projet de loi ne comporte ni une redéfinition de la politique pénale suivie par le Gouvernement, ni l'exposé de la politique du Gouvernement en matière d'immigration, il présente, en revanche, un certain nombre de propositions concernant la modernisation et l'équipement de la police nationale, ce qui constitue d'ailleurs l'objet de ce texte.

La plupart des mesures de réorganisation que certains évoquent ici, après les avoir parfois abordées dans des projets de loi, ne relèvent pas, en fait, de la loi.

Ainsi, je n'ai eu besoin d'aucune loi pour créer une direction de la police scientifique et technique, pour introduire certaines modifications dans d'autres services de police — cela ne relevait même pas du décret ! ou pour créer un service chargé de coordonner la lutte contre le terrorisme. En effet, de nombreuses modifications administratives, dont certaines sont passées inaperçues et n'ont d'ailleurs besoin d'aucune publicité, ne relèvent pas de la loi.

Le problème des corps de fonctionnaires de police ne relève pas non plus de la loi, même s'il mérite sans doute un débat public ; il pourra d'ailleurs avoir lieu lors de la prochaine discussion budgétaire.

Baucoup de points soulevés ce soir pourront d'ailleurs être repris d'une façon générale dans le débat sur le budget du ministère de l'intérieur, à l'automne prochain ; ce débat permettra, en effet, de passer en revue à la fois une action et le début de la réalisation de ce programme.

Il s'agit non pas, c'est vrai, d'une modification des statuts des corps de police, qui ne relève pas de la loi, d'un débat de politique judiciaire ou de politique pénale, mais d'un programme de modernisation de l'équipement immobilier et du matériel de la police nationale. Dans quelques mois, le Sénat examinera la première tranche annuelle lors de la discussion du budget pour 1986.

Sur le fond, j'observe que la plupart des mesures qui sont proposées sont relativement exemptes de critiques.

M. Balarello a relevé que l'informatisation de la police de l'air et des frontières était déjà commencée. C'est exact. Il est normal que ce service, qui est relativement récent, soit à la pointe du progrès. Mais l'accélération de son informatisation sera spectaculaire, puisque le nombre de terminaux passera de 60 à 400. Cette mesure figure dans le rapport annexé au projet de loi déposé par le Gouvernement, comme M. Sérusclat et moi-même l'avons fait remarquer. Si le Sénat ne l'a pas diffusé, j'en suis surpris. Ce rapport a été distribué à l'Assemblée nationale, heureusement !

Le problème du maintien de l'ordre a été évoqué par M. Masson. Les unités mobiles de la police nationale, bien que leur mission principale soit de participer au maintien de l'ordre public, sont actuellement, pour moins de 50 p. 100, employées à cette tâche.

Elles exercent des missions de sécurité générale à Paris, sur des aérodromes ou ailleurs, par exemple dans des régions touristiques ou balnéaires durant l'été.

M. Vidal a parlé des régions côtières dont la population peut être multipliée par dix pendant deux mois de l'année. Les compagnies républicaines de sécurité y jouent un rôle fondamental. Actuellement, l'équivalent des effectifs d'une vingtaine de compagnies républicaines de sécurité assurent des tâches de police dans des communes qui deviennent de véritables villes pendant l'été.

Pour le reste, hélas ! les nécessités du maintien de l'ordre existent, surtout lorsque cet ordre est troublé. Puisque vous avez cité l'entreprise S. K. F., monsieur Marson, je rappellerai qu'il a fallu déplacer des unités qui assuraient une mission de sécurité générale à Paris ou à l'aéroport du Bourget pour les mener, l'ordre public ayant été deux fois troublé, sur les lieux des incidents et parfois très tôt le matin, alors que les unités de police étaient très utiles là où elles se trouvaient.

On a estimé que les effectifs de 4 500 agents de la police de l'air et des frontières étaient insuffisants. Ils ont crû dans des proportions extrêmement fortes, passant de moins de 3 000 en 1980 à plus de 4 700 à l'heure actuelle. Ils doivent poursuivre leur mission et atteindre des résultats supérieurs en bénéficiant, peut-être plus encore que d'autres, des méthodes automatisées et informatisées de contrôle d'identité, ce qui suppose évidemment des conventions internationales pour l'établissement de titres d'identité faciles à contrôler de façon semi-automatisée.

M. Bécam a évoqué le problème de l'ilotage. Il a cru percevoir une diminution des efforts en faveur de l'ilotage. Dans le rapport annexé au projet de loi — et je regrette une fois de plus qu'il n'ait pas été distribué au Sénat — il est indiqué au contraire que l'effort de formation des fonctionnaires aux techniques de l'ilotage sera amplifié. Je crois me rappeler que nous avons programmé la formation d'environ 1 000 fonctionnaires par an, ce qui montre bien que nous ne relâchons pas notre effort, mais que, au contraire, nous l'accroissons.

M. Toutain a raison de constater qu'il existe des disparités entre les circonscriptions de police, surtout si l'on prend en considération non seulement la superficie et le nombre d'habitants, mais aussi le nombre des délits constatés.

Si l'on rapporte ces éléments, selon des barèmes complexes, aux effectifs des policiers en tenue ou aux effectifs totaux, on s'aperçoit qu'il existe des disparités, quels que soient les critères retenus. Quand on recherche l'origine de ces disparités, on trouve parfois des éléments anciens de favoritisme tout à fait extravagants. Je suis prêt à en écrire l'histoire. Dans certains cas, je les ai identifiés. Il convient, en effet, progressivement d'obtenir une meilleure répartition des effectifs de police.

Autant M. le sénateur Toutain a raison de soulever cette difficulté, autant il doit se rendre compte qu'il n'est pas possible de muter quarante fonctionnaires d'une circonscription à une autre. La correction de ces inégalités ne peut s'accomplir que progressivement.

En ce qui concerne les tâches indues, les circulaires que j'ai prises en mars dernier commencent à porter leurs fruits.

M. Béranger a évoqué le problème de l'attribution des qualifications d'agents de police judiciaire. En effet, il est prévu une formation et une sélection. Les problèmes d'encadrement qui se posent devront être pris en considération avant l'attribution de cette nouvelle qualification. Ces dispositions figurent, d'ailleurs, dans le projet de loi que le Gouvernement a déposé voilà quelques semaines sur le bureau de l'Assemblée nationale ; son exposé des motifs détaille assez bien à la fois les problèmes et les conditions dans lesquelles on entend les traiter.

Quant à la coordination, à l'échelon européen, de la lutte contre le terrorisme, monsieur Béranger, elle existe ; elle est constante, quotidienne et même, à certains égards, multiquotidienne. Elle s'exerce dans différentes directions et est, le plus souvent, bilatérale.

Monsieur le sénateur, lorsque vous parlez d'« europolice », vous pensez sans doute au projet qu'un membre du Gouvernement italien a présenté assez récemment à Rome, à titre privé, semble-t-il, puisque le Gouvernement italien ne l'avait nullement évoqué lors des entretiens au sommet qui avaient eu lieu préalablement.

Ce projet n'était pas intitulé « europolice », mais contenait un peu cette idée-là. Il prévoyait, en effet, des mesures d'interconnexion de fichiers, de constitution d'équipes internationales. Je ne sais s'il faut dire que ces dispositions étaient

ambitieuses ou utopiques. Cependant, je puis révéler que ce projet a été accueilli avec une extrême politesse par tous les ministres de l'intérieur des pays d'Europe, une grande courtoisie étant due à notre hôte — en effet, nous étions reçus par le ministre de l'intérieur italien — mais qu'il ne s'est pas trouvé un seul participant à cette réunion pour le soutenir.

Au contraire, tout le monde a jugé efficaces les formules actuelles de coopération en matière de lutte contre la criminalité en général, contre le grand banditisme et la drogue en particulier, ainsi que contre le grand terrorisme, telles qu'elles existent à travers un certain nombre de structures de concertation qui sont parfois moins larges que celles de la Communauté économique européenne, mais parfois beaucoup plus larges. A cet égard, je pense à Interpol, qui débordait largement le cadre de la C. E. E., ou au groupe « Pompidou » qui, en matière de lutte contre la drogue, réunit approximativement les pays appartenant au Conseil de l'Europe.

On ne peut même pas dire que ce projet a été combattu ; il n'a pas été pris en compte. En revanche, je puis confirmer la nécessité de poursuivre les formes de coopération qui existent aujourd'hui, auxquelles le Gouvernement français est très attaché.

Le même ministre de l'intérieur italien, quelque temps avant cette réunion de Rome, avait déclaré, dans une interview accordée au mensuel de son parti, la démocratie chrétienne, et publiée dans le numéro du mois de mars — je le cite de mémoire mais ce sont des phrases que l'on n'oublie pas, surtout après ce qui avait été dit en décembre et janvier dernier : « si je devais citer un modèle de coopération bilatérale exemplaire, je citerais la coopération franco-italienne ».

Quant à la coopération bilatérale avec l'Espagne, elle est extrêmement fréquente et intense. Les contacts anciens qui existent entre le ministre de l'intérieur espagnol et moi-même sont maintenus en permanence à l'échelon des services. Des visites récentes ont permis de confirmer que cette coopération était bonne.

Ce qui est vrai, c'est qu'on ne peut parler de ces problèmes qu'en termes abstraits ou généraux. En effet, il n'est pas possible d'illustrer les propos ; ce serait nuisible et même dangereux.

Alors, me direz-vous, nous allons être obligés de vous croire sur parole. Il y a un peu de cela ! C'est pourquoi je vous cite les propos de mes collègues étrangers.

Si le ministre de l'intérieur italien avait écrit dans la revue que j'ai citée : « un exemple détestable de collaboration nous est fourni par la collaboration franco-italienne », je serais gêné. Mais il a écrit le contraire !

Si le roi d'Espagne, le chef du Gouvernement espagnol ou son ministre de l'intérieur se répandaient en propos venimeux pour expliquer que la coopération franco-espagnole en matière de lutte contre le terrorisme était mauvaise, je serais embarrassé. Mais ils disent qu'elle est bonne !

Par conséquent, il faut effectivement me croire sur parole ; du moins, croyez mes homologues étrangers !

Voilà quelques mois, j'ai participé à Bonn, avec M. le Premier ministre, à une réunion franco-allemande et, au cours de la conférence de presse qui s'est tenue, j'ai entendu le ministre de l'intérieur de la R. F. A. exprimer sa satisfaction face à la coopération entre la France et son pays en matière de lutte contre le terrorisme. Je le dis, mais il l'a déclaré aussi.

Si j'ai tenu — je crois être le seul ministre de l'intérieur des pays de la Communauté à l'avoir fait — à rencontrer tous mes homologues de la C. E. E., c'est notamment parce que je tiens beaucoup à cette coopération internationale et que j'en connais la valeur, surtout avec certains pays. Heureusement, il en est d'autres avec lesquels cette coopération n'est pas utile.

Je comprends donc tout à fait que ce thème de la coopération européenne soit abordé, mais je comprendrais moins bien que ceux qui en font état ne tiennent pas compte des déclarations qui sont formulées, notamment, par les membres d'un certain nombre de gouvernements européens, y compris lorsque ces gouvernements avaient pris, dans le passé, des positions quelque peu différentes.

Je remercie M. Durand pour son soutien. Je comprends bien la façon dont il a posé le problème du niveau des amendes. En effet, je me rappelle que voilà sept ou huit ans, à l'Assemblée nationale, lorsque j'étais député, l'un de nos collègues avait proposé l'indexation du taux des amendes.

Il est exact que, si l'on indexait le taux des amendes sur le coût de la vie, il ne serait pas nécessaire de procéder à des ajustements successifs. Cette règle n'a pas été retenue à l'époque : je reconnais qu'on pourrait peut-être l'adopter, ce qui serait plus simple.

M. Vidal a insisté, avec raison, sur les problèmes de recrutement et de formation dans la police. Je rappelle que, dans le programme de modernisation, sont prévus un certain nombre de moyens à cet égard. S'agissant de l'organisation, de l'amélioration et même de la conception des axes d'une politique de formation, l'essentiel a été lancé et même mis en place par mon prédécesseur ; je continue aujourd'hui à œuvrer dans cette direction.

Monsieur Mossion, je vous ai répondu indirectement en ce qui concerne les carrières. Il est vrai qu'un certain nombre de problèmes se posent à cet égard pour des personnels et que, dans le projet de loi, figurent des crédits à cet effet. Les mesures sont en cours d'étude et, au terme d'une concertation avec les organisations de personnels, elles pourront être arrêtées.

Elles figureront dans la loi de finances, comme d'ailleurs toutes les mesures financières qui sont évoquées ou parfois détaillées dans le rapport annexé au projet de loi. En tant qu'elles concernent différents titres du budget de l'Etat, elles apparaîtront « mises en musique » dans le projet de loi de finances pour 1986, du moins dans le fascicule concernant le ministère de l'intérieur que je serai conduit à vous présenter en novembre prochain.

