

N° 193

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988-1989

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1988.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 janvier 1989.

PROPOSITION DE LOI

tendant à l'utilisation démocratique de la force publique et instituant des dispositions déontologiques applicables aux fonctionnaires de police,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mmes Danielle BIDARD-REYDET, Paulette FOST, MM. Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Mme Hélène LUC, MM. Louis MINETTI, Robert PAGÈS, Ivan RENAR, Paul SOUFFRIN, Hector VIRON, Robert VIZET et Henri BANGOU,

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 et sécurité. — Agents de police judiciaire - Communes - Délégation parlementaire permanente à la sécurité publique - Fonctionnaires - Police administrative - Police judiciaire - prévention.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« Prévenir, dissuader, réprimer ce qui devait l'être », telle a été la politique préconisée dès 1979 sur la sécurité des gens par le PCF et à laquelle il se tient, en l'enrichissant sans cesse des besoins exprimés et des solutions qui lui paraissent les mieux adaptées.

Le cadre d'ordre législatif de la proposition de loi-cadre, déposée en 1983, était fixé en trois titres :

- le premier traitait de la police en général, de ses missions, des principes fondamentaux de son organisation et des moyens dont elle devait disposer normalement.
- Le titre second était consacré à la déontologie policière, aux droits et aux devoirs des fonctionnaires de police (civils et militaires).
- Le titre troisième était relatif au contrôle démocratique de l'utilisation de la force publique.

Pour la plupart d'entre elles, ces propositions se référaient à la loi existante, aux codes pénal et de procédure pénale notamment, comme aux principes qui, dans nombre de cas comme dans la pratique policière administrative et judiciaire, restent violés ou ignorés.

C'est ainsi que nous insistions pour procéder à la délimitation des responsabilités et des compétences judiciaires alors même que la loi sur l'étatisation de la police est restée inachevée et que la charge du contrôle et de la direction de la police judiciaire qui a été confiée au ministère de la Justice n'est pas assumée dans l'esprit et la lettre du code pénal.

Il en va de même pour ce qui est du commandement de la force publique. Nombre d'incidents et de faits graves survenus depuis juillet 1983 témoignent de l'immixtion du pouvoir politique ou du judiciaire dans ce domaine faisant en sorte que la responsabilité du maintien de l'ordre n'est plus établie clairement et que tous les excès et les provocations peuvent alors s'exercer impunément. La répression des manifestations des étudiants à Paris, en décembre 1986, en a apporté une nouvelle et regrettable illustration. Nous affirmons, en juillet 1983, que « 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 annulé, soit modifié ».

En fonction de ces propositions, la réforme du système pénal s'imposait pour les mêmes objectifs. Entre autres raisons, la réforme du système carcéral était indissociable de la politique de prévention de la délinquance et réciproquement. Nous affirmions à ce propos que le code pénal permettait la répression sans complaisance des auteurs d'infractions pénales et qu'il fallait chercher ailleurs que dans l'aggravation des peines d'emprisonnement — comme la droite l'a fait après mars 1986 — les solutions, complexes et difficiles, à la montée de la criminalité et de la délinquance comme à l'inefficacité croissante de l'action de la police et de la justice pour les juguler.

Les problèmes liés à la modernisation des services de la Justice pour les adapter aux conditions démocratiques de la société française et des besoins des habitants du pays, bien que n'appartenant pas à l'objet de la proposition de loi-cadre, ne pouvaient pas ne pas être évoqués.

La réforme démocratique de l'institution judiciaire n'a pas été entreprise par le gouvernement et le Président de la République socialistes. Même celle, annoncée, du code pénal (qui ne se fixait nullement cet objectif) est restée dans les dossiers.

D'une manière générale, nous affirmions, en juillet 1983, qu'il « était urgent de décider des réformes de structures de la force publique sans attendre les effets à moyen et long terme des réformes profondes comme les nationalisations », auxquelles nous nous attachions fermement, pour « apporter des solutions à la crise ».

Mais, ni la proposition de loi-cadre sur l'utilisation démocratique de la force publique ni aucune de ses idées-forces comme celle qui concernait les règles déontologiques applicables aux fonctionnaires de police n'a été prise en considération par les gouvernements et leurs majorités parlementaires successives.

