

N° 54
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1983.

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.

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques EBERHARD, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Gérard EHLERS, 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. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Paul SOUFFRIN, Camille VALLIN, Hector VIRON, Marcel GARGAR,

Sénateurs.

(Renvoyée 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.)

Police. — Libertés publiques - Ordre public - Police administrative - Police judiciaire - Police nationale - Police : personnel - Prévention - Sécurité.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'insécurité publique est au premier plan des préoccupations des Français. Malgré les mesures nouvelles décidées par le Gouvernement depuis mai-juin 1981, elle s'est aggravée.

Ce sont les actes de la petite et moyenne délinquance (agressions, vols, cambriolages, vandalisme...) qui perturbent davantage la vie quotidienne. Ils sont plus directement ressentis que les actes du banditisme et de la grande délinquance organisée.

La plupart des victimes sont des travailleurs et des retraités. Les plus défavorisés sont donc les plus frappés par des actes d'agression et d'injustice qui s'ajoutent aux effets néfastes de la crise.

Avec ceux du terrorisme dont il faut bien apprécier la nature et l'origine politique différente, ces actes de délinquance, répercutés, voire amplifiés par les moyens modernes d'information sont générateurs de crainte, de repliement sur soi. Ils suscitent des réactions illégitimes d'autodéfense. Ils participent à la montée de confrontations violentes entre communautés différentes vivant dans une même collectivité. Le climat d'insécurité est profondément ressenti dans certaines agglomérations et dans des quartiers de grandes villes comme dans les 18^e et 20^e arrondissements de Paris.

Cette situation d'insécurité est exploitée à des fins politiques tendancieuses par les forces de droite qui n'ont pas accepté le vote majoritaire des Français en faveur du programme de lutte contre l'insécurité proposé par la gauche en mai 1981. Déjà lors des élections cantonales de 1982, puis pendant la campagne des élections municipales de 1983, des candidats des partis de droite ont assimilé les immigrés à l'insécurité, les désignant ainsi de manière inacceptable et dangereuse pour les libertés comme étant les responsables de l'insécurité.

Ces campagnes racistes s'ajoutant à l'exploitation politique de l'insécurité ne font qu'aggraver la situation. Alors qu'il faudrait réunir, encourager, faire réagir civiquement et solidairement les habitants sans exception contre tout ce qui concourt à la dégradation des conditions et du cadre de vie — ce qui est le cas de l'insécurité publique —, racisme et exploitation politique exacerbent les passions

et les esprits. En outre, plutôt que de sortir des méthodes et des mentalités mises en pratique quand ils étaient au pouvoir sur la base d'une politique de répression et de tout-carcéral qui a échoué, les partis de la droite prétendent faire de la répression systématisée la seule réponse possible à la montée dangereuse du phénomène de l'insécurité, alors qu'il est totalement imbriqué dans la crise de société que nous subissons dans tous les domaines.

Malgré cela, une majorité de Français estime que seule la mise en œuvre de mesures économiques, sociales et démocratiques appelant la participation du plus grand nombre est susceptible de faire reculer l'insécurité.

Depuis mai 1981, le Gouvernement a pris d'importantes mesures à cet effet.

Les effectifs, les moyens matériels, les normes d'utilisation des services de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale ont été considérablement accrus et réadaptés. Dans un premier temps, la force publique n'a plus été détournée, comme auparavant, de sa mission prioritaire en faveur de la sécurité pour servir à la répression des luttes sociales. Elle a cessé d'être à la disposition d'intérêts privés.

Le redéploiement du plus grand nombre possible de fonctionnaires des services actifs de police sur le terrain, auprès de la population et de ses problèmes, a été engagé. Des rapports nouveaux, inexistant du temps du pouvoir des partis de droite, ont commencé entre les élus, les maires, les citoyens et leurs associations et les autorités de police.

Plus récemment, le Gouvernement a déterminé le cadre d'une politique sociale de prévention de la délinquance. Il s'est appuyé sur les propositions de plusieurs commissions officielles, dont celles de la commission des maires des grandes villes sur la sécurité, auxquelles les représentants du P.C.F. ont particulièrement travaillé.

Cette politique sociale de prévention est la première du genre à être tentée dans notre pays en liant étroitement la prévention, la dissuasion et la répression. Ainsi, en avant-première, les opérations éducatives et sportives engagées pendant les vacances de 1982 en direction de certaines catégories de jeunes désœuvrés ou en difficulté ont donné des résultats encourageants. Ces opérations ont contribué à la diminution — même provisoire — de certains actes de petite délinquance. Elles ont aussi et surtout contribué à rétablir un climat de mieux-vivre et de meilleures relations parmi les habitants des cités populaires où elles ont eu lieu. Elles ont bénéficié de la participation des services extérieurs de l'Etat (notamment de la Police, de la Justice, de l'Education nationale, de la Santé...) et des collectivités locales sur des objectifs déterminés conjointement.