Tels sont, monsieur le président, les quelques points sur lesquels j'ai pensé utile d'apporter des précisions ou des réponses au Sénat. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}.

M. le président. Par amendement n° 15, M. James Marson et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est créé une délégation parlementaire permanente à la sécurité publique. Cette délégation est composée, à parité, de seize sénateurs et députés élus à la proportionnelle des groupes constitués au sein de chacune de ces assemblées.

« Elle reçoit tout avis des élus locaux, des organisations professionnelles de policiers, des organisations d'usagers intéressés aux problèmes de sécurité.

« Elle fait toutes propositions en matière d'organisation de la prévention et d'utilisation des forces de police.

« Elle veille au strict respect des règles de la déontologie policière.

« Elle publie un rapport annuel qui est déposé sur le bureau des assemblées parlementaires. »

La parole est à M. Marson.

M. James Marson. Monsieur le président, monsieur le ministre, par le dépôt de cet amendement, nous souhaitons voir combler une lacune : je veux parler de l'absence de contrôle parlementaire. C'est pourquoi nous proposons que soit instituée une délégation parlementaire permanente qui serait chargée de veiller à l'organisation de la prévention, à l'utilisation de la police et au respect de la déontologie policière.

La représentation nationale a vocation à participer à la définition des missions de la police dans des domaines aussi importants que ceux qui concernent la sécurité des citoyens et les libertés publiques.

Je ferai observer que la création d'une telle structure, dont nous avançons déjà l'idée dans notre proposition de loi de 1980, constitue également l'une des revendications fondamentales des organisations syndicales de policiers. De telles institutions de contrôle parlementaire sur des services publics existent déjà ; je pense, notamment, à la délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle, instituée par les articles 10 et 11 de la loi du 29 juillet 1982 relative à la communication audiovisuelle.

Il serait donc intéressant d'établir également un contrôle parlementaire dans un domaine aussi sensible que celui des libertés publiques et des missions de la police.

M. Guy Schmaus. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Salvi, rapporteur. La commission des lois, qui s'est réunie ce soir, a émis un avis défavorable sur cet amendement. Elle considère, en effet, qu'une délégation parlementaire permanente à la sécurité publique ne s'impose pas, puisque, chaque fois que le Parlement a eu besoin de procéder à certains contrôles, il a constitué les commissions qu'il lui paraissait opportun de créer.

Par ailleurs, c'est au Gouvernement qu'il revient de suivre les problèmes de police.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Défavorable !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 15, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 16, M. James Marson et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« La sécurité des personnes et des biens implique deux types d'activité de police : la police administrative a pour but de prévenir les infractions, la police judiciaire a pour but la recherche et la remise à la justice des auteurs d'infractions déjà commises.

« La police administrative est chargée principalement de l'exécution des lois et règlements qui assurent l'exercice des libertés et des droits, de la prévention des infractions en matière, notamment, de circulation, de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques. Les membres de la police administrative et des services administratifs de la police constituent la police en tenue.

« La police active en tenue comprend les unités et les services de la police urbaine, la police de l'air et des frontières, les compagnies républicaines de sécurité et la Gendarmerie nationale.

« La police en civil est composée des membres de la police judiciaire et des services de police active autres que ceux mentionnés ci-dessus.

« La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés par le code de procédure pénale.

« Tous les services spécialisés de police judiciaire sont mis à la disposition du ministère de la justice.

« Afin de respecter le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, les représentants du Gouvernement n'exercent aucun pouvoir en matière de police judiciaire. En conséquence, l'article 30 du code de procédure pénale est abrogé. »

La parole est à M. Marson.

M. James Marson. Par cet amendement, nous souhaitons que soient précisées les missions de la police et la répartition des compétences entre les différents corps de police.

Cette rédaction reprend l'essentiel des dispositions contenues dans notre proposition de loi. Il nous semble que la police doit être organisée selon le principe de la séparation des pouvoirs qui ne saurait s'arrêter au seuil d'une institution qui se trouve « à cheval » sur l'exécutif et le judiciaire. Les problèmes liés à cette séparation, parce qu'ils concernent la sécurité des biens, des personnes mais également les libertés publiques, me semblent suffisamment importants pour justifier un débat devant le Parlement.

La complexité des structures actuelles du service public ainsi que le flou qui entoure un nombre important de règles de compétences ne peuvent que nuire à son efficacité et l'éloigner d'autant des usagers. Cela est d'autant plus flagrant que cette complexité a permis, dans l'histoire de notre pays, de nombreuses immixtions du pouvoir exécutif dans le fonctionnement de la justice.

C'est pourquoi nous proposons de permettre à la justice de diriger le contrôle des activités de la police judiciaire, comme d'ailleurs c'est théoriquement sa vocation, trop souvent oubliée.

Ainsi notre amendement prévoit-il que la police judiciaire soit mise à la disposition du ministère de la justice afin de bien préciser les compétences de chacun. De même les fonctionnaires de police, qui n'appartiennent pas au service spécialisé de police judiciaire mais qui sont amenés à agir en qualité d'officiers ou d'agents de police judiciaire, doivent-ils également relever, dans le cadre de leur habilitation, de ces dispositions.

Enfin, nous proposons que la mission de la police administrative soit strictement centrée sur la sécurité publique. La proposition d'abrogation de l'article 30 du code de procédure pénale s'inspire de la même démarche.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Salvi, rapporteur. Il est défavorable. En effet, la commission ne pense pas que le texte que nous examinons à l'heure actuelle soit apte à jeter les bases législatives d'une organisation de la police.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Sur l'organisation des services de police, l'articulation entre tel service de police et tel département ministériel le ministère de la justice, par exemple — l'aspect fonctionnel de la distinction entre police administrative et police judiciaire et la distinction organique qui est beaucoup plus difficile à établir, toutes les discussions sont possibles.

Dans les pays de l'Europe démocratique que j'ai visités récemment, toutes les formules existent. Personne ne peut dire que le système suisse est meilleur que le système britannique, lequel serait pire que le système français ou italien.

Franchement, ce n'est pas un amendement à un projet de loi de programme qui concerne l'équipement et la modernisation de la police que l'on peut régler une question aussi fondamentale que celle des structures politico-administratives ou de l'organisation judiciaire qui est visée par cet amendement n° 16. De même, je l'ai dit précédemment, le mode de contrôle des services de police ne peut se résoudre par un amendement.

Par conséquent, le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 16, comme il l'était à l'amendement n° 15, comme il le sera à l'amendement n° 17, car — je le dis par anticipation — le Gouvernement est engagé dans des concertations sur un code de déontologie et il ne souhaite pas qu'un amendement vienne interrompre la discussion.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 16, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 17, M. James Marson et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« De la déontologie policière. »

« 1. — Des devoirs des policiers.

« Les fonctionnaires de police de tous grades doivent se comporter en toutes circonstances avec dignité, intégrité et impartialité.

« Ils doivent respecter loyalement les lois qu'ils sont chargés de faire appliquer. Ils doivent exécuter les ordres légaux et réglementaires formulés par leurs supérieurs hiérarchiques, mais non les instructions manifestement illégales qu'ils pourraient recevoir. Ils ne sauraient, pour ce motif, faire l'objet d'une quelconque sanction.

« Dans le cadre défini ci-dessus, les fonctionnaires de police ont pour rôle essentiel de veiller à la sécurité des personnes et des biens ainsi qu'au bon exercice des libertés publiques. Ils doivent s'opposer aux violations de la loi.

« Ils doivent également participer aux secours en cas de catastrophe ou de cataclysme publics et sont tenus de porter assistance dans toute la mesure du possible à toute personne qui se trouve en danger.

« Les fonctionnaires de police ne peuvent utiliser la force ou la coercition envers quiconque que lorsque cela s'avère nécessaire et selon les procédures et modalités prévues par les lois en

vigueur. Les exécutions sommaires, la torture et toutes peines et traitements inhumains ou dégradants demeurent interdits en toute circonstance, sous la responsabilité des autorités.

« Tout fonctionnaire de police a le devoir de ne pas exécuter tout ordre ou instruction impliquant ces actes.

« Ils doivent traiter avec dignité toute personne à qui ils ont affaire et n'établir aucune discrimination fondée sur la race ou sur l'appartenance politique, syndicale, sociale, philosophique ou religieuse.

« Les fonctionnaires de police doivent faire donner aux personnes dont ils ont la garde tous soins médicaux qui pourraient leur être nécessaires.

« Les fonctionnaires de police sont strictement tenus au secret professionnel.

« Leurs rapports et communications écrits, télégraphiques ou oraux ne peuvent être adressés qu'à leurs supérieurs ou aux autorités qualifiées pour les connaître.

« Les autorités administratives et judiciaires ne peuvent confier au fonctionnaire de police, quel que soit son grade, aucune mission, activité ou tâches étrangères à ses attributions statutaires et judiciaires.

« A quelque service qu'appartiennent les fonctionnaires de police, les rapports et documents divers qu'ils établissent dans l'exercice de leurs fonctions et dans le cadre de leur compétence doivent être datés et signés de leur nom. L'établissement et l'usage de notes anonymes sont, dans tous les cas, formellement prohibés.

« Tout fonctionnaire de police est personnellement responsable de ses actes et des actes ou omissions qu'il a ordonnés.

« 2. — Des droits des policiers.

« Les fonctionnaires de police exercent sans restriction les libertés garanties par la Constitution et les lois, notamment : la liberté de conscience, la liberté de réunion et de manifestation, la liberté d'association, la liberté d'aller et venir et la liberté d'expression sous réserve, pour celle-ci, du respect des obligations découlant du secret professionnel.

« Les fonctionnaires de police peuvent adhérer à tout parti politique, syndicat ou mouvement à caractère philosophique, religieux, sportif ou culturel de leur choix, et y militer comme tout citoyen sans qu'aucun préjudice de carrière puisse en résulter pour eux.

« Les fonctionnaires de police nationale jouissent également de tous les droits reconnus aux autres fonctionnaires et sont intégralement soumis au droit commun de la fonction publique. La loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948, créant une « catégorie spéciale » et prévoyant des dispositions particulières restrictives pour les personnels de police, notamment l'interdiction du droit de grève, est abrogée ainsi que tous textes subséquents pris pour son application.

« Le fonctionnaire de police reçoit une formation générale et professionnelle approfondie, avant et pendant son service, ainsi qu'un enseignement approprié en matière de problèmes sociaux, de libertés publiques et de droits de l'homme.

« L'administration assure aux policiers de tous grades des conditions de travail, morales et matérielles décentes pour qu'ils puissent exercer convenablement leurs fonctions.

« Dans la détermination du traitement des fonctionnaires de police, il est tenu compte de leurs sujétions particulières notamment risques, responsabilités, et irrégularités des horaires de service.

« Tout fonctionnaire de police a le droit au soutien actif des autorités publiques et à la solidarité de la collectivité nationale.

« Les règles ci-dessus sont applicables à toutes les personnes et organisations assurant des fonctions de police, y compris la police militaire et la gendarmerie, à l'exception toutefois pour ces deux dernières des sujétions particulières découlant des règlements militaires. »

La parole est à M. Marson.

M. James Marson. Par cet amendement, nous formulons la proposition d'un code de déontologie pour la police.

Vous avez fait état à l'instant monsieur le ministre, de discussions en cours avec les syndicats de police à ce sujet et vous vous êtes prononcé contre un tel amendement. Je trouve tout à fait positif que les syndicats soient consultés dans un pareil cas ; mais cela ne supprime en rien la nécessité et la possibilité de légiférer.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Salvi, rapporteur. A la lecture de cet amendement, la commission des lois s'est aperçue que ce sont, en fait, les bases d'un code de déontologie, sinon un code de déontologie proprement dit, qui sont proposées sous forme d'amendement par M. Marson et le groupe communiste.

Elle a donné, parce qu'elle s'exprimera tout à l'heure sur le code de déontologie policière, un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Vous nous avez fait savoir, monsieur le ministre, que vous étiez défavorable à cet amendement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 17, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 1^{er} et rapport annexé.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Le Gouvernement est chargé de mettre en œuvre les conclusions du rapport annexé à la présente loi programmant, pour les années 1986 à 1990, les moyens nécessaires à l'exécution des missions assignées à la police nationale. » (1).

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er} et le rapport annexé.

(L'article 1^{er} et le rapport annexé sont adoptés.)

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — Les crédits prévus pour l'exécution de cette programmation sont fixés comme indiqué ci-dessous :

DÉSIGNATION	RAPPEL budget vote 1985.	1986	1987	1988	1989	1990	TOTAL 1986- 1990.
(En millions de francs.)							
Moyens de fonctionnement et équipements légers (1).....	1 656	2 110	2 300	2 300	2 300	2 300	11 310
Immobilier et équipements lourds (autorisations de programme).	318	750	750	800	800	800	3 900
Total	1 974	2 860	3 050	3 100	3 100	3 100	15 210

(1) A l'exclusion des rémunérations principales et accessoires du personnel (chap. 31-41 et 31-42).