Les motifs politiques de cette attitude des gouvernements et des forces politiques qui visent à marginaliser les forces du changement, le courant révolutionnaire, apparaissent clairement à l'expérience de ces dernières années.

Le remodelage de la société française qu'elles ont entrepris pour garantir la domination du capital implique que la force publique soit totalement alignée sur leur politique et utilisée à cet effet.

Les quelques modifications et les avancées sociales qui ont été obtenues dans la foulée de la victoire de la gauche en 1981 n'ont rien changé, au fond, de l'organisation de la force publique, des concepts officiels anti-communistes et anti-syndicalistes qui y prévalent, des méthodes

illégitimes sur l'emploi de la violence d'Etat, de son utilisation partisane par le pouvoir et le patronat, aux côtés des milices privées et des tribunaux, pour les atteintes aux droits de l'Homme, à l'entreprise comme hors de l'entreprise.

S'il y a eu quelques dissolutions de brigades spécialisées dans le maintien de l'ordre en 1981, reconsidérées par la suite, aucune réorganisation ni aucun contrôle de l'activité de la Direction Générale des Services Extérieurs (DGSE) et de la Direction de la Surveillance du Territoire (DST) n'a été tentée malgré de multiples et très sérieuses raisons d'y procéder.

Sous le gouvernement socialiste, prolongeant les tentatives qui avaient eu lieu avant 1981, les projets d'intégration judiciaire et policière dans un système supranational européen sous prétexte de lutte contre le terrorisme ont été relancés.

L'extrême-droite, le RPR, l'UDF, et le PS rivalisent aujourd'hui d'ardeur et de surenchères pour européaniser en fait la répression des forces qui s'opposent aux visées du capital.

Or, l'insécurité publique est restée à son niveau de gravité sociale, économique et humaine. Les droits des victimes (pour ne pas parler de l'accès des citoyens à la justice, quel que soit leur niveau de vie), la réparation rapide des préjudices matériels et physiques subis, y compris du fait d'actes de terrorisme, n'ont été résolus qu'insuffisamment et très inégalement.

Dans le contexte politique déjà préoccupant d'échec de la politique du changement, lorsqu'elle a été votée, en août 1985, par les députés socialistes majoritaires, la loi programme dite de modernisation de la police nationale a été conçue hors de toute politique cohérente et concertée de lutte contre l'insécurité publique, hors de toute véritable politique de prévention de la délinquance d'ailleurs rendue inconcevable par la politique d'austérité et de récession sociale, hors de toute réforme des structures et de toute démocratisation concrète de la police, hors de toute participation civique, irréalisable dans de telles conditions défavorables, des citoyens.

En procédant ainsi, le pouvoir a objectivement renforcé le dispositif policier de coercition sociale. Par contre, il n'a nullement réalisé les conditions de la sécurité des personnes et de la protection des biens. La loi dite de modernisation de la police satisfait aujourd'hui pleinement la droite et le patronat. La politique du « tout répressif » mise en œuvre par le dernier Premier ministre de la dernière législature dès sa nomination, en est l'exclusive bénéficiaire.

Il y a convergence entre la conception de la loi de modernisation des matériels et des moyens de la police nationale, la proposition d'ouvrir la police nationale aux volontaires du contingent pour y effectuer le service national conduisant à la militarisation de cette police, que le gouvernement de la droite a réalisée ensuite, et la réactivation de la Défense Opérationnelle du Territoire (DOT) décidée par le ministre

socialiste de la Défense, en 1985, sous l'autorité du Président de la République, chef des Armées, pour la confier à la gendarmerie et qui peut devenir une énorme machine d'essence policière, anti-démocratique, d'espionnage politique et syndical, d'investigation et de contrôle de toute la population sous couvert de lutte contre « l'ennemi intérieur », cha-peautant l'action et le fonctionnement de la police nationale et d'autres services de l'Etat.

Dans la même période, les services et unités de police spécialisés dans le maintien de l'ordre selon le concept qu'en a le patronat, ont été renforcés. La gendarmerie mobile est devenue omniprésente dans ce type d'opération. L'idée de la création d'une force d'action rapide intérieure, constituée de 3 000 hommes sélectionnés dans cette gendarmerie mobile et dotée des moyens les plus modernes de répression et de transport a été approuvée par le précédent ministre de droite de la Défense. Bien que manquant d'effectifs pour la sécurité des gens, les brigades territoriales de gendarmerie ont dû constituer des pelotons de surveillance et d'intervention du type des compagnies et brigades d'intervention implantées dans les corps urbains de la police nationale.