Comme chacun en convient désormais, les sources des actes de petite et moyenne délinquance, pour la plupart d'entre eux, se trouvent dans les difficultés morales et matérielles des familles, dans l'inadaptation sociale de nombreux jeunes en situation d'échec scolaire et professionnel, dans le chômage ou dans la précarité des salaires et de l'emploi, dans la détérioration des conditions de vie et d'habitat, etc. L'augmentation inquiétante des consommations et des trafics de stupéfiants et de l'alcoolisme est une des conséquences des effets de la crise.

En raison de ce constat, c'est au plus près des sources de la délinquance qu'il faut intervenir.

Les services de l'Etat, comme la Police nationale et la Gendarmerie nationale dont le rôle est essentiel dans ce domaine, doivent être préparés et adaptés le mieux possible aux actions de prévention, de dissuasion et de répression qui s'imposent selon les secteurs.

De manière générale, ces actions impliquent que les causes très diverses et les multiples manifestations de la criminalité et de la délinquance soient bien connues. Pour certaines manifestations de petite et de moyenne délinquance, il est aujourd'hui possible d'en réduire le nombre et la gravité par des interventions spécifiques. En outre, nombre de mesures de prévention pratique ne peuvent être conçues et appliquées, sans l'avis ou l'aide des services de police et de la justice.

S'il est indispensable d'avoir une conscience très exacte de l'action policière dans la lutte contre la criminalité et la délinquance, dans un autre ordre d'idées, il faut prendre en compte la nécessité du maintien de l'ordre public. A cet égard, les méthodes d'action de la force publique ne peuvent ressembler aux pratiques répressives excessives et arbitraires qui ont pu avoir lieu dans le passé. Notamment les prescriptions du Code de procédure pénale concernant le maintien et le rétablissement de l'ordre public doivent être scrupuleusement observées. La force publique doit obéir dans son organisation et dans son action aux principes de la séparation des pouvoirs et au respect des libertés et des droits de la personne humaine. Tout ce qui est susceptible de contrevenir à ces stipulations et à ces principes doit être soit annulé, soit modifié. Procéder ainsi c'est se conformer à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel : « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels celle-ci est confiée ».

Mais la priorité doit être donnée à la sécurité de la population. L'axe de la politique nouvelle doit être la prévention dans une double dimension. D'abord la prévention sociale dans son caractère général. En second lieu, la prévention, la dissuasion et la répression qui relèvent directement des services de l'Etat concernés par la sécurité.

Il convient, à ce propos, d'éviter la confusion dans les responsabilités. Celle de la police et de la justice est de combattre et de punir avec la plus stricte fermeté la grande criminalité organisée, qu'il s'agisse des professionnels du crime, des hold-up, du proxénétisme, des trafics de drogue, des extorsions de fonds, etc., qui constituent de véritables milieux, ou des auteurs d'actes de terrorisme qu'il ne faut toutefois pas amalgamer avec la délinquance. Si le terrorisme participe à l'aggravation du climat d'insécurité, il a des causes essentiellement différentes qui tiennent, le plus souvent, à des conflits politiques et à des guerres qui se déroulent dans d'autres pays que la France. Pour assumer pleinement et efficacement leurs responsabilités, les services de la force publique doivent être dotés des moyens nécessaires les plus modernes et des effectifs qui conviennent.

Les premiers budgets concernant la Police nationale et la Gendarmerie nationale depuis 1981 ont marqué un effort très important de la majorité, notamment en matière d'effectifs, de matériels, et dans le domaine de la formation. En outre, d'importantes revendications catégorielles ont été satisfaites. Mais il faut constater que, par rapport à la gravité de l'insécurité, il reste beaucoup à faire pour rattraper les retards accumulés sous le pouvoir précédent.

L'Etat se doit de réadapter profondément les deux services publics de la police et de la justice qui mènent leur action propre contre l'insécurité publique.

En décembre 1980, lorsque le groupe communiste avait déposé sa précédente loi-cadre sur l'utilisation démocratique de la force publique, il existait plus de 100.000 fonctionnaires des services actifs de la Police nationale et plus de 70.000 officiers et sous-officiers dans la Gendarmerie nationale. Nous l'avons noté plus haut : ces effectifs ont été très fortement augmentés. Ils placent notre pays en tête des pays européens pour ce qui est de la densité policière au regard du nombre d'habitants, alors que le taux de la criminalité et de la délinquance est chez nous relativement moins important.

En outre, notre Code pénal (en voie de révision pour l'adapter aux conditions démocratiques de la société française) réprime sans complaisance les auteurs d'infractions pénales. Le Code de procédure pénale indique comment ces derniers doivent être jugés et comment les peines prononcées doivent être exécutées. L'indépendance des magistrats est maintenant rigoureusement respectée, ce qui n'a pas toujours été le cas dans un passé récent.