La parole est à M. Longequeue.

M. Louis Longequeue. Monsieur le ministre, dans le rapport annexé au projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale, vous avez qualifié les retards accumulés au fil des ans dans le domaine immobilier de « retards alarmants ».

Avant de vous questionner sur un point précis relatif à certains bâtiments de la police en situation alarmante, je tiens à profiter de cette intervention pour vous rendre hommage, à la suite de la discussion intervenue cet après-midi. Alors que votre prédécesseur, M. Gaston Defferre, avait déjà fait promulguer en trois ans la totalité des lois de décentralisation qui transformeront de façon fondamentale l'administration des collectivités territoriales, vous avez, en moins d'un an, assimilé les dossiers de la police nationale, consulté à de nombreuses reprises les hauts fonctionnaires responsables et les représentants des syndicats, procédé à diverses modifications, nominations, affectations, mutations.

Par ailleurs, au lieu de rester à Paris, vous vous êtes rendu sur place, dans la France tout entière: vous avez longuement visité les services dépendant de votre ministère,

(1) Voir le rapport annexé au projet de loi n° 2855.

les commissariats si souvent vétustes, les services de pointe — car il en existe et M. Sérusclat vient de citer longuement l'un d'entre eux — et le parc immobilier qui abrite les hommes.

Vous nous présentez aujourd'hui un projet de loi de programme. Comme je suis parlementaire depuis 1958, je voulais signaler qu'il s'agit de la première loi de programme relative à la police. Il me semble juste, après les critiques que vous avez subies cet après-midi, que cela soit dit.

J'ai eu le plaisir, au cours de vos visites, de vous accueillir en Limousin et j'ai pu brièvement vous montrer la situation exceptionnellement inquiétante de la C.R.S. 20. Cette compagnie républicaine de sécurité a assuré, au cours des mois derniers, son service en Nouvelle-Calédonie et se trouvait, dimanche dernier, sous la bourrasque avenue des Champs-Elysées.

Les bâtiments qui abritent cette unité sont à la limite de la décence ou de l'indécence. En outre, leur situation vient d'être considérablement affectée par la réalisation d'une voie expresse de liaison entre deux routes nationales qui surplombent le mur d'enceinte. L'accès à la caserne n'est plus assuré que par un goulet ménagé sous la route et qui pourrait, à tout moment, être bloqué.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle vos services ont accepté l'offre de la ville de Limoges d'un terrain qui présente l'avantage d'être relié directement à tous les axes routiers importants vers Châteauroux, Brive, Angoulême, Poitiers, Guéret et Clermont-Ferrand. Toutes les voies de dégagement de l'agglomération pourront être ainsi facilement atteintes.

La procédure foncière est maintenant terminée; l'acte d'échange entre la ville et l'Etat est régulièrement signé.

Je souhaite, monsieur le ministre, que les crédits inscrits en autorisations de programme pour 1986 dans l'article 2 de la loi de programmation proposée permettent la réalisation de cet équipement indispensable à court terme à la police nationale. (Applaudissements sur les travées socialistes.)

M. Louis Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je répondrai très brièvement à M. Longequeue, qui a évoqué les critiques que j'ai subies cet après-midi. C'est vrai, mais, deux minutes avant son intervention, le Sénat, en votant l'article 1^{er}, a chargé le Gouvernement de mettre en œuvre les conclusions « du rapport annexé à la présente loi programmant, pour les années 1986 à 1990, les moyens nécessaires à l'exécution des missions assignées à la police nationale ». Cela valait bien la peine de subir quelques critiques.

Ce programme prévoit un certain nombre d'aménagements immobiliers. L'opération qui doit être réalisée à Limoges — qui est en vérité une construction neuve sur un site nouveau — est bien prévue. Si vous voulez m'entendre vous le dire, je peux vous le confirmer.

Cependant, vous admettez que, si tous les membres du Sénat étaient intervenus dans ce genre de registre — c'est le principe de la programmation — mes réponses positives se seraient étalées sur une dizaine d'années. C'est la caractéristique d'un plan décennal.

Je profite de cette réponse pour souligner qu'un certain nombre de besoins sont si criants qu'effectivement leur réalisation a dû être programmée sur dix ans.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — Le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, lors de la première session ordinaire, un compte rendu de l'exécution du programme de modernisation ». — (Adopté.)

Article 4.

M. le président. « Art. 4. — Le Gouvernement édictera, avant le 31 décembre 1985, par décret en Conseil d'Etat, un code de déontologie de la police nationale. »

Sur cet article, je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques. Le premier, n° 1, est présenté par M. Pierre Salvi, au nom de la commission des lois ; le deuxième, n° 11, est présenté par M. Balarello et les membres du groupe de l'U.R.E.I. Tous deux tendent à supprimer cet article.

Le troisième, n° 18, est présenté par M. James Marson et les membres du groupe communiste et apparenté et il tend à rédiger cet article comme suit :

« Un projet de loi sera déposé sur le bureau d'une des assemblées parlementaires avant le 30 novembre 1985, portant code de déontologie de la force publique. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre son amendement n° 1.

M. Pierre Salvi, rapporteur. La commission des lois propose un amendement qui conduit à la suppression de cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale qui dispose que « le Gouvernement édictera, avant le 31 décembre 1985, par décret en Conseil d'Etat, un code de déontologie de la police nationale ». Nous pouvons nous demander s'il s'agit d'une bonne idée et si la procédure est correcte.

L'utilité d'un code de déontologie pour la police nationale doit être envisagée sous différents aspects. Il convient d'observer tout d'abord que de nombreux textes existent déjà qui paraissent en fait régler le problème. A cet égard, je remercie M. Balarello qui, cet après-midi, a fait sur ce sujet une intervention tout à fait remarquable et nous a exposé les moyens qui sont à la disposition du Gouvernement et de la police.

Le code pénal comprend également des dispositions relatives aux fonctionnaires de police. L'article 198 dispose que « hors les cas où la loi règle spécialement les peines encourues pour crimes ou délits commis par les fonctionnaires ou officiers publics, ceux d'entre eux qui auront participé à d'autres crimes ou délits qu'ils étaient chargés de surveiller ou de réprimer seront punis comme il suit. » Les peines applicables sont en général portées au double de celle qui sont prévues pour les autres personnes.

La commission des lois s'est également penchée sur la procédure proposée par le projet de loi, qui suscite également des interrogations.

L'article 4 ne saurait, en effet, s'analyser en une délégation de pouvoirs, qui ne pourrait être consentie qu'en conformité avec l'article 38 de la Constitution relatif à la procédure des ordonnances : si la matière est législative, l'article 4 n'est pas conforme à la Constitution ; si la matière est réglementaire, l'article 4 est inutile juridiquement, son seul intérêt étant d'ordre politique en permettant au Gouvernement d'associer par avance le Parlement à la responsabilité d'un texte qu'il ne connaît pas.

A l'évidence, le Sénat ne saurait ni entériner une violation de la Constitution ni consentir un chèque en blanc dans un domaine aussi sensible que celui des libertés publiques.

La commission ajoute qu'un code de déontologie suppose une très large consultation : celle du Parlement, sous la forme d'une loi, celle du Conseil d'Etat, celle du Conseil constitutionnel, celle de l'ensemble des forces de police. Le texte, tel qu'il est présenté, ne répond pas à ces impératifs.

En conséquence, la commission des lois demande la suppression de cet article. Elle donne ainsi satisfaction à notre collègue M. Balarello, qui a déposé un amendement n° 11.

M. le président. La parole est à M. Balarello pour défendre son amendement n° 11.

M. José Balarello. L'amendement que j'ai déposé vise également à la suppression de l'article 4.

Outre le fait que de telles dispositions sont dangereuses en ce qu'elles risquent de proclamer un droit à la désobéissance pour les fonctionnaires de police, avec les conséquences prévisibles que cela pourrait entraîner dans le domaine de la légalité républicaine, il apparaît qu'en toute hypothèse l'élaboration d'un code de déontologie pour la police nationale aboutirait à traiter de matières qui relèvent du droit pénal, qui, à ce titre, sont du domaine de la loi, et qui, de surcroît, sont déjà traitées par d'autres textes en vigueur tels la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen intégrée à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel du 27 décembre 1973, la convention européenne des droits de l'homme, le code pénal et le code de procédure pénale.

Monsieur le président, je retire cet amendement, puisque celui de la commission des lois va dans le même sens.

M. le président. L'amendement n° 11 est retiré.

La parole est à M. Marson, pour défendre l'amendement n° 18.

M. James Marson. Le groupe communiste, je l'ai déjà dit, souhaite l'élaboration d'un code de déontologie. Nous avons voulu l'introduire dans cette loi, mais le Gouvernement et le Sénat s'y sont opposés.

L'article 4 prévoit que le Gouvernement édictera avant le 31 décembre 1985, par décret en Conseil d'Etat, un code de déontologie de la police nationale. Nous continuons à penser que ce code de déontologie doit être discuté par le Parlement et non pas établi par décret. C'est pourquoi nous proposons cet amendement n° 18.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cet amendement n° 18 ?

M. Pierre Salvi, rapporteur. La commission des lois émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 1 et 18 ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement est défavorable à ces amendements.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je vais d'abord mettre aux voix l'amendement n° 1.

M. James Marson. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Marson.

M. James Marson. L'amendement déposé par la commission montre que la majorité du Sénat est opposée à un code de déontologie alors que, bien évidemment, notre position est tout à fait contraire. Ce que veut la droite, c'est une police muette.

M. François Collet. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Collet.

M. François Collet. Je voudrais très rapidement démentir l'interprétation abusive de notre collègue M. Marson. Il est évident que nous n'avons pas, nous, parlementaires, à faire injonction au Gouvernement de déposer un projet de loi. En revanche, comme vient de l'exposer M. le rapporteur de la commission des lois, nous pouvons parfaitement insister sur le caractère législatif d'un tel code de déontologie.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 1, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 4 est supprimé.

L'amendement n° 18 devient donc sans objet.

Articles additionnels.

M. le président. Par amendement n° 2, M. Pierre Salvi, au nom de la commission des lois, propose, avant l'article 4 bis, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Toute personne se trouvant sur le territoire national doit être en mesure de justifier de son identité.

« Une carte nationale d'identité infalsifiable est délivrée à toute personne de nationalité française. Sa détention est obligatoire pour tout Français âgé de plus de seize ans. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Salvi, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, cet amendement vise à donner à la police nationale les moyens de procéder à des contrôles d'identité.

Cet après-midi, j'ai longuement exposé à la tribune les raisons qui ont conduit la commission des lois à déposer cet amendement ; je n'y reviendrai donc pas. Je dirai simplement que, s'il est bon de donner à la police les moyens matériels de faire face à ses obligations et de remplir sa mission, il est également souhaitable de lui donner le moyen moral d'y parvenir, c'est-à-dire la possibilité de procéder à des contrôles d'identité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le principe de la détention obligatoire d'une carte d'identité et encore moins les modalités selon lesquelles un caractère infalsifiable serait donné à cette carte ne me paraissent pas relever de l'objet du présent projet de loi. Le Gouvernement est donc contre cet amendement ; les problèmes qu'il soulève méritent certes d'être discutés, mais à condition que ce soit dans un autre cadre.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 4 bis.

Par amendement n° 3, M. Pierre Salvi, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, avant l'article 4 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'identité de toute personne peut être contrôlée, en toute circonstance et dans tous les lieux publics, par les officiers de police judiciaire, et, sous la responsabilité de ceux-ci, par les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° du code de procédure pénale. Nul ne peut refuser de se soumettre à un contrôle d'identité. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Salvi, rapporteur. Cet amendement complète l'amendement précédent. Il est déposé pour les mêmes raisons et vise les mêmes objectifs ; je ne reprendrai donc pas mes explications.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. J'arrive à peine à croire qu'un amendement aussi évidemment anticonstitutionnel puisse être déposé au Sénat et, a fortiori, qu'il puisse se trouver un sénateur pour le soutenir.

J'ajoute qu'il ne se rattache pas à l'objet du présent projet de loi.

Enfin, sa motivation, qui se fonde sur une interprétation erronée d'un arrêt de la Cour de cassation d'octobre 1984, est, elle aussi, contestable.

Pour toutes ces raisons, chacune suffisante, le Gouvernement s'oppose à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un second article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 4 bis.

Article 4 bis.

M. le président. « Art. 4 bis. — Il est inséré, après l'article L. 91 du code du service national, un article L. 91 bis ainsi rédigé :

« Art. L. 91 bis. — Les jeunes gens peuvent demander à accomplir leur service actif dans la police nationale. Le nombre de jeunes gens appelés dans la police nationale ne peut excéder 10 p. 100 de l'effectif des policiers. »

Sur cet article, je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 19, présenté par M. James Marson et les membres du groupe communiste et apparenté, vise à supprimer cet article.