Au prorata de l'abandon de la politique de changement, les forces de droite et d'extrême-droite ont entrepris une campagne d'exploitation politicienne et démagogique de l'insécurité.

Cette campagne a été violemment soutenue de l'intérieur de la plupart des services de police. Elle s'est sentie encouragée par l'abandon des réformes projetées par exemple par la Commission Belorgey. Le climat créé par cette campagne et par les slogans racistes et anti-communistes qui ont été proférés a été pour beaucoup dans l'encouragement et la justification des actes arbitraires inadmissibles, parfois d'homicides, commis par des policiers. Devant l'indignation et l'émotion suscitées dans la population par de tels actes, les ministres et les dirigeants des partis de droite, qui les avaient cautionnés, ont été contraints au recul.

Des choix néfastes de la politique d'austérité et de récession sociale des socialistes à la politique de la droite qui les a aggravés ensuite, l'enfoncement de notre pays dans la crise et le déclin est porteur d'insécurité aggravée.

Il n'est pas possible, là non plus, de les admettre. Il faut les combattre. Il est possible de faire autrement, de faire une politique nouvelle s'appuyant sur les forces de gauche.

Les projets du capitalisme, pour le présent et pour l'avenir, dans tous les domaines, conduisent à une société invivable. Il ne s'y trouve nulle place pour une politique sociale de prévention de la délinquance. La sécurité de la population ne figure pas dans les préoccupations du pouvoir du capital. Son programme est tout entier dans la soumission à la loi de la jungle qu'il prétend instaurer, vers plus d'autoritarisme

et de concentration du pouvoir, vers plus de violence dans les rapports sociaux, vers plus de misère et de difficultés pour un nombre accru de personnes.

Or, la sécurité reste une des préoccupations majeures des gens en 1988. Le nombre constaté des actes de criminalité et de délinquance, sans parler de la gravité des accidents de la route, en donne la dimension : plus de 3 200 000 constatés pour 1986, malgré la manipulation des statistiques, mettant en cause pénalement plus de 850 000 individus. Or, la politique de régression vertigineuse programmée par la grande bourgeoisie, dans le même temps, heurte de front les intérêts vitaux de l'immense majorité des travailleurs, de toutes catégories professionnelles et de toutes appartenances et opinions politiques et syndicales. Les fonctionnaires de police sont aussi pris à partie par cette politique néfaste. Les coups portés aux droits acquis et aux libertés s'intensifient. Ils appellent des ripostes. Elles auront lieu. C'est ainsi que l'alignement de la force publique sur cette néfaste politique, à des fins de répression systématisée, tel qu'il a été entrepris par les forces favorables au remodelage de la société, comme nous l'avons indiqué, remet plus que jamais d'actualité la question de l'utilisation démocratique de la force publique et la nécessité de sa démocratisation.

La réponse aux légitimes préoccupations des gens sur leur sécurité, sur leurs conditions de vie dans la cité, passe désormais par la contestation de l'ordre établi.

C'est ce que nous proposons de manière constructive à la discussion et à l'action de tous les citoyens.

Aux côtés d'autres propositions de loi comme celle sur « la sécurité des individus et des biens et le respect de l'intégrité physique et psychique » qui figurent dans la « Déclaration des Libertés » du 27 janvier 1987 adoptée par le Comité central du PCF, c'est dans ce sens que prend place la présente proposition de loi de démocratisation de la police.

*
* *
*

Le texte de la présente proposition de loi-cadre de démocratisation de la force publique 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 deuxième est relatif au contrôle démocratique de l'utilisation de la force publique.

Le titre troisième est consacré aux droits et aux devoirs des fonctionnaires de police.

I. LA DÉFINITION DE LA POLICE DANS LE CONCEPT DE SA DÉMOCRATISATION

La lutte pour les libertés est à l'ordre du jour dans la France d'aujourd'hui.

Les droits et libertés conquis par le peuple français sont l'objet d'une attaque multiforme des forces du capital et du pouvoir. Le caractère anti-démocratique des institutions et de leur fonctionnement s'accroît.