Or, les conditions de la dissuasion policière, notamment par la présence constante de policiers en uniforme sur la voie publique, les résultats de la répression judiciaire, principalement par des inspecteurs de police et des commissaires en activité sur le terrain,

alors que les actes de criminalité et de délinquance augmentent, restent à réaliser de manière satisfaisante pour la sécurité de la population. L'efficacité de la nécessaire répression judiciaire reste notoirement insuffisante, indépendamment de la volonté des fonctionnaires de police compétents. Ce n'est pas tant le montant de la peine qui dissuade les délinquants ou ceux que tente la délinquance mais bien, et surtout, la certitude d'être pris. Cela, les magistrats et les policiers le savent, contrairement aux affirmations de ceux qui, dans l'opposition, mènent une campagne tendant à discréditer le ministre de la Justice, à convaincre les magistrats de laxisme et à revenir aux tribunaux d'exception, à la peine de mort et au contrôle policier permanent de la population.

Alors que les prévisions les moins pessimistes envisagent un dépassement de plus de quatre millions de crimes et délits constatés dans les trois prochaines années — ce qui implique au moins un million de personnes —, le nombre des détenus — notamment en prévention — a augmenté proportionnellement. Nos prisons sont pleines. Les effectifs et les moyens des services de l'Éducation surveillée et de la probation ne suffisent toujours pas à empêcher la récidive. La réinsertion est plus que jamais indispensable en liaison avec la prévention de la prédélinquance.

Il est urgent de prendre toutes les mesures et les réformes de structures des services de police qui s'imposent dans ces domaines, sans attendre les effets, à moyen et long terme, des réformes profondes, comme les nationalisations, qui ont été engagées par le Gouvernement et la majorité de gauche, pour apporter des solutions à la crise. Nous nous référons aux propositions de la commission mise en place pour les problèmes de police qui correspondent à nombre de celles que nous avons formulées antérieurement.

C'est pourquoi nous proposons la présente loi-cadre pour que l'action de la force publique ait une dimension déterminante dans la lutte contre l'insécurité et dans la politique de prévention.

CE QUE NOUS PROPOSONS

Le texte de la proposition de loi-cadre s'articule autour de trois titres. Le premier traite de la police en général, de sa définition, de ses missions, des principes fondamentaux de son organisation et des moyens dont elle devrait disposer normalement.

Le titre second est consacré à la déontologie policière, aux droits et aux devoirs des fonctionnaires de police.

Le titre troisième est relatif au contrôle démocratique de l'utilisation des forces de police.

**1° Donner les moyens à la police
de remplir sa mission de protection des personnes et des biens.**

Organiser la prévention.

La première partie du titre premier définit la nature de la police en réaffirmant avec force son caractère de service public.

Elle prévoit la promulgation d'une loi-programme (art. 3) renforçant la cohérence de la politique de prévention sociale avec la participation des citoyens, de leurs élus et de leurs associations, coordonnant l'action des services de l'Etat et donnant à la force publique tous les moyens de son action en faveur de la sécurité de la population. Le rôle des maires et des conseils communaux de prévention de la délinquance est appelé à prendre une place décisive. Il est important que l'action de la police réponde aux préoccupations légitimes des citoyens et de leurs élus. Il est nécessaire d'affirmer que, de ce point de vue, les services de police doivent être à leur disposition, ce qui renforcera les liens des fonctionnaires de police avec la population et mettra fin à la rupture qui subsiste encore dans trop d'endroits. L'insécurité a renforcé le racisme « anti-flic » que, pour leur part, les communistes combattent. Une police plus proche de la population, notamment par l'ilotage, selon des conceptions nouvelles qui restent à élaborer et à mettre en œuvre, constitue un critère fondamental pour le recul de l'insécurité publique.

Des dispositions législatives viennent de réglementer l'organisation de la surveillance privée. Les activités de police parallèle et de milice privée doivent être sanctionnées. Celles concernant les enquêteurs de police privée doivent être codifiées et délimitées.

Il doit être mis fin à l'activité des polices municipales. Leurs membres doivent être intégrés de manière juste et convenable dans la Police nationale (art. 10).

Définir les missions de police.

Les forces de police doivent avoir comme mission d'assurer le respect des institutions républicaines, de la légalité, de la protection des personnes et des biens publics et privés.

Dans ces conditions, le recours à l'utilisation des forces de police pour la répression des conflits politiques ou sociaux doit être banni. En effet, les luttes des travailleurs n'ont rien à voir avec des exactions justifiant l'intervention de la force publique.