Le deuxième, n° 21, déposé par M. Michel Caldaguès, au nom de la commission des affaires étrangères, a pour objet de rédiger ainsi cet article :

« I. — A l'article L. 1^{er} du code du service national, après le cinquième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Le service dans la police nationale ; »

« II. — Après l'article L. 94 du code du service national, il est inséré un chapitre II bis et un article L. 94 bis ainsi rédigés :

« CHAPITRE II bis.

« Service dans la police nationale.

« Art. L. 94 bis. — Les jeunes gens peuvent demander d'accomplir leur service actif dans la police nationale. Le nombre de ces appelés ne pourra excéder 10 p. 100 de l'effectif des policiers. »

Le troisième, n° 4, présenté par M. Pierre Salvi, au nom de la commission des lois, tend, dans la seconde phrase du texte proposé pour l'article L. 91 bis du code du service national, à remplacer les mots : « Le nombre de jeunes gens appelés dans la police nationale... », par les mots : « Le nombre d'appelés mis à la disposition de la police nationale... »

La parole est à M. Marson, pour défendre l'amendement n° 19.

M. James Marson. Cet amendement a pour objet de supprimer l'article 4 bis qui prévoit la participation des jeunes du contingent à la police.

Nous sommes réservés, voire opposés à cette disposition qui soulève bien des questions. Ces jeunes appelés seraient-ils des auxiliaires sans arme de la police, avec les dangers que cela représente et avec le risque d'une certaine inefficacité en raison de l'absence d'une formation suffisante ? Ces appelés devraient-ils réaliser ce que l'on appelle « les tâches indues » ? L'un des objets de ce projet de loi étant de les supprimer, pourquoi prévoir que des jeunes du contingent en soient chargés ?

Monsieur le ministre, vous avez déclaré que les policiers étaient assez nombreux et que les problèmes qui se posaient éventuellement étaient ceux de la répartition territoriale et des missions. Mais, si l'on fait entrer 8 000 jeunes du service national dans la police nationale, c'est qu'il n'y a pas assez de policiers pour accomplir la tâche qui leur est confiée. Dans ces conditions, si l'on manque d'effectifs dans la police, ce n'est pas en faisant appel au contingent qu'il convient de régler ce problème, c'est en embauchant effectivement des policiers, en prenant le temps nécessaire à leur formation, en les payant, c'est-à-dire en leur permettant d'assurer leur mission dans les meilleures conditions de sécurité et d'efficacité pour les citoyens.

J'ajoute que cette participation du contingent pose un problème vis-à-vis de l'armée, celui de la diminution du nombre des jeunes du contingent, c'est-à-dire des conscrits. Or, nous pensons qu'une armée nationale doit être composée non de professionnels, mais, essentiellement, de jeunes du contingent.

Tel est l'ensemble des raisons pour lesquelles nous avons déposé cet amendement de suppression.

M. le président. La parole est à M. Caldaguès, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 21.

M. Michel Caldaguès, rapporteur pour avis. Cet amendement tend à assurer une meilleure insertion de l'article 4 bis dans la législation actuellement en vigueur.

Si la commission des lois de l'Assemblée nationale a proposé que le service national dans la police nationale fasse l'objet d'une modification de cette législation, c'est sans doute parce qu'elle a considéré que cette modalité de service ne se rattache pas, de toute évidence, à la notion de service de défense. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat partage ce sentiment mais elle n'emploie pas la même méthode pour le concrétiser.

L'Assemblée nationale a opéré, en quelque sorte, une greffe sur l'article L. 91 du code du service national relatif au service de défense sous la forme d'un article L. 91 bis. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat considère, quant à elle, qu'il est plus logique de faire figurer les dispositions relatives au service dans la police nationale à l'article L. 1^{er} du code du service national, relatif aux modalités civiles du service national.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 4 et pour donner l'avis de la commission sur les amendements n° 19 et 21.

M. Pierre Salvi, rapporteur. Je m'exprimerai sur les amendements n° 19 et 21 et, selon le vote qui sera émis, j'exposerai ou non l'amendement n° 4.

La commission des lois est défavorable à l'amendement n° 19 qui tend à supprimer l'article 4 bis.

En revanche, la commission des lois est prête à se rallier à l'amendement n° 21 si le Sénat l'adopte. Dans ce cas, l'amendement n° 4 n'aurait plus d'objet.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 19, 21 et 4 ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement est naturellement contre l'amendement n° 19 qui vise à supprimer cet article 4 bis.

Je rappelle que cet article a été introduit à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement d'origine parlementaire ; il ne faisait pas partie du projet de loi initial.

Des études sont en cours au sujet de cette disposition et le Gouvernement l'a accepté afin de ne pas donner l'impression qu'il s'opposait à la mise à disposition — non au sens juridique, mais au sens courant du terme — d'appelés du service national dans les rangs de la police nationale.

Il est exact que l'article L. 91 du code du service national permet l'organisation de différents types de service de défense dans lesquels ont pu — cette interprétation me paraît irrefutable — utiliser des jeunes gens du service national par le biais du service de défense.

Comme le Gouvernement ne s'est pas opposé à l'amendement qui a été voté par l'Assemblée nationale, il est défavorable à l'amendement n° 19 qui propose de le supprimer.

L'amendement n° 21 est différent et j'en comprends bien la portée. Il vise à créer une nouvelle catégorie de service national. L'article L. 1^{er} du code du service national définit, en effet : le service militaire, que chacun connaît ; le service de défense, qui est fort peu connu ; le service de l'aide technique, qui est un peu connu et le service de la coopération qui, lui, est assez connu. Cependant, seule une faible proportion de chaque contingent du service national n'est pas affectée au service militaire actif.

Effectivement, l'objectif qui est poursuivi par l'article 4 du projet de loi peut être atteint en modifiant l'article L. 1^{er} du code du service national et en ajoutant un nouveau chapitre et un nouvel article après l'article 94 de ce même code.

Sous bénéfice d'inventaire, s'il est conforme aux grands textes fondamentaux relatifs à l'organisation de la défense, le Gouvernement est donc favorable à l'amendement n° 21.

L'amendement n° 21 consiste, en effet, à créer un chapitre II bis intitulé « Service de la police nationale » et à reprendre approximativement le texte primitif dans un article nouveau L. 94 bis. J'observe que tel qu'il serait ainsi modifié, ce nouveau chapitre serait particulièrement bref et laconique, il ne prévoirait aucune disposition d'application.

C'est la raison pour laquelle, sous le bénéfice des modifications qui seront peut-être apportées en deuxième lecture, j'accepte l'amendement n° 21.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 19, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 21, accepté par la commission et sur lequel le Gouvernement émet un avis favorable, « sous bénéfice d'inventaire ».

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 4 bis est ainsi rédigé et l'amendement n° 4 devient sans objet.

Article additionnel.

M. le président. Par amendement n° 5, M. Pierre Salvi, au nom de la commission des lois, propose, après l'article 4 bis, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Un projet de loi portant réforme des structures de la police nationale sera déposé sur le bureau d'une des assemblées parlementaires avant le 31 décembre 1985. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Salvi, rapporteur. A l'occasion de l'examen d'un tel projet de loi et en raison des problèmes que posent, à l'heure actuelle, les structures de la police nationale, un projet de réforme sur ce point nous a paru tout à fait nécessaire.

Tel est l'objet du présent amendement, qui dispose qu'un projet de loi portant réforme des structures de la police nationale sera déposé devant le Parlement avant le 31 décembre 1985.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, qui est évidemment contraire à l'article 34 de la Constitution.

Si l'organisation des ministères doit être soumise au pouvoir législatif, il faudra véritablement modifier les bases mêmes du droit public français !

M. le président. Monsieur le rapporteur, maintenez-vous votre amendement ?

M. Pierre Salvi, rapporteur. Allusion étant faite à l'article 34 de la Constitution, et cet amendement étant considéré comme une injonction à l'égard du Gouvernement, la commission des lois n'insiste pas : elle retire son amendement.

M. le président. L'amendement n° 5 est retiré.

Article 5.

M. le président. « Art. 5. — L'article 466 du code pénal est ainsi rédigé :

« Art. 466. — L'amende pour contravention de police ne pourra être inférieure à 30 F ni excéder 10 000 F. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 6, est présenté par M. Pierre Salvi, au nom de la commission des lois.

Le second, n° 12, est présenté par M. Balarello et les membres du groupe de l'U.R.E.I.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 6.

M. Pierre Salvi, rapporteur. Au cours de la discussion générale, j'ai fait observer que la commission des lois s'était étonnée du fait que M. le garde des sceaux n'ait pas signé l'actuel projet de loi puisque les articles 5, 6, 7, 8 et 9 qui vont suivre apportent des modifications au code pénal, notamment en ce qui concerne le montant à percevoir, le taux des amendes et les modalités de paiement de ces dernières.

La commission des lois est tout à fait d'accord pour que les amendes soient réévaluées et pour que leur règlement soit accéléré. Il ne faudrait pas considérer sa position comme une opposition aux amendes et à leur perception. La commission estime simplement que de telles dispositions ressortissent au code pénal, qu'elles doivent être dissociées de l'actuel projet de loi et qu'elles devraient faire l'objet d'un projet de loi qui serait élaboré par M. le garde des sceaux. Nous demandons donc la suppression de l'article 5 et des articles suivants.

M. le président. La parole est à M. Balarello, pour défendre l'amendement n° 13.

M. José Balarello. Notre amendement tend également à supprimer l'article 5. En effet, les dispositions de cet article n'ont pas trait à la modernisation de la police. Elles ont pour effet de modifier le code pénal et, à ce titre, il serait normal qu'elles soient présentées et défendues par M. le garde des sceaux.

Ces mesures visent à financer les objectifs retenus dans le rapport de programmation, ce qui est inacceptable. L'augmentation du taux des amendes n'a pas été dictée par des considérations liées à la politique pénale, mais bien par des considérations d'ordre financier. Une telle augmentation n'en aura pas moins des conséquences excessives et injustes en matière pénale.

La commission des lois ayant déposé un amendement dans ce sens, je m'y rallie bien volontiers.

M. le président. L'amendement n° 12 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 6 ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 6, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 5 est supprimé.

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — Dans les dispositions législatives du code pénal et du code de procédure pénale qui font référence aux amendes encourues pour des contraventions de police, ainsi que dans tous les textes législatifs postérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution qui sont relatifs à ces amendes, les mentions « 600 F », « 1 200 F », « 3 000 F » et « 6 000 F » sont remplacées respectivement par les mentions « 1 300 F », « 2 500 F », « 5 000 F » et « 10 000 F ».

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 7, est présenté par M. Pierre Salvi, au nom de la commission des lois.

Le second, n° 13, est présenté par M. Balarello et les membres du groupe de l'U. R. E. I.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 7.

M. Pierre Salvi, rapporteur. Pour les mêmes raisons que celles qui l'ont poussée à demander la suppression de l'article 5, la commission demande la suppression de l'article 6.

M. le président. La parole est à M. Balarello, pour défendre l'amendement n° 13.

M. José Balarello. Cet amendement a le même objet que celui que j'avais présenté à l'article 5. J'adopte la même solution et je me rallie à l'amendement de la commission.

M. le président. L'amendement n° 13 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 7 ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, l'amendement n° 7 défigure le texte. Le Gouvernement est donc contre, de même qu'il est contre tous les amendements qui défigurent le texte, comme les amendements n° 13, 8, 14 et 9.

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 6 est supprimé.

Article 7.

M. le président. « Art. 7. — Lorsque les dispositions législatives en vigueur à la date de publication de la présente loi fixent le maximum de l'amende correctionnelle à un montant inférieur ou égal à 10 000 F, ce maximum est porté à 15 000 F. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 8, est déposé par M. Pierre Salvi, au nom de la commission des lois.

Le second, n° 14, est présenté par M. Balarello et les membres du groupe de l'U. R. E. I.

Ils tendent tous deux à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 8.

M. Pierre Salvi, rapporteur. Monsieur le président, l'amendement de la commission tend à la suppression de cet article pour les mêmes motifs que pour les précédents articles.

M. le président. La parole est à M. Balarello, pour défendre l'amendement n° 14.

M. José Balarello. Monsieur le président, je retire l'amendement n° 14 et me rallie à l'amendement n° 8.

M. le président. L'amendement n° 14 est retiré.

Le Gouvernement nous a fait savoir son opposition à l'amendement n° 8.

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 8 repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 7 est supprimé.

Article 8.

M. le président. « Art. 8. — I. — Il est inséré, après l'article L. 27-3 du code de la route, un article L. 27-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 27-4. — Lorsqu'une amende pénale fixe a été émise et que le comptable du Trésor constate que le contrevenant n'habite plus à l'adresse enregistrée au fichier d'immatriculation des véhicules, il peut demander au procureur de la République de faire opposition à la préfecture d'immatriculation à tout transfert de la carte grise.

« Cette opposition suspend la prescription de la peine.