D'ordre du gouvernement, les services de police restent préparés prioritairement à la mise en œuvre de cette attaque contre les droits et les libertés. Dans les cas d'excès d'emploi de la force publique, les événements comme ceux survenus lors de la manifestation des étudiants à Paris, en décembre 1986, ont démontré qu'il n'existait aucun contrôle démocratique et suffisamment dissuasif pour les empêcher et en sanctionner les responsables. Le rôle de plus en plus important qui est dévolu à la gendarmerie nationale, sous couvert de la relance de la Défense Opérationnelle du Territoire dans le domaine du maintien de l'ordre et du fichage politique de tous les habitants du pays, nous autorise à affirmer que les possibilités légales de recours contentieux et de défense juridique encore existantes seront implicitement supprimées en raison, tout à la fois, de la protection juridique exorbitante du droit commun dont bénéficient les militaires dans l'exécution de leur service et de l'invocation de la notion de « secret défense » qui couvre l'action de la D.O.T..

S'agissant des actions de la police en matière judiciaire et administrative, hors tous les actes concernant le domaine de la police militaire relevant du ministère de la Défense et de la Justice militaire, il n'est plus possible d'admettre l'existence de forces de police n'ayant ni les mêmes obligations devant la loi ni les mêmes missions pour la protection des personnes et des biens et se livrant de surcroît à des actions concurrentes négatives et stériles.

Nous réaffirmons le caractère de service public de la police dans toute sa dimension et ses compétences.

Dans le cadre et la cohérence d'une politique de prévention, de dissuasion et de répression de la criminalité et de la délinquance impliquant la participation des citoyens, de leurs élus, de leurs associations, l'action des services de police doit être coordonnée. Tous les moyens nécessaires doivent lui être donnés en faveur de la sécurité de la population.

Le rôle des maires en matière de prévention de la délinquance doit être pleinement reconnu. L'autonomie d'actions qu'ils peuvent venir à décider dans ce domaine doit bénéficier des concours de l'Etat et de

ses services. Les communes doivent être associées aux mesures de sécurité. De ce point de vue, il est important que l'action de la police réponde aux préoccupations légitimes des citoyens et de leurs élus en matière de sécurité publique. Les services de police doivent être mis à la disposition des maires à cet effet et pour l'application des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. Une police plus proche de la population, notamment par l'ilotage, efficace pour instruire les plaintes des habitants et assurer la défense de leurs droits et libertés, informée des préoccupations, des besoins, et des us et coutumes des habitants comme des travailleurs des entreprises locales, constitue un critère fondamental pour la recul de l'insécurité publique.

Il doit être mis fin à l'activité des polices municipales. Leurs membres doivent être intégrés dans la police nationale dans des conditions satisfaisantes.

Les dispositions législatives prises réglementant la surveillance privée doivent être adaptées au cadre déontologique que nous prévoyons pour les fonctionnaires de police. Les activités de police parallèle et de milice privée sont interdites. Celles concernant les enquêteurs de police privée doivent être codifiées et délimitées.

Définir les missions de police

La police est un service public d'Etat chargé de garantir les libertés et la démocratie, d'assurer la protection des biens et la sécurité des personnes.

Dans ces conditions, le recours à l'utilisation des forces de police pour la répression des manifestations et des conflits politiques ou sociaux doit être banni. La force publique doit être chargée d'assurer le droit de manifestation.

Dans toute situation de maintien de l'ordre public et de défense des institutions républicaines, les prescriptions du Code de procédure pénale concernant le maintien et le rétablissement de l'ordre public doivent être renforcées dans le sens que nous donnons dans la présente proposition de loi et doivent être scrupuleusement observées.

Une organisation de la police mieux adaptée à son rôle de service public.

Tenant compte de ce qui précède, la force publique doit obéir dans son organisation et dans son action aux principes de la séparation des pouvoirs entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire, entre l'autorité civile, l'autorité judiciaire et le commandement de la force publique.

L'action multiforme de la force publique contre la criminalité et la délinquance, depuis les moyens de prévention qui peuvent être décidés jusqu'aux méthodes licites d'intervention de la police judiciaire, implique l'existence d'une police en uniforme — dans la police nationale comme dans la gendarmerie nationale — et d'une police en civil, avec chacune leurs tâches et leurs qualifications juridiques spécifiques qui ne sauraient susciter la moindre confusion de la part du public et contrevenir aux responsabilités judiciaires et administratives déterminées par la loi.