Malgré les efforts des forces de droite, et de leurs grands moyens d'information pour tenter de discréditer les actions démocratiques des travailleurs contre le chômage, la casse des usines, les mauvaises conditions de travail et de vie, et pour l'exercice des nouveaux droits dans l'entreprise, ceux qui sont contraints par l'autoritarisme patronal de recourir à la grève ou à l'occupation de leur lieu de travail servent toujours les intérêts de la société tout entière et l'intérêt national.

Le temps ne doit plus être où des cohortes de C.R.S. et de gendarmes mobiles, parfois armés démesurément, ne servaient qu'à protéger les intérêts d'une minorité de privilégiés et non l'ensemble de la population. La loi doit veiller à ce que ces méthodes condamnables soient interdites.

Maintenant, la force publique doit être chargée d'assurer le droit de manifestation.

Une meilleure organisation de la police.

L'organisation de la police doit être établie en fonction du principe fondamental de la séparation des pouvoirs et doit être approuvée par le Parlement car elle concerne directement les libertés, la sûreté des personnes. Tel n'est pas le cas actuellement.

Les représentants directs (commissaires de la République) du Gouvernement exercent des pouvoirs en matière de police judiciaire que rien ne justifie. C'est pourquoi la proposition de loi prévoit l'abrogation de l'article 30 du Code de procédure pénale (art. 7).

En outre, les structures actuelles de la Police nationale font qu'on arrive à une situation fort complexe, où les responsabilités et les devoirs de chacun ne sont pas clairement établis.

Les cas d'immixtion du pouvoir exécutif dans les enquêtes judiciaires ont été innombrables et restent présents dans nos mémoires. Des blocages et des injonctions venues d'en haut ont détourné l'action et l'attention de la police de certains milieux officieusement protégés, auteurs d'attentats nazis non identifiés, truands notoires en liberté, « gros bonnets » de la drogue jamais découverts. C'est à juste titre que le Gouvernement a prononcé la dissolution du service d'action civique (S.A.C.).

Des mesures doivent être prises pour empêcher le retour toujours possible d'une telle situation.

En ce qui concerne les blocages, ils sont rendus possibles par l'impossibilité de fait, pour la justice, de diriger et de contrôler, comme elle en a théoriquement la charge, les activités de police judiciaire. Cette impossibilité résulte d'un ensemble de facteurs, qu'il s'agisse de « mauvaises habitudes » prises par les magistrats, de la

responsabilité du pouvoir réglementaire et des parquets, du nombre insuffisant des magistrats, de l'insuffisance des moyens dont disposent les services de la justice pour conduire et instruire leurs affaires et de l'augmentation des infractions pénales.

S'il est absolument indispensable d'élever les moyens d'action de la justice, il n'est pas normal d'admettre, par les mauvais usages qui y ont conduit, que l'esprit et la lettre du Code pénal instaurant la primauté du contrôle de l'autorité judiciaire sur les activités de police judiciaire soient bafoués, détournés ou devenus purement formels. Aussi, prévoyons-nous de mettre les services spécialisés de police judiciaire qui dépendent de la police en civil « à la disposition » du ministère de la Justice (art. 6). Cette mesure a pour mérite de fixer les responsabilités, de mieux coordonner l'action judiciaire, d'empêcher ou tout au moins de limiter les immixtions et aussi de garantir les droits statutaires des personnels de police judiciaire qui restent rattachés à cet effet pour gestion à leurs corps et directions d'origine. Les fonctionnaires de police, autres que ceux appartenant aux services spécialisés de police judiciaire, mais qui agissent en qualité d'officiers de police judiciaire ou d'agents de police judiciaire, relèvent, dans le cadre territorial de leur habilitation, également de ces nouvelles dispositions, bien que n'étant pas « mis à disposition ».

En ce qui concerne la police administrative, nous proposons qu'elle corresponde strictement au concept de la sécurité publique dont la charge est assurée, en règle générale, par la police en uniforme. Les unités de police constituées en force de réserve générale doivent avoir pour missions principales la protection civile, les opérations de secours de la population et la participation aux missions de sécurité publique.

En outre, l'article 23 de la proposition prévoit une réforme du commandement créant deux corps équivalents d'encadrement supérieur de la Police nationale, le corps actuel des commissaires de police, pour la police en civil ; les officiers supérieurs de police administrative, pour la police en tenue.

Le texte pose également le principe de la parité entre la Police nationale et la Gendarmerie nationale.

Pour ce qui concerne les corps de fonctionnaires administratifs et techniques de la Police nationale, il nous a paru nécessaire de les placer dans le cadre de la police administrative. La plupart de ces fonctionnaires exercent, en fait, des emplois du cadre « actif » et sont astreints à des horaires et conditions de travail qui débordent de leur statut. Ils constituent en quelque sorte « l'intendance » au sens très large du terme des unités opérationnelles de la police active. De plus, il faut considérer qu'un certain nombre d'emplois

techniques ne peuvent être exercés, ou ne sont exercés que par des fonctionnaires des services actifs. S'y ajoutent nombre d'autres qui sont en position de détachement alors qu'ils auraient dû occuper les emplois pour lesquels ils ont été recrutés.