« Elle est levée par le paiement de l'amende pénale fixe. En outre, lorsque l'intéressé a formé une réclamation dans les conditions prévues par l'article L. 27-1, troisième alinéa, et qu'il justifie avoir déclaré sa nouvelle adresse au service d'immatriculation des véhicules, le procureur de la République lève l'opposition. »

« II. — Au deuxième alinéa de l'article L. 27 du même code les mots : « L. 27-1 à L. 27-3 » sont remplacés par les mots : « L. 27-1 à L. 27-4 ».

« III. — Au deuxième alinéa de l'article L. 28 du même code les mots : « L. 27 à L. 27-3 » sont remplacés par les mots : « L. 27 à L. 27-4 ».

Par amendement n° 9, M. Pierre Salvi, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Salvi, rapporteur. La commission des lois, qui demande la suppression de l'article 8, adopte la même position que pour les articles précédents.

Il convient de souligner que les dispositions de l'article 8 ne tiennent pas compte de la réforme de la procédure de l'amende forfaitaire proposée par le projet de loi adopté le 25 juin dernier par l'Assemblée nationale en première lecture et relatif à la simplification des procédures et à l'exécution des décisions pénales.

Je crois donc que, si M. le garde des sceaux reprend toutes ces dispositions dans un nouveau projet, il pourra procéder en même temps à une harmonisation avec la loi de juin dernier.

M. le président. Le Gouvernement a fait savoir qu'il était défavorable à l'amendement.

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 8 est donc supprimé.

Article 9.

M. le président. « Art. 9. — Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application des articles 5 à 8 de la présente loi, qui entreront en vigueur le 1^{er} octobre 1985.

« L'article 4 bis entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1986 dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 10, présenté par M. Pierre Salvi, au nom de la commission des lois, vise à supprimer le premier alinéa de cet article.

Le second, n° 22, présenté par le Gouvernement, tend à rédiger ainsi qu'il suit le premier alinéa de cet article :

« Les articles 5 à 8 de la présente loi entreront en vigueur le 1^{er} octobre 1985. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 10.

M. Pierre Salvi, rapporteur. Il s'agit tout simplement d'un amendement de coordination, qui est la conséquence de la suppression des précédents articles 5, 6, 7 et 8.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Evidemment l'amendement n° 10 a sa logique, même si elle est mauvaise. (*Sourires.*)

Quant à l'amendement n° 22, il perd toute raison d'être. Si l'amendement de la commission des lois est adopté, je serai obligé de constater que l'amendement n° 22 est tombé en se brisant. (*Sourires.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 22 n'a plus d'objet.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9, modifié.

(*L'article 9 est adopté.*)

Vote sur l'ensemble.

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Ciccolini, pour explication de vote.

M. Félix Ciccolini. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au moment où je suis amené à exposer les raisons qui conduisent le groupe socialiste à s'abstenir sur l'ensemble du texte qui résulte des travaux du Sénat, je ne peux pas ne pas me souvenir que, voilà exactement un an, M. Laurent Fabius, qui venait d'être désigné comme Premier ministre, expliquait que l'une des deux voies qu'il traçait pour le travail de son Gouvernement consistait à rechercher les éléments de nature à rassembler l'ensemble des Français.

Le projet qui a été présenté aujourd'hui au Sénat constitue, me semble-t-il, le meilleur exemple d'une telle recherche, car il vise à remédier aux retards indéniables qui frappent la police française et qui se sont accumulés au cours des décennies passées.

Un tel texte aurait dû entraîner un large accord du Parlement. Certes, nous savons que l'opposition, à l'Assemblée nationale, a voté contre ce projet. Mais nous avons noté avec satisfaction que la grande majorité des sénateurs a été d'accord pour adopter l'article 1^{er} et le rapport qui lui est annexé.

L'opposition dit donc oui sur le fond mais, ensuite, comme dans une espèce de repentir, elle a adopté toute une série de modifications qui défigurent le projet de loi et notre espoir d'arriver à un consensus sur des textes de base en est déçu. Celles-ci se fondent sur de mauvaises raisons qui sont de nature à miner le texte, à le déséquilibrer profondément, à le vider de son sens le meilleur ; et surtout on a l'impression que l'on veut éviter que le Gouvernement ne puisse porter à son actif une telle réforme.

Mauvaise raison lorsque, dans le projet, on constate l'absence de la signature du garde des sceaux alors qu'il comporte des modifications au code pénal. C'est une pratique courante, mes chers collègues. D'abord, juridiquement, le texte est présenté au nom de M. Laurent Fabius, Premier ministre, par M. Pierre Joxe. Il aurait pu l'être par un autre ministre.

Il y a quelques semaines, dans cette assemblée, nous avons examiné un texte portant diverses dispositions d'ordre social qui nous a été présenté par Mme Georgina Dufoix, ministre de la solidarité nationale et des affaires sociales, qui comportait

beaucoup de modifications au code du travail et au code pénal. Aucun d'entre nous n'a fait d'observation sur l'absence du ministre du travail ou du garde des sceaux.

Mauvaise raison également quant à l'objection relative aux amendes. On a dit au Gouvernement qu'il finançait la modernisation avec l'augmentation des amendes, que c'est presque immoral et que l'on risque de soupçonner les fonctionnaires de police de constater beaucoup d'infractions pour que le plan de modernisation se déroule dans les meilleures conditions.

Cependant — cela a été expliqué avec toute la pertinence nécessaire dans le débat — le montant de ces amendes dont le taux avait été fixé en 1979 et 1980 et dont le réajustement est considéré comme tout à fait justifié, le montant de ces amendes, dis-je, va aller dans les caisses du Trésor public.

Peut-on soupçonner les magistrats d'augmenter les amendes de manière à obtenir des augmentations de traitement ? Peut-on soupçonner des militaires de se réjouir de l'augmentation des contraventions dressées aux automobilistes parce que, d'une certaine manière, on va plus facilement financer le plan de défense ?

Là encore, cela n'était pas sérieux.

Mauvais argument également ce qui a été dit du code de la déontologie. C'est un procès d'intention qui est fait, à cet égard, au Gouvernement. Que va contenir ce code de déontologie ? Il y aura certainement un empiètement sur le législatif. Le Conseil d'Etat sera en effet consulté puisqu'il s'agira d'un décret en Conseil d'Etat. Malgré toutes ces assurances, il y a le procès en quelque sorte préventif : nous voulons savoir ce qu'il en est.

Il existe des codes de déontologie. Les avocats ont même, par barreau, leur code de déontologie et je ne sache pas qu'il ait été soumis au Parlement. Il en est de même pour les médecins et pour bien d'autres professions libérales.

La nécessité d'un tel code pour les fonctionnaires de police se fait sentir. Il est indispensable et il les guidera dans leurs difficiles missions. A quel moment, mes chers collègues, peuvent-ils utiliser la force, comment doivent-ils la coller ? Une série de règles précises leur apporteront, j'en suis convaincu, les réponses aux obstacles qu'ils rencontrent dans l'accomplissement de leurs missions.

Une telle attitude de la part de certains a été essentiellement dictée par la mauvaise humeur.

Enfin, j'en viens à la critique cocasse, que j'ai entendue tout au long de l'après-midi, et qui n'a pas fait l'objet d'un amendement, à savoir : pourquoi un texte d'une telle importance est-il présenté la dernière année de la législature ? C'est en effet la dernière année de la législature 1981-1986. Les élections ont eu lieu en juin 1981 et c'est en juillet 1985, c'est-à-dire au tout début de la dernière année, que le Gouvernement présente un texte. Jusqu'à la fin de la cinquième année, puisqu'une législature dure cinq ans, le Gouvernement a la possibilité de présenter des textes.

En réalité, c'est dans l'air du temps, une grande impatience se manifeste dans les rangs de l'opposition nationale. Vivement des élections qu'elle va remporter ! Méfiez-vous : quelquefois l'impatience apporte le malheur, on jette ainsi le mauvais sort et vous allez vous jeter le mauvais sort. Freinez cette impatience, piaffez moins !

Je passe sur des propos plus importants encore qui ont été prononcés au sujet de ce texte. On a repris la discussion sur le contrôle des cartes d'identité, sur les immigrés, sur la cour de sûreté de l'Etat ; on a même parlé de la peine de mort alors que le Sénat, dans sa majorité actuelle, a voté contre la peine de mort, contre le texte sur la cour de sûreté de l'Etat. Disons que c'étaient là des arguments désespérés.

En réalité, nous sommes en présence d'un texte complet en neuf articles qui, avec la cinquantaine de pages de l'annexe, constitue un véritable monument législatif de très grande qualité.

Il traite de la modernisation de la police dont le détail figure dans ce rapport annexe. Rien n'est caché, tout est expliqué minutieusement et je retiens qu'aucune des mesures préconisées dans le rapport annexe n'a fait l'objet d'une contestation.

En réalité, cela vous gêne, ce texte a soulevé un certain enthousiasme dans le milieu professionnel, d'où la morosité qui a commandé vos votes oppositionnels.

Nous sommes heureux, nous, de ce texte. Au cours des vingt-trois années de gouvernement par la droite, ce fut le néant au point de vue de la modernisation de la police. Avant même

la fin de la première législature à direction socialiste, un projet sérieux et complet est soumis au vote du Parlement. C'est dire les mérites éminents du Gouvernement et de M. le ministre de l'intérieur.

Mais, face à la défiguration qu'a subie ce texte, vous comprendrez l'abstention du groupe socialiste. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Marson.

M. James Marson. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe communiste est favorable à la modernisation de la police telle qu'elle est présentée dans ce projet de loi. Néanmoins, celui-ci est trop restrictif puisqu'il s'en tient à la simple modernisation de la police ; il aurait dû porter aussi sur le contrôle parlementaire, sur les missions de la police, sur la répartition des compétences, sur la séparation des pouvoirs.

De même, nous continuons à le penser, il serait souhaitable que le Parlement ait à débattre du code de déontologie qu'on ne peut pas d'ailleurs, en ce qui concerne la police, comparer avec ceux des professions libérales.

Toutes nos propositions ont été rejetées. De plus, ce projet prévoit la participation de jeunes du contingent à la police nationale, participation à laquelle nous sommes opposés.

Ce sont les raisons pour lesquelles, à l'Assemblée nationale, le groupe communiste s'est abstenu.

Mais la majorité du Sénat a inséré une disposition particulièrement négative, je veux parler des contrôles d'identité, qui étaient prévus dans la loi Peyrefitte et qu'on essaie de réintroduire à chaque fois qu'il est question, soit de la justice, soit de la police, mesures qui portent atteinte aux libertés et qui sont source d'arbitraire.

De surcroît, les contrôles d'identité sont totalement inefficaces vis-à-vis de la petite et de la moyenne délinquance. Ce n'est pas un contrôle d'identité qui peut la dissuader. En général, l'identité est connue ; souvent il ne manque que les preuves. Mais quand les preuves ou les témoignages sont réunis, on sait où trouver les petits et moyens délinquants, on sait où ils habitent, on les connaît et un contrôle d'identité n'a absolument aucune efficacité vis-à-vis de la petite et de la moyenne délinquance.

En revanche, on sait ce qu'une telle disposition peut contenir d'arbitraire et d'atteinte aux libertés : ce serait renforcer une société policière et accentuer les contraintes vis-à-vis de la population.

On sait aussi que ces contrôles ne sont pas réalisés de la même façon à la Courneuve, dans le grand ensemble ou même en dehors de celui-ci, ou dans le XVI^e arrondissement de Paris. Là aussi, l'arbitraire s'installera, sans parler des contrôles d'identité en fonction de la tenue, du teint ou de la nature des cheveux !

En raison de cette introduction à laquelle nous sommes totalement opposés, le groupe communiste votera contre le projet de loi tel qu'il résulte des délibérations du Sénat. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Delaneau.

M. Jean Delaneau. M. Ciccolini a dit tout à l'heure que la majorité du Sénat avait vidé ce texte du meilleur de son contenu. Si, pour vous, le meilleur du contenu, c'était l'augmentation des amendes, le code de déontologie et quelques autres choses, vous avez sans doute raison. Pour nous, le meilleur du contenu, c'étaient les articles 1^{er}, 2, 3 et 4 bis. D'ailleurs, M. le ministre ne s'y est pas trompé tout à l'heure, quand il a dit que les critiques qui lui avaient été adressées cet après-midi pesaient finalement peu face à l'adoption de l'article 1^{er}, qui venait d'intervenir.

Quant aux ressources permettant de faire face à ces programmes, la loi de finances que nous aurons à voter à la fin de l'année permettra au ministère de l'intérieur et au Gouvernement d'y pourvoir.

M. Ciccolini nous a lancé un avertissement : que nous allions nous jeter à nous-mêmes un mauvais sort. Je crois que ce mauvais sort, c'est celui qui attend nombre de députés socialistes dans quelques mois, et cela ne nous gêne pas beaucoup ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. Rigou.

M. Michel Rigou. Lors de la discussion générale, mon collègue M. Béranger s'est exprimé au nom des sénateurs radicaux de gauche. Il a indiqué que ceux-ci voteraient ce projet de loi tel qu'il était présenté par le Gouvernement.