Les réformes des structures des services de police s'imposent absolument dans ce domaine. L'étatisation de la police doit être achevée. La délimitation des compétences en matière de police judiciaire doit être décidée dans le but de coordonner et de renforcer la lutte de la police contre la criminalité et la délinquance.

L'organisation de la police doit être approuvée par le Parlement.

Les représentants directs (commissaires de la République) du gouvernement exercent des pouvoirs en matière de police judiciaire que rien ne justifie. Il faut abroger l'art. 30 du code de procédure pénale.

La réforme des structures de la police que nous proposons doit avoir l'objectif d'empêcher l'immixtion du pouvoir exécutif dans les enquêtes judiciaires. La mise à disposition auprès du ministère de la Justice des services spécialisés de police judiciaire, définis par la loi d'organisation de la force publique et achevant l'étatisation de la police, concourt à cet objectif. Toutefois, la réforme démocratique de la Justice doit elle-même concourir à cet objectif si on ne veut pas que l'immixtion du pouvoir exécutif ne s'opère par en haut.

Les blocages du fonctionnement correct de la police judiciaire, qui sont encore constatés, viennent pour une part de ces immixtions, de la confusion, admise pratiquement, des pouvoirs et de l'impossibilité de fait, pour les services de la justice et les magistrats compétents, de diriger et de contrôler comme ils en ont théoriquement la charge, les activités de police judiciaire. Les moyens en matériels, locaux, équipements et en effectifs doivent être donnés à la Justice pour qu'elle assume enfin l'exécution de cette responsabilité et en rende compte.

Cette mesure, si elle a pour mérite de vouloir fixer les responsabilités et de mieux coordonner l'action judiciaire, a également celui de garantir les droits statutaires des personnels de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie.

Dans le cadre de la délimitation des compétences territoriales judiciaires, les fonctionnaires de police n'appartenant pas aux services spécialisés de police judiciaire mais qui agissent en leurs qualités d'officiers de police judiciaire ou d'agents de police judiciaire relèvent 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, pour l'essentiel, par la police en uniforme ou qui devrait être en uniforme lorsqu'elle n'appartient pas à l'un des corps des services actifs en civil.

Les unités de police constituées en force de réserve générale doivent avoir pour mission principale la protection civile, les opérations de secours de la population et la participation aux missions de sécurité publique.

Nous prévoyons la 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, le corps des officiers supérieurs de police administrative, pour la police en tenue. L'équivalence de ces corps avec celui des officiers de la gendarmerie doit être déterminée en parité indiciaire et en matière de déroulement de carrière et de promotion sociale.

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 ». Ils sont astreints à des horaires et à des conditions de travail identiques ou se rapprochant de ceux et de celles des fonctionnaires des services actifs dans nombre de situations et en général débordant des obligations et des limitations de leurs statuts. Ils constituent en quelque sorte « l'intendance » des unités opérationnelles des services actifs de la police nationale.

De plus, il faut considérer qu'un certain nombre d'emplois techniques ne peuvent être exercés ou ne sont exercés que par des fonctionnaires classés en service actif. S'y ajoutent nombre d'autres qui sont en position de détachement ou dont la création doit être envisagée en matière de police scientifique et technique, de documentation et de recherche contre lesquels la jurisprudence constante et la position du ministère des Finances opposent un avis négatif à la constitution de corps spécifiques de techniciens.

Pour trouver une solution à cette situation complexe et pour faire en sorte que les services de la police nationale en civil et en tenue aient à leur disposition immédiate, pour les besoins du service, les services administratifs et techniques, nous proposons l'intégration de ces derniers dans le cadre d'emploi de la police administrative. Cette disposition implique les reclassements indiciaires correspondants et une réforme adéquate des structures des services.