Pour trouver une solution à cette situation complexe et pour faire en sorte que les services de police en civil et de police en tenue aient à leur disposition, pour les besoins du service, les services administratifs et techniques, nous proposons l'intégration de ces derniers dans la police en tenue (police administrative). Cette disposition implique les reclassements statutaires correspondants et une réforme des structures des services adéquates (art. 11).

Des moyens pour la sécurité de la population.

La sécurité de la population exige que des moyens suffisants lui soient consacrés (art. 19). Les efforts budgétaires de ces deux dernières années doivent être poursuivis pour l'équipement, la sécurité des personnels, la construction et la rénovation des locaux de police, ainsi que pour le logement social. L'axe principal de l'emploi des crédits attribués à la Police nationale et à la Gendarmerie doit être en rapport avec l'action sur la voie publique (prévention, dissuasion) des fonctionnaires de police. Nous l'avons affirmé, le système de l'ilotage doit être largement développé. Les inspecteurs de police doivent être déchargés des tâches indues ou bureaucratiques qui les immobilisent. Il faut poursuivre rapidement l'allégement des formalités et la modernisation des moyens de traitement des affaires de police.

Les conseils nationaux et départementaux de prévention de la délinquance doivent disposer des crédits nécessaires à l'exercice de leurs attributions.

L'amélioration de la formation des fonctionnaires de police en début et en cours de carrière doit être poursuivie, les efforts personnels pour la mise à jour des connaissances et la formation supérieure encouragés et appréciés.

Enfin, il est indispensable d'associer les fonctionnaires de police à la détermination des besoins et des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission (art. 22).

2° Faire du policier un citoyen à part entière.

Le titre deuxième de la proposition de loi vise à établir des règles déontologiques applicables aux fonctionnaires exerçant des fonctions de police. Ces dispositions sont inspirées de la résolution n° 690 portant déclaration sur la police telle qu'elle a été adoptée le 8 mai 1979 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Elles visent à poser comme principe les droits et les devoirs des policiers, la législation de notre pays étant muette sur ce point, sauf dispositions négatives.

Des droits parce que les fonctionnaires de police doivent être considérés comme des citoyens à part entière et non subir des discriminations particulières qu'aucune raison sérieuse ne fonde. C'est pourquoi la loi du 28 septembre 1948 faisant des fonctionnaires de la Police nationale « une catégorie spéciale » doit être abrogée (art. 46). Ensuite parce que les quatre grands principes républicains qui ont conduit le Gouvernement à faire voter un statut général des fonctionnaires rénové : égalité d'accès aux emplois publics, indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique, citoyenneté du fonctionnaire et neutralité du service public, ne sauraient encourir de dérogation restrictive.

Des droits encore parce que le caractère particulier de la mission des fonctionnaires de police leur impose des sujétions dont il est légitime de tenir compte (art. 48 et 49).

Pour les mêmes raisons, il faut appliquer aux gendarmes les dispositions d'un statut démocratique applicable aux cadres et militaires de carrière qui reprendrait celles proposées par les parlementaires communistes sous la précédente législature.

Mais parce que les fonctionnaires exerçant des activités de police sont dépositaires, individuellement, d'une parcelle de la force publique et qu'ils détiennent, à ce titre, un véritable pouvoir de coercition, ils doivent, en toutes occasions, respecter des règles strictes dans l'accomplissement de leurs missions. Ces règles ont comme fondement le respect des droits de la personne humaine. Les fonctionnaires exerçant des activités de police doivent s'y conformer et même refuser d'obéir aux ordres ou instructions qui auraient un objet illégal (art. 37). De même, la responsabilité des autorités territorialement compétentes doit être invoquée en cas d'exécution sommaire, de torture et d'utilisation de traitements et autres peines inhumains ou dégradants (art. 37).

3° Assurer un contrôle de l'utilisation des forces de police.

Au niveau des collectivités locales.

Les maires et les présidents des conseils généraux et régionaux sont responsables, à des degrés divers, de la sécurité publique dans leurs ressorts respectifs. Il est souhaitable et nécessaire que les conseils élus soient associés aux décisions qui seront prises en la matière et qu'ils puissent connaître l'utilisation qui sera faite des forces de police, afin qu'ils donnent leur avis. Ainsi, s'agissant des actions de prévention et de dissuasion qu'ils viendraient à proposer pour la sécurité publique, il serait bon, dans l'intérêt général, que ces élus aient connaissance des méthodes utilisées dans la mise en œuvre de ces actions et des résultats constatés.