Si nous sommes satisfaits du vote positif qui est intervenu aux articles 1, 2, 3 et 4 bis, qui constituent les articles de fond de ce projet de loi, en revanche, la suppression des articles 5, 6, 7 et 8 nous pose problème. Elle modifie, en effet, profondément le projet. Dans ces conditions, nous nous abstenons lors du vote sur l'ensemble.

M. le président. La parole est à M. Collet.

M. François Collet. Les orateurs du groupe du R. P. R. se sont abondamment exprimés lors de la discussion générale. Je me contenterai donc de résumer notre position.

Moderniser la police, c'est très bien. S'en remettre à d'autres gouvernements du soin d'appliquer le programme, c'est moins satisfaisant.

Cela étant dit, tel qu'amendé le texte nous paraît acceptable et nous le voterons.

Notre collègue M. Ciccolini nous a lancé un avertissement : la hâte risquerait d'entraîner le malheur. Dois-je comprendre, mon cher collègue, et je serais alors pleinement d'accord avec vous, que le malheur serait la reconduction de l'actuelle majorité ? (*Sourires.*)

M. Félix Ciccolini. Ce serait un malheur pour vous !

M. François Collet. C'est ainsi que je l'ai entendu. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

— 15 —

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire sur le texte que nous venons d'adopter.

Il va être procédé immédiatement à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de cette commission mixte paritaire.

La liste des candidats établie par la commission a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jacques Larché, Pierre Salvi, Michel Caldaquès, Marc Bécam, Christian Bonnet, Félix Ciccolini et Jacques Eberhard ;

Suppléants : MM. Germain Authié, Pierre Ceccaldi-Pavard, Joseph Raynaud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel et Charles Lederman.

— 16 —

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi, rejeté par le Sénat après déclaration d'urgence et adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité.

Ce projet sera imprimé sous le numéro 453, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la dotation globale de fonctionnement.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 454, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, complétant et modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 455, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la recherche et au développement technologique.

Ce projet sera imprimé sous le numéro 456, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'adhésion de la République hellénique à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 457, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 17 —

DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Luc Bécart, Mmes Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard-Reydet, MM. Serge Boucheny, Jacques Eberhard, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Bernard-Michel Hugo, Charles Lederman, Fernand Lefort, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, René Martin, Mme Monique Midy, MM. Louis Minetti, Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Ivan Renar, Marcel Rosette, Guy Schmaus, Paul Souffrin, Camille Vallin, Hector Viron et Marcel Gargar une proposition de loi tendant à défendre et à améliorer, dans les domaines économique, social et fiscal, l'artisanat et le commerce indépendant.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 460, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 18 —

DEPOT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Pierre Salvi un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale. (N° 458, 1984-1985.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 461 et distribué.

— 19 —

DEPOT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Joseph Raybaud un avis présenté au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale. (N° 458, 1984-1985.)

L'avis sera imprimé sous le numéro 462 et distribué.

— 20 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 23 juillet 1985, à quinze heures et le soir :

Discussion du projet de loi (n° 333, 1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. (Rapport de M. Etienne Dailly, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.)

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 18 juillet 1985, à une heure trente-cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

Errata

I. — *Au compte rendu intégral de la séance du 27 juin 1985.*

EMISSION DE CERTAINES VALEURS MOBILIÈRES
PAR LES ASSOCIATIONS

Page 1786, 2^e colonne, dans le texte de l'article 4, avant-dernier alinéa, 8^e ligne :

Au lieu de : « ... dans les délais prescrits par le quatrième alinéa... »,

Lire : « ... dans les délais prescrits par le cinquième alinéa... ».

Page 1786, 2^e colonne, dans le texte de l'article 6, 2^e alinéa, 2^e ligne :

Au lieu de : « ... conseils d'administration... »,

Lire : « conseil d'administration... ».

Page 1786, 2^e colonne, dans le texte de l'article 12, 2^e alinéa, 2^e ligne :

Au lieu de : « ... au premier... »,

Lire : « ... au deuxième... ».

II. — *Au compte rendu intégral de la séance du 28 juin 1985.*

DROITS D'AUTEUR

Page 1798, 1^{re} colonne, dans le texte de l'article 12 bis, 5^e alinéa, 3^e ligne :

Au lieu de : « ... présent accord... »,

Lire : « ... précédent accord... ».

Page 1801, 2^e colonne, dans le texte de l'article 46 quater, 2^e alinéa, avant-dernière ligne :

Au lieu de : « ... deuxième alinéa... »,

Lire : « ... troisième alinéa... ».

ENTREPRISE UNIPERSONNELLE A RESPONSABILITÉ LIMITÉE

Page 1814, 2^e colonne, dans le texte de l'article 10 ter, 3^e alinéa, 3^e ligne :

Au lieu de : « ... être précédé ou suivi immédiatement... »,

Lire : « ... être précédée ou suivie immédiatement... ».

PARTICIPATIONS DÉTENUES DANS LES SOCIÉTÉS PAR ACTIONS

Page 1817, 2^e colonne, dans le texte proposé pour l'article 359-1 par l'article 2, première ligne :

Au lieu de : « Art. 359-1. — Lorsque les actions... »,

Lire : « Art. 359-1. — Lorsque des actions... ».

DIVERSES DISPOSITIONS D'ORDRE SOCIAL

Page 1819, 1^{re} colonne, dans le texte proposé par le III de l'article premier pour l'article 2-6 du code de procédure pénale, 3^e ligne :

Au lieu de : « ... sur le texte... »,

Lire : « ... sur le sexe... ».

Page 1822, 2^e colonne, avant la mention « article 8. », insérer l'alinéa suivant :

« L'article 7 a été supprimé par l'Assemblée nationale. Je ne suis saisi d'aucun amendement en proposant le rétablissement. L'article 7 demeure donc supprimé. »

Page 1826, 1^{re} colonne, dans le texte de l'article 11, 8^e alinéa (6^e) :

Au lieu de : « 6^e l'acceptation... »,

Lire : « 6^e l'acceptation... ».

III. — *Au compte rendu intégral de la séance du 29 juin 1985.*

MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE

Page 1856, dans le texte proposé pour l'article 3, 6^e :

Au lieu de : « 6^e réception de l'ouvrage et accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus »,

Lire : « 6^e réception de l'ouvrage, et l'accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus. »

ACTIVITÉS D'ÉCONOMIE SOCIALE

Page 1869, 2^e colonne, avant la mention « Article 12 quin-quies », insérer l'alinéa suivant :

« L'article 12 ter-1 a été supprimé par l'Assemblée nationale. Je ne suis saisi d'aucun amendement en proposant le rétablissement. L'article 12 ter-1 demeure donc supprimé. »

CODE DE LA MUTUALITÉ

Page 1876, 1^{re} colonne, dans le texte proposé par l'amendement n° 19 pour l'article L. 411-4, dernière ligne :

Au lieu de : « ... de la loi n° 74-535... »,

Lire : « ... de la loi n° 75-535... ».

Décisions du Conseil constitutionnel.

DÉCISION N° 85-191 D. C. DU 10 JUILLET 1985.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 28 juin 1985 par MM. Claude Labbé, Jacques Chirac, Jacques Toubon, Pierre-Charles Krieg, Henri de Gastines, Charles Paccou, Pierre-Bernard Cousté, Pierre Bachelet, Camille Petit, René André, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marc Lauriol, Etienne Pinte, Gabriel Kaspereit, Didier Julia, Michel Debré, Maurice Couve de Murville, Georges Gorse, Emmanuel Aubert, Robert-André Vivien, Jean-Louis Goasduff, Charles Miossec, Yves Lancien, Jean Val-leix, Edouard Frédéric-Dupont, Michel Inchauspé, Michel Cointat, Roger Corréze, Claude-Gérard Marcus, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Tranchant, Jean de Lipkowski, Jacques Baumel, Bruno Bourg-Broc, Michel Barnier, Alain Peyrefitte, Roland Nungesser, Antoine Gissingier, Olivier Guichard, Bernard Rocher, Jean Tiberi, Jean de Préaumont, Jean Narquin, Gérard Chasse-guet, Jean Hamelin, Vincent Ansquer, Christian Bergelin, Robert Wagner, Pierre Mauger, Lucien Richard, Bernard Pons, Roland Vuillaume, Georges Delatre, Roger Fosse, Jacques Chaban-Del-mas, Jean-Paul Charié, Jacques Godfrain, François Grussenmeyer, Daniel Goulet, Xavier Deniau, Michel Péricard, Jean-Claude Gaudin, Jean Brocard, Henri Baudouin, Jean Seitlinger, François d'Aubert, Joseph-Henri Maujolan du Gasset, Albert Brochard, Aimé Kergueris, Maurice Dousset, Adrien Durand, Alain Mayoud, Gilbert Gantier, Jean-Pierre Soisson, Georges Mesmin, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Consti-tution, de la conformité à celle-ci de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;

Le Conseil constitutionnel ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Lé rapporteur ayant été entendu,

Sur les articles 4, 18 et 40 :

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que les articles 4, 18 et 40 de la loi qui ont leur origine dans des amendements déposés par le Gouvernement lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, à la suite de l'échec de la commission mixte paritaire, ont été adoptés en méconnaissance des exigences de l'article 45 de la Constitution ; qu'en effet, selon eux, l'article 45 de la Constitution institue une procédure de conciliation entre les deux chambres assortie du dernier mot à l'Assemblée nationale et exclut la possibilité pour le Gouver-nement d'introduire dans le projet, après l'intervention de la commission mixte paritaire, des dispositions législatives entière-ment nouvelles ;

Considérant que l'article 45 de la Constitution ne comporte, après l'intervention de la commission mixte paritaire, aucune restriction au droit d'amendement du Gouvernement, sauf en dernière lecture devant l'Assemblée nationale ; qu'ainsi, au cours de la première lecture à l'Assemblée nationale suivant l'échec d'une commission mixte paritaire, le Gouvernement exerce son droit d'amendement dans les mêmes conditions que lors des lectures antérieures ; que, par suite, ont été adoptés selon une procédure conforme à la Constitution les articles contestés, qui ne sont pas dépourvus de tout lien avec les autres dispositions de la loi et dont le texte a été soumis au Sénat avant leur adoption définitive ;

Sur l'article 14-III :

Considérant qu'aux termes de l'article 14-III : « Quand la prime de remboursement prévue à l'émission ou lors de l'acquisition originelle du droit excède 10 p. 100 du nominal ou quand le contrat d'émission d'un emprunt obligataire prévoit une capitalisation partielle ou totale des intérêts, la prime ou l'intérêt sont imposés après une répartition par annuité. Cette règle s'applique également à la retenue à la source quand elle est exigible et au crédit d'impôt correspondant. Toutefois, elle ne s'applique pas aux titres émis par l'Etat dont le porteur a la possibilité d'obtenir la conversion dans les trois ans suivant l'émission » ;

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que ces dispositions sont contraires à l'article 34 de la Constitution en ce que la répartition par annuité pouvant être opérée selon divers modes de calcul qui aboutissent à des résultats différents, la loi, en l'absence de précisions suffisantes, n'a pas fixé les règles concernant l'assiette de l'impôt ;

Considérant que le texte critiqué soumet à un régime d'imposition annuel les produits de titres qui ne seront payés par l'émetteur qu'au terme de l'opération ; que ce texte est susceptible d'au moins deux interprétations, l'une privilégiant la simplicité des règles d'assiette par la fixation d'annuités égales, l'autre privilégiant l'adaptation de l'assiette à la réalité économique par la fixation d'annuités progressives prenant en compte les intérêts composés ; que le choix entre ces deux interprétations est d'autant plus incertain que des arguments en faveur de l'une et de l'autre peuvent être trouvés dans les travaux préparatoires ; que, dès lors, l'article 14-III, n'ayant pas fixé les règles concernant l'assiette de l'impôt, n'est pas conforme à l'article 34 de la Constitution ;

Sur l'ensemble de la loi :

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen,

Décide :

Art. 1^{er}. — L'article 14-III de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est déclaré contraire à la Constitution.

Art. 2. — Les autres dispositions de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier sont déclarées conformes à la Constitution.

Art. 3. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 10 juillet 1985.

DÉCISION N° 85-194 D. C. DU 10 JUILLET 1985

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 2 juillet 1985, par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1, de la Constitution, du texte de la loi organique relative à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que la loi organique dont le Conseil constitutionnel est saisi, relative à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a pour objet de déterminer le nombre de députés élus dans ces territoires et ces collectivités ainsi que les conditions d'application des dispositions du code électoral ayant valeur de loi organique concernant les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités ; que de telles dispositions relèvent de la loi organique ;

Considérant que la loi organique, soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, prise dans le respect des règles de forme et de procédure imposées par la Constitution, n'est contraire à aucune disposition de celle-ci,

Décide :

Art. 1^{er}. — La loi organique relative à l'élection des députés des territoires d'outre-mer, de la collectivité territoriale de Mayotte et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon est déclarée conforme à la Constitution.