En contact permanent avec la population, ils pourront ainsi contribuer plus efficacement à la sécurité publique, dans la plénitude de leurs responsabilités légales.

Au niveau juridictionnel.

Les fonctionnaires de police ont droit au soutien de l'Etat et de la collectivité dans l'accomplissement de leur devoir.

Si, dans leur masse, les fonctionnaires de police s'acquittent avec honneur et dignité de leurs devoirs et de leur mission, il faut néanmoins reconnaître qu'il y a encore trop de « bavures » et que des erreurs préjudiciables aux intérêts des citoyens sont commises.

Des comportements condamnables à l'occasion d'opérations de police judiciaire ou de maintien de l'ordre ne sauraient être tolérés ni encouragés de quelque manière que ce soit. L'excès d'emploi de la force publique ne fait pas l'objet de poursuites qui s'imposent. Les auteurs et les responsables de ces comportements n'ont été, jusqu'ici, que rarement sanctionnés. Si les responsabilités sont clairement établies, par contre elles ne sont pratiquement jamais connues.

Il est grand temps d'en finir avec cette situation qui a comme conséquence d'accentuer le divorce entre les citoyens et la police et de porter un préjudice moral grave à cette dernière.

Les pratiques inadmissibles doivent cesser d'être couvertes par la hiérarchie ou par la justice.

C'est pourquoi nous proposons des mesures permettant d'instaurer un véritable contrôle juridictionnel des actes de police (art. 53.) Cela étant, nous sommes persuadés que là, comme ailleurs, la

prévention est nettement préférable à la répression et que c'est au travers des actions de formation, d'information professionnelle permanente, de travail en liaison avec la population et ses élus, de cohésion avec les services judiciaires, de relation avec les catégories sociales liées à la production qu'il sera mis fin à ce divorce et aux comportements condamnables que nous avons surtout relevés sous le pouvoir précédent.

Au niveau de la nation.

Actuellement, le contrôle de l'utilisation de la police n'est pas possible au niveau parlementaire. Avant mai 1981, le Gouvernement se refusait à tout débat de fond sur la question de la sécurité. La répression des luttes sociales et de l'opposition démocratique était l'objet de décisions prises dans le secret des cabinets ministériels ou de la présidence de la République. Aujourd'hui, pour faire avancer la politique de prévention, de dissuasion et de répression de la délinquance, pour veiller à la défense des institutions républicaines, il faut que les élus de la Nation puissent participer à la définition de la politique définie dans le domaine si important de la sécurité des citoyens.

Les organisations syndicales de policiers unanimes ont réclamé la création d'une structure parlementaire représentative qui devrait connaître spécialement des questions relatives à la sécurité et aux problèmes de police.

La Constitution limitant le nombre des commissions permanentes, nous proposons la création d'une structure plus souple, composée de députés et de sénateurs (art. 54) qui serait chargée de ces fonctions.

Au bénéfice de ces observations, nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir délibérer et adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI-CADRE

TITRE PREMIER

DE LA POLICE

A. — Définition de la police.

Article premier.

La sécurité des personnes et la protection des biens publics et privés sont assurées par le service public de la police qui respecte et fait respecter les libertés individuelles et collectives.

Art. 2.

La police est une force publique. Elle doit donc rester en permanence au service du peuple tout entier et non servir les intérêts particuliers d'un groupe, quel qu'il soit.

Art. 3.

La sécurité repose en premier lieu sur la prévention et la dissuasion. Une loi-programme, élaborée en concertation avec les élus, les syndicats de policiers, les associations de gendarmes, les associations ou organisations syndicales et professionnelles représentatives, détermine les actions, moyens et modalités de ces actions qui impliquent, notamment, la présence effective et permanente de policiers en tenue et d'inspecteurs de police judiciaire connaissant bien le quartier ou la circonscription où ils sont affectés.

B. — Les missions de la police.

Art. 4.

Les forces de police ont pour missions générales et permanentes celles définies à l'article premier de la présente loi. Ces missions excluent tout recours à l'utilisation des forces de police contre des travailleurs en grève. La force publique assure le respect du droit de manifester. Tout détournement de la force publique ou de ses membres à des fins autres que celles définies ci-dessus est interdit.

Art. 5.

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.

Art. 6.

Tous les services spécialisés de police judiciaire sont mis à la disposition du ministère de la Justice.

Toute entrave au déroulement des recherches judiciaires est sanctionnée par la loi.

Art. 7.

Afin de respecter le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, les représentants du Gouvernement n'exercent aucun pouvoir en matière de police judiciaire.

L'article 30 du Code de procédure pénale est abrogé.

C. — Organisation de la police.

1° *Principes généraux.*

Art. 8.

Le Gouvernement exerce la responsabilité de la police.

Le ministre de l'Intérieur en assure la charge particulière, sous réserve des dispositions qui précèdent, relatives à la police judiciaire.

Art. 9.

L'organisation de la police est établie en fonction du principe de la séparation des pouvoirs. Elle est approuvée par le Parlement.

Art. 10.

Il est mis fin à l'activité des polices municipales. Les agents des collectivités locales qui les composent sont intégrés dans la Police nationale selon des modalités réglementaires prises après consultation des personnels concernés.

2° *La police en tenue.*

Art. 11.

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 et techniques de la police constituent la police en tenue.

Art. 12.

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.

Art. 13.

La police administrative est mise à la disposition des maires et des présidents des conseils généraux et régionaux pour tout ce qui concerne l'exécution de leurs décisions et arrêtés en matière de circulation, de manifestation sur la voie publique, d'hygiène, de tranquillité et de salubrité publiques et de prévention des infractions.

Art. 14.

Les unités de la police active en tenue qui constituent une force mobile de réserve nationale participent aux missions de police administrative.

Elles ont dans leurs principales attributions celle de participer à la protection civile et aux opérations de secours de la population.

Art. 15.

La réquisition de la police active en tenue est dûment effectuée par l'autorité civile ou judiciaire territorialement compétente pour chaque opération de maintien et de rétablissement de l'ordre public.

Art. 16.

Le commandant de la police en tenue territorialement compétent ordonne l'action matérielle pour laquelle il reçoit réquisition. Il est responsable de la bonne exécution.

3° La police en civil.

Art. 17.

La police en civil est composée des membres de la police judiciaire et des services de police active, autres que ceux mentionnés à l'article 11 de la présente loi.

Art. 18.

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.

Les membres de la police judiciaire exercent leurs fonctions conformément aux dispositions du Code de procédure pénale.

D. — Les moyens de la police.

Art. 19.

Les lois de finances mettent chaque année à la disposition de la Police nationale les moyens nécessaires à la réalisation de sa mission.

Art. 20.

Dans le cadre de la discussion budgétaire qui suivra la promulgation de la présente loi, un plan de rénovation des locaux mis à la disposition de la police et de constructions nouvelles de locaux et de commissariats dans les localités qui en sont dépourvues et où les municipalités ont jugé nécessaire l'implantation d'infrastructures nouvelles, sera établi.

Art. 21.

Les constructions rénovées ou nouvelles devront être conçues de façon à créer ou à améliorer l'accueil du public et contribuer à l'amélioration des conditions de travail des fonctionnaires de police.

Art. 22.

Un comité technique paritaire interministériel est compétent pour connaître de toutes les questions d'ordre matériel et technique, de gestion administrative et d'utilisation professionnelle des personnels de la force publique.

E. — Les personnels de police.

Art. 23.

Tout membre de la Police nationale appartient à l'un des corps suivants :

— commissaires de police, inspecteurs de police, enquêteurs pour la police en civil ;

— officiers supérieurs de police administrative et officiers de police administrative, gradés et gardiens de la paix, personnels administratifs et techniques pour la police en tenue.

Art. 24.

Les gradés et gardiens de la paix reçoivent, en priorité, la mission d'assurer la sécurité des personnes et des biens publics et privés. Ils agissent, auprès de la population, de façon essentiellement préventive et dissuasive. Ils sont placés sous l'autorité des officiers supérieurs de police administrative.

Art. 25.

Les officiers supérieurs de police administrative exercent la responsabilité de la police administrative. Ils commandent l'action de la force publique conformément aux dispositions de la présente loi et du Code de procédure pénale.

Ils sont responsables du bon état de marche des unités et formations de la police active en tenue, de la préparation physique, morale et civique, de la formation professionnelle et de la mise à jour des connaissances des membres de la police active placé sous leur autorité.

Ils sont secondés par les officiers de police administrative.

Art. 26.

Les cadres et les membres des personnels du service administratif et technique de la police concourent à la bonne marche du service public.

Ils forment un ensemble de corps de techniciens et d'administratifs constitué parallèlement aux services actifs de police auprès desquels ils sont hiérarchiquement mis à disposition. Ils sont classés en catégorie « service actif » au sens de l'article L. 24 du Code des pensions.

Art. 27.

Les commissaires de police ont la responsabilité et la direction des services actifs de police définis à l'article 17 de la présente loi.

Art. 28.

Les inspecteurs de police secondent les commissaires dans l'exercice de leur fonction.

Art. 29.

Les enquêteurs assistent les commissaires et les inspecteurs de police.

Art. 30.

Les conditions de recrutement, de formation professionnelle, de stage, d'avancement par voie de concours, de changement de corps par niveaux de grades et d'emplois équivalents, de déroulement des carrières judiciaires et de discipline sont établies sur des critères identiques à partir de la classification retenue pour chaque grade pour les corps de fonctionnaires civils et militaires chargés de la police.