Art. 2. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 10 juillet 1985.

DÉCISION N° 85-195 D. C. DU 10 JUILLET 1985

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 2 juillet 1985 par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1, de la Constitution, du texte de la loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 58-1065 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale, l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs, l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution et le code électoral ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que l'article 46 de la Constitution dispose :

« Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

« Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

« Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution. »

Sur le caractère de loi organique :

Considérant que l'article 25 de la Constitution est ainsi conçu :

« Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

« Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient. »

Considérant que la loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés soumises à l'examen du Conseil constitutionnel modifie, abroge ou complète des dispositions du code électoral, ayant, en vertu de l'article 25 précité de la Constitution, valeur de loi organique ; qu'ainsi ladite loi a la qualité de loi organique ;

Sur la procédure législative :

Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été délibérée et votée dans les conditions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 46 précité de la Constitution ; que, faute d'accord entre les deux assemblées, la loi a été adoptée en dernière lecture par l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres ; qu'ainsi il n'a pas été fait application du quatrième alinéa de l'article 46 précité selon lequel « les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. »

Considérant que, par les termes « lois organiques relatives au Sénat » employés par l'article 46 de la Constitution, il faut entendre les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant ; qu'en revan-

che, si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat ;

En ce qui concerne l'article 1^{er} de la loi organique :

Considérant que l'article 1^{er} de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de porter de 485 à 570 le nombre des députés à l'Assemblée nationale élus dans les départements ;

Considérant que la circonstance que cette disposition, qui ne touche pas aux règles selon lesquelles sont composés les collèges élisant les sénateurs, serait susceptible de modifier le nombre de députés faisant partie de ces collèges n'est pas de nature à la faire regarder comme relative au Sénat au sens de l'article 46 de la Constitution ;

Considérant de même que, si l'article 1^{er} de la loi organique, qui ne touche pas aux règles définissant la composition du congrès, a une incidence sur les proportions respectives de députés et de sénateurs composant le Parlement réuni en congrès dans les termes de l'article 89 de la Constitution, cette disposition, qui ne prive d'aucun droit ou prérogative les sénateurs en tant que tels, ne peut être regardée comme relative au Sénat au sens de l'article 46 de la Constitution.

En ce qui concerne les articles 2, 3 et 4 de la loi organique :

Considérant que l'article 2 de la loi organique soumise au Conseil constitutionnel est ainsi conçu : « Dans l'article L. O. 135 du code électoral, la référence à l'article L. O. 176 est remplacée par la référence à l'article L. O. 176-1. » ;

Considérant que l'article 3 de la loi organique a pour objet de remplacer l'article L. O. 176 du code électoral par les dispositions suivantes : « Art. L. O. 176. — Lorsque les députés sont élus au scrutin de liste, chaque liste comprend un nombre de candidats égal au nombre des sièges à pourvoir augmenté de deux. — Les candidats venant sur une liste immédiatement après le dernier candidat élu sont appelés à remplacer, jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale, les députés élus sur cette liste dont le siège deviendrait vacant pour quelque cause que ce soit. » ;

Considérant que l'article 4 de la loi organique a pour objet d'insérer dans le code électoral un article L. O. 176-1 rédigé ainsi qu'il suit : « Art. L. O. 176-1. — Les députés élus au scrutin uninominal dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation de fonctions gouvernementales ou de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet. » ;

Considérant que, compte tenu de l'article 2 de la loi organique précité, l'article L. O. 135 du code électoral reçoit la rédaction suivante : « ... quiconque a été appelé à remplacer dans les conditions prévues à l'article L. O. 176-1 un député nommé membre du Gouvernement ne peut, lors de l'élection suivante, faire acte de candidature contre lui. » ;

Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces diverses dispositions, d'une part, que pour le remplacement, dans les cas prévus à l'article L. O. 176 du code électoral, de députés élus au scrutin de liste, il est fait appel à des membres non élus de leur liste et non à des remplaçants spécialement élus à cet effet, d'autre part, que l'interdiction faite par l'article L. O. 135 du code électoral à la personne ayant remplacé un député nommé membre du Gouvernement de faire acte de candidature contre celui-ci ne concerne plus que les sièges de député pourvus au scrutin uninominal ;

Considérant que ces dispositions, dont aucune n'est contraire à la Constitution, n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les règles actuellement en vigueur applicables au mode de remplacement des sénateurs ou celles relatives aux candidatures éventuelles des remplaçants contre les sénateurs remplacés ;

Considérant en effet que, si l'article L. O. 296 du code électoral pose le principe de l'identité des conditions d'éligibilité et des inéligibilités entre les députés et les sénateurs, à l'exception de la condition d'âge, cette disposition générale ne prévaut pas contre les dispositions spéciales ayant également le caractère de loi organique qui y dérogent ;

Considérant que, précisément, l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution dispose : « Le remplacement d'un membre du Gouvernement dans son mandat parlementaire a lieu dans les conditions prévues par les lois organiques relatives à la composition et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« Quiconque a été appelé à remplacer, dans les conditions prévues à l'article 5 de chacune desdites lois organiques, un parlementaire nommé membre du Gouvernement, ne peut, lors de l'élection suivante, faire acte de candidature contre lui » ;

Considérant, dès lors, que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel n'ayant en rien touché ni à l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 précité ni aux articles 5 et 6 de l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs, ces deux derniers articles étant codifiés respectivement sous les articles L. O. 319 et L. O. 320 du code électoral, la matière du remplacement des sénateurs et celle de l'interdiction en certain cas des candidatures des remplaçants contre les sénateurs remplacés sont et demeurent régies par les articles 5 et 6 sus-rappelés de l'ordonnance n° 58-1097, sans que les dispositions des articles 2, 3 et 4 de la loi organique présentement examinée modifient en quoi que ce soit l'état du droit en ce qui concerne le Sénat ; que, dès lors, les articles 2, 3 et 4 de la loi organique ne constituent pas des dispositions relatives au Sénat ;

En ce qui concerne l'article 5 de la loi organique :

Considérant que l'article 5 de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de remplacer l'article L. O. 178 du code électoral par les dispositions suivantes :

« Art. L. O. 178. — En cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription, dans les cas de vacance autres que ceux qui sont mentionnés à l'article L. O. 176-1 ou lorsque les dispositions des articles L. O. 176 et L. O. 176-1 ne peuvent plus être appliquées, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois.

« Toutefois, il n'est procédé à aucune élection partielle dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale » ;

Considérant qu'aucune de ces dispositions n'est relative au Sénat ;

En ce qui concerne l'article 6 de la loi organique :

Considérant que l'article 6 de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet d'abroger l'article L. O. 132 du code électoral ;

Considérant que l'article L. O. 132 du code électoral est ainsi rédigé : « Les maires et les maires adjoints de Paris sont inéligibles dans les circonscriptions dans lesquelles ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an » ;

Considérant que, par l'effet de l'article 33 de la loi n° 75-331 du 31 décembre 1975 supprimant les fonctions visées à l'article L. O. 132 du code électoral, cet article est devenu sans objet ;

Considérant, dès lors, que l'abrogation de l'article L. O. 132 du code électoral par l'article 6 de la loi organique, qui n'est en rien contraire à la Constitution, ne saurait être regardée comme une disposition relative au Sénat au sens de l'article 46 de la Constitution ;

En ce qui concerne l'ensemble des articles :

Considérant, dès lors, qu'aucune des dispositions de la loi organique ne pouvant être regardée comme relative au Sénat au sens de l'article 46 de la Constitution la procédure législative suivie est conforme à la Constitution ;

Sur le fond :

Considérant qu'aucune des dispositions de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel n'est contraire à la Constitution ; que, si le législateur n'a pas jugé utile de préciser les conséquences qu'entraînerait la constatation de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats figurant sur une liste, cette circonstance n'est pas de nature à faire regarder la loi organique comme contraire à la Constitution,

Décide :

Art. 1^{er}. — La loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés est déclarée conforme à la Constitution.

Art. 2. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 10 juillet 1985.

DÉCISION N° 85-189 D. C. DU 17 JUILLET 1985

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 juin 1985, par MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Roger Boileau, Charles Bosson, Jean-Marie Bouloux, Jean Cauchon, Adolphe Chauvin, Jean Colin, Marcel Daunay, Jean Francou, Daniel Hoeffel, Jean Huchon, Pierre Lacour, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Bernard Lemarié, Jean Madelain, Guy Male, Louis Mercier, Daniel Millaud, André Rabineau, Jean-Marie Rausch, Marcel Rudloff, Pierre Salvi, Pierre Sicard, Michel Souplet, Pierre Vallon, Michel d'Aillières, José Balarello, Bernard Barbier, Jean-Paul Bataille, Jean Bénard Mousseaux, Philippe de Bourgoing, Jean Boyer, Louis Boyer, Marc Castex, Pierre Croze, Jean Delaneau, Henri Elby, Jean-Marie Girault, Paul Guillaumot, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Roland du Luart, Hubert Martin, Serge Mathieu, Jacques Ménard, Michel Miroudot, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Jean Puech, Roland Ruet, Michel Sordel, Pierre-Christian Taittinger, Jean-Pierre Tizon, René Travert, Albert Voilquin, Michel Alloncle, Jean Amelin, Hubert d'Andigné, Marc Bécam, Henri Belcour, Paul Bénard, Amédée Bouquerel, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Michel Caldaguès, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Jean Chérioux, François O. Collet, Henri Collette, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jacques Delong, Charles Descours, Franz Duboscq, Marcel Fortier, Philippe François, Michel Giraud, Adrien Gouteyron, Bernard-Charles Hugo, Roger Husson, Paul Kauss, Christian de La Malène, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Paul Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Christian Masson, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Christian Poncelet, Henri Portier, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Josselin de Rohan, Roger Romani, Michel Rufin, Maurice Schumann, Louis Souvet, Dick Ukeiwé, Jacques Valade, Edmond Valcin, André-Georges Voisin, Jean François-Poncet, Henri Collard, Jean Mercier, Jean-Pierre Cantegrit, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Sur l'article 3-III modifiant l'article L. 13-15-II (1°) du code de l'expropriation :

Considérant que ces dispositions réservent la qualification de « terrain à bâtir » aux terrains qui répondent, non seulement comme dans la législation antérieure à des conditions de desserte, mais qui, en outre, sont situés dans une zone constructible en vertu d'un document d'urbanisme ou, en l'absence d'un tel document, dans une zone actuellement urbanisée ou désignée comme constructible par décision conjointe du conseil municipal et du représentant de l'Etat en application de l'article L. 111-13 du code de l'urbanisme ;

Considérant que selon les auteurs de la saisine ce texte méconnaît le principe selon lequel le juge judiciaire est le gardien de la propriété privée ; qu'ils exposent que ce juge étant, aux termes de l'article 66 de la Constitution, garant des libertés individuelles à la sauvegarde desquelles se rattache la protection de la propriété privée, la Constitution impose son intervention dans les procédures d'expropriation ; que ces garanties sont méconnues par la règle qui fait dépendre la qualification de « terrain à bâtir » des documents d'urbanisme établis par l'administration ; que l'autorité administrative bénéficiaire de l'expropriation reçoit ainsi un pouvoir d'appréciation sur un élément déterminant du prix qui n'aurait dû appartenir qu'au juge ;

Considérant que, quelle que soit l'importance du rôle des tribunaux judiciaires en matière de protection de la propriété, il résulte des termes de l'article 66 de la Constitution que celui-ci concerne la liberté individuelle et non le droit de propriété ;

Considérant que l'article 3-III de la loi précise la notion de terrain à bâtir en ajoutant au critère matériel de desserte par des réseaux, un critère de constructibilité déterminé essentiellement par les documents d'urbanisme ; que l'administration ne trouve pas dans le droit d'établir lesdits documents, soumis au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, la faculté de déterminer arbitrairement la qualification des biens immobiliers et les possibilités de construire ;

Considérant que la disposition critiquée n'affaiblit pas la garantie offerte par l'intervention de l'autorité judiciaire qui

demeure seule compétente pour déterminer la consistance, l'usage et la valeur des biens immobiliers expropriés ou préemptés ; qu'il appartient notamment au juge de l'expropriation, ainsi que le prévoit l'article 3-II, de la loi critiquée, d'écarter les servitudes et restrictions administratives affectant l'utilisation des biens si leur institution révèle de la part de l'expropriant une intention dolosive ;

Considérant, dès lors, que l'article 3-III, de la loi ne méconnaît aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle ;

Sur l'article 13 de la loi créant un article L. 111-5-2 du code de l'urbanisme :