Art. 31.

La parité judiciaire et indemnitaire spécifique par corps et par emplois considérés est la règle pour les membres de la police et de la Gendarmerie.

Art. 32.

Des décrets en Conseil d'Etat, pris après consultation des organisations professionnelles de policiers, modifieront les statuts des différents corps en fonction des principes fondamentaux édictés par la présente loi.

TITRE II

DU POLICIER

A. — Dispositions générales.

Art. 33.

Les membres de la Police nationale sont des fonctionnaires civils relevant de l'autorité du ministre de l'Intérieur, exception faite des policiers des services spécialisés de la police judiciaire qui, pour leur emploi, sont mis à la disposition du ministère de la Justice.

Art. 34.

Les gendarmes sont des militaires relevant de l'autorité du ministre des Armées.

Ils sont toutefois, pour l'exécution des opérations de sécurité publique, mis à la disposition du ministère de l'Intérieur et, pour l'exercice de la police judiciaire, à la disposition du ministère de la Justice.

B. — De la déontologie policière.

1° *Des devoirs des policiers.*

Art. 35.

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.

Art. 36.

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.

Art. 37.

Les fonctionnaires de police ne peuvent utiliser la force ou la coercition envers quiconque que raisonnablement, lorsque cela s'avère nécessaire, et selon les procédures et modalités prévues par les lois en vigueur. Les exécutions sommaires, la torture et les autres peines et traitements inhumains et dégradants demeurent interdits en toute circonstance.

Tout fonctionnaire de police a le devoir de ne pas exécuter tout ordre ou instruction impliquant ces actes.

Art. 38.

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.

Art. 39.

Les fonctionnaires de police doivent faire donner aux personnes dont ils ont la garde tous soins médicaux qui pourraient leur être nécessaires.

Art. 40.

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.

Art. 41.

Les autorités administratives et judiciaires ne peuvent confier au fonctionnaire de police, quel que soit son grade, aucune mission, activité ou tâche étrangères à ses attributions statutaires et judiciaires.

Art. 42.

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.

Art. 43.

Tout fonctionnaire de police est personnellement responsable de ses actes et des actes ou missions qu'il a ordonnés.

2° Des droits des policiers.

Art. 44.

Les fonctionnaires de police exercent sans restriction les libertés publiques 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.

Art. 45.

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.

Art. 46.

Les fonctionnaires de la 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.

Art. 47.

Le fonctionnaire de police doit recevoir 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.

Art. 48.

L'administration doit assurer aux policiers de tous grades des conditions de travail, morales et matérielles, décentes pour qu'ils puissent exercer convenablement leurs fonctions.

Art. 49.

Dans la détermination du traitement des fonctionnaires de police, il doit être tenu compte de leurs sujétions particulières notamment risques, responsabilités, et irrégularités des horaires de service.

Art. 50.

Tout fonctionnaire de police qui exerce loyalement ses fonctions et respecte les règles de la déontologie policière a droit au soutien actif des autorités publiques et à la solidarité de la collectivité nationale.

Art. 51.

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 de l'art. 46).

TITRE III
DU CONTROLE DE L'UTILISATION
DES FORCES DE POLICE

Art. 52.

Les conseils généraux et régionaux, les conseils municipaux connaissent des problèmes de la sécurité publique et de l'utilisation de la force publique dans leur ressort respectif en liaison avec les organisations d'usagers intéressées et des membres des forces de police. Ils font toute proposition aux autorités civiles et judiciaires responsables de la sécurité publique.

Art. 53.

Un contrôle juridictionnel permanent des actes de police est institué. A cet effet, il existe auprès de chaque tribunal de grande instance, un magistrat du siège spécialement chargé de recevoir les plaintes des personnes s'estimant offensées, physiquement, matériellement ou moralement du fait de l'action excessive, arbitraire ou illégale de forces de police.

La procédure suivie par le magistrat est celle de la voie de fait. La condamnation d'un acte contesté peut entraîner la responsabilité de l'autorité de police compétente sans préjudice d'une condamnation personnelle de l'auteur d'un abus de pouvoir. Le Code de procédure pénale et le statut de la magistrature seront modifiés en ce sens.

Art. 54.

Il est créé une délégation parlementaire permanente à la sécurité publique. Cette délégation à la sécurité est composée de seize membres élus à la proportionnelle des groupes.

Elle reçoit tout avis des élus locaux, des organisations professionnelles de policiers, des organisations d'usagers intéressés aux problèmes de sécurité.

Elle fait toute proposition 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.

Art. 55.

Les articles 158 *bis*, 158 *ter* et 209 *bis* du Code général des impôts relatifs à l'avoir fiscal sont abrogés.