Considérant qu'en vertu de cet article, dans les parties des communes identifiées comme nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages, le conseil municipal dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé ou, dans les autres cas ainsi que dans les périmètres d'opération d'intérêt national, le représentant de l'Etat dans le département peut décider par délibération ou arrêté motivé de soumettre à l'intérieur de zones qu'il délimite à déclaration préalable toute division volontaire, en propriété ou en jouissance, d'une propriété foncière par ventes ou locations simultanées ou successives ; que dans le délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration l'autorité administrative peut s'opposer à la division si, par son importance, le nombre des lots ou des travaux qu'elle entraîne, elle est susceptible de compromettre gravement le caractère naturel des espaces, la qualité des paysages ou le maintien des équilibres biologiques auxquels participent ces espaces ; que lorsque la division est effectuée en méconnaissance de ces dispositions l'administration peut demander à l'autorité judiciaire de constater la nullité de l'acte ; qu'enfin, il est prévu qu'un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application de cet article et précise les divisions soumises à déclaration préalable et les conditions dans lesquelles la délimitation des zones soumises à ce régime sera portée à la connaissance du public ;

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que les dispositions de l'article L. 111-5-2 introduit dans le code de l'urbanisme par l'article 13 de la loi examinée méconnaissent les garanties données à la propriété par les articles 2, 5 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le principe d'égalité et la compétence réservée au législateur par l'article 34 de la Constitution ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation des articles 2 et 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

Considérant que les auteurs de la saisine exposent que le pouvoir de décider si un bien doit être ou non vendu est, par la disposition critiquée, conféré à l'administration au lieu et place du propriétaire ; qu'ainsi, par la perte de la libre disposition du bien, la propriété est démembrée et, par voie de conséquence, dénaturée, alors qu'aux termes de l'article 2 de la Déclaration des droits elle est un droit naturel et imprescriptible de l'homme ; qu'un régime d'autorisation préalable est institué par la loi en méconnaissance du principe de liberté posé par l'article 5 de la Déclaration de 1789 ;

Considérant que l'article L. 111-5-2 du code de l'urbanisme précise le pouvoir donné à l'autorité administrative de soumettre à déclaration certaines divisions en limitant l'institution de ce régime aux seules parties de communes nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages ; que, par ailleurs, l'autorité administrative ne peut s'opposer à la division que si, par son importance, le nombre des lots ou les travaux qu'elle entraîne, celle-ci est susceptible de compromettre gravement le caractère naturel des espaces, la qualité des paysages ou le maintien des équilibres biologiques ; qu'ainsi, loin de disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour instituer des zones protégées ou s'opposer aux divisions des fonds situés à l'intérieur de ces zones, l'administration doit fonder ses décisions, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, sur des motifs se référant à des fins d'intérêt général définies avec une précision suffisante par la loi ;

Considérant, en outre, que la loi n'empêche nullement l'aliénation ou la location d'une propriété foncière dans sa totalité et ne limite, éventuellement, sa division que lorsqu'elle est opérée par un acte volontaire à titre onéreux ; qu'ainsi, sans remettre en cause le droit de propriété par un régime d'autorisation préalable discrétionnaire, la loi définit une limitation à certaines modalités de son exercice qui n'a pas un caractère de gravité tel que l'atteinte au droit de propriété en dénature le sens et la portée et soit, par suite, contraire à la Constitution ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » ;

Considérant que la loi critiquée n'a ni pour objet ni pour effet d'entraîner la privation du droit de propriété ; que, dès lors, elle n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation du principe d'égalité :

Considérant qu'il est fait reproche à l'article L. 111-5-2 du code de l'urbanisme de méconnaître le principe d'égalité puisque, selon les parties du territoire, la nature du droit de propriété pourrait varier au gré des autorités locales ;

Considérant que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'à des situations différentes soient appliquées des règles différentes ; que la loi pouvait donc, pour la protection d'intérêts généraux, tels que la sauvegarde des sites et des milieux naturels qui ne peut être assurée qu'à partir d'appréciations concrètes, confier sa mise en œuvre à des autorités administratives locales ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article 34 de la Constitution :

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que la loi a subdélégué au pouvoir réglementaire sa compétence pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété et, par suite, violé les dispositions de l'article 34 de la Constitution ;

Considérant que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'article L. 111-5-2 du code de l'urbanisme fixe de façon précise les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété ; que, dès lors, le renvoi au décret du soin d'en déterminer les conditions d'application et, notamment, de préciser les divisions soumises à autorisation et les conditions de publicité de la délimitation des zones protégées ne comporte aucune délégation de la compétence législative ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article L. 111-5-2 du code de l'urbanisme ne méconnaît aucune règle ou aucun principe de valeur constitutionnelle et qu'il y a lieu de le déclarer conforme à la Constitution ;

Sur l'ensemble de la loi :

Considérant qu'en l'espèce il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen,

Décide :

Art. 1^{er}. — La loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement est déclarée conforme à la Constitution.

Art. 2. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 juillet 1985.

PETITIONS

examinées par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Pétition n° 4687. — M. Radovan Vukoevic, demeurant Golje-madi, 81252 Barutana, Yougoslavie, a souhaité obtenir du Sénat l'annulation pour inconstitutionnalité de décisions judiciaires rendues à son encontre.

M. Jacques Thyraud, rapporteur.

Rapport : la commission a rappelé qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Sénat n'avait pas la possibilité de s'immiscer dans le fonctionnement de l'autorité judiciaire et qu'il ne disposait d'aucun moyen lui permettant d'annuler une décision de la Cour de cassation.

En conséquence, la commission a décidé de classer sans suite cette pétition.

Pétition n° 4689. — M. Georges Fischer, demeurant 45, avenue Ferdinand-Buisson, 75016 Paris, voulait compléter la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal afin de préciser que les dispositions du titre I^{er} de la loi s'appliquent non seulement aux documents administratifs de caractère non nominatif, mais également aux documents de caractère nominatif visés par son article 6 bis.

M. Jacques Thyraud, rapporteur.

Rapport : la commission a constaté que l'adjonction proposée par le texte de la pétition se révélait inopportune : en effet, les dispositions relatives aux documents administratifs de caractère non nominatif ouvrent l'accès à ces derniers documents à tous les administrés ; en revanche, l'article 6 bis de la loi réglemente le droit à la communication des documents de caractère nominatif, en en réservant le bénéfice aux seuls intéressés pour les documents les concernant, cette restriction étant motivée par des raisons de discrétion et de protection de la vie privée.

En conséquence, la commission a considéré que la pétition était sans objet.

Pétition n° 4690. — M. Alain Deschamps, demeurant 66, rue Saint-Hilaire, Les Muids, 45370 Mareau-aux-Près, demandait la modification du code des débits de boissons afin de permettre la création de cabarets d'auteurs-compositeurs.

M. Raymond Bouvier, rapporteur.

Rapport : le rapporteur a exposé que M. Francis Palmero avait déposé une proposition de loi n° 76 qui avait exactement le même objet que la pétition et qui avait été renvoyée à la commission des affaires culturelles. Cette proposition était devenue caduque la veille même du jour où la commission devait désigner un rapporteur du fait du décès de son auteur. En conséquence, le rapporteur a proposé de reprendre à son compte la proposition de loi de M. Francis Palmero, en précisant que MM. Kléber Malécot et Louis Boyer, sénateurs du Loiret, département où réside le pétitionnaire, étaient également d'accord pour la signer.

Pétition n° 4692. — M. Vincent Richet, « Le Coline », demeurant 18, rue de Varenne, 75007 Paris, souhaitait voir se développer la participation des citoyens à la vie locale.

M. Jacques Thyraud, rapporteur.

Rapport : après avoir rappelé que le Sénat avait montré, lors d'un débat précédent, qu'il n'était pas favorable à l'institution d'un référendum d'initiative locale, le rapporteur a expliqué que le Gouvernement n'envisageait pas d'imposer une législation uniforme et contraignante, mais qu'il recherchait, dans le cadre de la décentralisation, une concertation avec les élus et les associations. Le rapporteur a, en outre, rappelé que certains textes avaient déjà modifié les relations entre les administrations locales et les administrés : loi sur les enquêtes publiques, loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement et loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, avec la création du comité d'initiative et de consultation d'arrondissement.

La commission a décidé de classer sans suite la pétition n° 4692, en attendant le dépôt éventuel du projet de loi prévu à l'article 1^{er} de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

Ordre du jour établi par la conférence des présidents communiqué au Sénat dans sa séance du mercredi 17 juillet 1985.

Conformément aux conclusions de la conférence des présidents, l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat a été établi comme suit :

A. — Sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement, **mercredi 17 juillet 1985**, à quinze heures et le soir :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police (n° 2855, A.N.).

B. — **Mardi 23 juillet 1985**, à quinze heures et le soir, et, sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement, **mercredi 24 juillet 1985** à neuf heures trente :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (n° 333, 1984-1985).

C. — **Jeudi 25 juillet 1985**, à dix-sept heures trente et le soir :

1° Conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie ;

2° Conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi relatif à la modernisation de la police nationale.

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT
(Application des articles 76 et 78 du règlement.)

Remboursement des séances d'auto-dialyse.

671. — 15 juillet 1985. — **M. Claude Huriet** attire l'attention de **Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale**, porte-parole du Gouvernement, sur le remboursement des séances d'auto-dialyse. En effet, le taux de remboursement des séances d'auto-dialyse par les caisses d'assurance-maladie est actuellement plafonné au même niveau que celui des séances de dialyse à domicile, alors que les séances d'auto-dialyse entraînent un surcoût dû principalement aux frais afférents aux locaux, à la surveillance et aux charges spécifiques de fonctionnement. Il lui expose que l'association lorraine pour le traitement de l'insuffisance rénale (A.L.T.I.R.) (loi 1901) a réalisé une étude sur les deux centres d'auto-dialyse existant en Lorraine au 31 décembre 1984, lui permettant d'estimer ce surcoût à 182 francs par rapport au coût de l'hémodialyse. Il lui indique qu'une enquête nationale portant sur 70 p. 100 des unités d'auto-dialyse existant dans notre pays et réalisée dans le cadre des travaux de la commission dialyse de la fédération des établissements d'hospitalisation

et d'assistance privée (F.E.H.A.P.), qui regroupe la quasi-totalité des associations de dialyse à domicile, aboutit aux mêmes conclusions et démontre que ce problème dépasse largement le cadre de la Lorraine. Il constate que, depuis le début de l'année 1985, les organismes n'effectuant que des soins de dialyse à domicile ont la possibilité de solliciter une dérogation auprès de la caisse nationale d'assurance maladie pour appliquer un prix supérieur au plafond imposé, mais que cette procédure est très lente et demande à être renouvelée à chaque création d'unité. Si cette procédure devait être maintenue, les postes à créer devront faire l'objet d'une dérogation et le développement de l'auto-dialyse serait compromis, alors que toutes les associations pour le traitement de l'insuffisance rénale sont encouragées à développer ce type de soins, qui représentent un moindre coût pour la collectivité. Pour l'heure, ces associations qui assurent au minimum cinq mille séances de dialyse par mois, ne fonctionnent que grâce à des subventions et des prêts de locaux dont le renouvellement est incertain. Il souligne que la diminution de la dotation aux amortissements du matériel va rendre difficile à court terme le remboursement des emprunts d'équipement nécessités par les installations médicales et va rendre impossible à moyen terme le renouvellement du matériel amorti, faute de moyens financiers suffisants. C'est pourquoi cet état de fait risque d'obliger les associations à orienter les malades traités par l'auto-dialyse, méthode économiquement acceptable, vers des structures hospitalières beaucoup plus onéreuses, alors que les capacités de traitement en centre sont d'ores et déjà insuffisantes. Il lui demande de lui préciser la position du Gouvernement à l'égard du remboursement de cette catégorie de soins médicaux.

Moyens pour assurer la gratuité des manuels scolaires.

672. — 15 juillet 1985. — Selon le principe de la politique de gratuité des manuels scolaires instaurée en 1977, les crédits budgétaires alloués par le ministère de l'éducation nationale pour les collèges publics ou privés devaient permettre de renouveler, tous les quatre ans, les manuels mis à la disposition des élèves de la 6^e à la 3^e. Il est clair que la dégradation des dotations budgétaires n'a pas permis le respect de ce principe. **M. Adrien Goufeyron** demande donc à **M. le ministre de l'éducation nationale** quelle politique il entend mener, et avec quels moyens, pour assurer la gratuité des manuels scolaires, en particulier dans la perspective du changement des programmes qui doit intervenir dans les collèges.

ABONNEMENTS

ÉDITIONS		FRANCE et Outre-mer.	ÉTRANGER	DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
Codes.	Titres.	Francs.	Francs.	
Assemblée nationale :				
Débats :				
03	Compte rendu.....	112	662	Téléphone } Renseignements : 575-62-31 Administration : 578-61-39
33	Questions	112	529	
Documents :				
07	Série ordinaire	626	1 416	TÉLEX 201176 F DIRJO-PARIS
27	Série budgétaire	190	289	
Sénat :				
05	Compte rendu.....	103	383	Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLÉE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : — 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions ; — 27 : projets de lois de finances.
35	Questions	103	331	
09	Documents	626	1 384	
En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.				
Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.				

Le Numéro : 2,70 F.