Ce schéma de l'organisation de la force publique tel que nous l'avons conçu depuis décembre 1980 nous paraît avoir conservé toute

sa valeur, répétons-le. Des propositions de mini-réforme des structures de la seule police nationale ont bien été faites depuis, tant du côté des ministres de l'intérieur successifs que de certaines organisations syndicales de policiers. Mais, ces propositions se sont limitées soit aux corps des inspecteurs et des officiers de paix et commandants de gardiens de la paix, soit aux corps des enquêteurs de police et des gradés et gardiens de la paix, avec pour conséquence immédiate d'atténuer le rôle de la police en tenue. L'une de ces propositions dites de réforme, exprimée par le parti socialiste et soutenue par le principal syndicat de policiers, est de constituer un organisme supérieur qui aurait à connaître pour avis des problèmes de la police nationale, présidé par une personnalité dont on affirme qu'elle serait indépendante du pouvoir, et de rétablir la régionalisation instituée par le régime de Vichy, pendant l'occupation. A notre avis, pour de multiples raisons, ni la création de cet organisme, ni la régionalisation de la police nationale ne réglerait aucun des problèmes de fond que nous abordons, à commencer par la démocratisation de la force publique, gendarmerie nationale comprise.

II. LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DE L'UTILISATION DE LA FORCE PUBLIQUE

Au niveau de la nation

Si l'on s'accorde sur la proposition de soumettre au Parlement l'organisation de la force publique en raison non seulement de l'importance qu'elle revêt dans la vie démocratique mais aussi en fonction de son imbrication dans le fonctionnement des services de l'Etat comme ceux de la justice et des collectivités territoriales, le contrôle de l'utilisation de la police doit être possible au niveau parlementaire. Avant et depuis mai 1981, les gouvernements se sont refusés à tout débat de fond sur la question de la sécurité, en dépit de toutes les interventions que nous avons pu faire à cet égard. La répression des luttes sociales et de l'opposition démocratique reste l'objet de décisions prises dans le secret des cabinets ministériels ou de la Présidence de la République. Le pouvoir exécutif a, de surcroît, fait diligence sur les parquets pour requérir les arrêts et les condamnations restreignant gravement le droit de grève.

Lorsque les droits et les libertés sont en cause, puisqu'il faut faire avancer la politique de prévention, de dissuasion et de répression de la criminalité et de la délinquance, qu'il faut veiller à la défense des institutions républicaines contre toute action illégitime, nous estimons que les élus de la Nation doivent participer à l'observance de la politique définie dans les domaines si importants de la sécurité des habitants.

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

Au niveau juridictionnel

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

Mais, des comportements condamnables à l'occasion d'opérations de police judiciaire ou de maintien de l'ordre, des erreurs préjudiciables aux intérêts de personnes se produisent qui 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 des poursuites qui s'imposent. Les auteurs et les responsables de ces comportements et de ces erreurs n'ont été jusqu'ici que rarement sanctionnés.

Cette situation crée un divorce entre les citoyens et la police. Elle porte préjudice moral grave à cette dernière.

Les pratiques inadmissibles doivent cesser d'être couvertes par la hiérarchie sur ordre ou avec la complaisance du Gouvernement, ou par la justice.

C'est pourquoi nous proposons des mesures permettant d'instaurer un véritable contrôle juridictionnel des actes de police. Là comme ailleurs, nous estimons que la prévention est nettement préférable au travers des actions de formation, d'information professionnelle, 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. Mais, nous avons vérifié, à notre grand regret, que les mesures de contrôle juridictionnel des actes de police ne pouvaient être renvoyées à plus tard et qu'il fallait tenter de mettre fin aux pratiques condamnables qui ont été relevées dans la dernière période.

Au niveau des collectivités locales

Les maires et les présidents des conseils généraux sont responsables, à des degrés divers, de la sécurité publique dans leurs ressorts respectifs.

Ils doivent avoir les moyens d'exercer ces responsabilités. Les services de la force publique, dans le cadre de l'étatisation de la police, doivent être mis à leur disposition à cet effet.

S'agissant des communes plus précisément, avec l'officialisation récemment votée du rôle des polices municipales et les transferts de charges qui leur ont été imposés par l'Etat, c'est au niveau des responsabilités des maires que se pose la question de leur capacité à connaître et à être associés aux décisions qui sont prises en matière de sécurité publique. Dans l'intérêt général, ces élus doivent avoir connaissance des méthodes utilisées et des actions réalisées par les services de police

dans leur commune. Ils doivent bénéficier de la part de l'État de l'aide et des contributions en effectifs de fonctionnaires de police et de matériels qu'appelle la mise en œuvre des actions de prévention de la délinquance qu'ils viendraient à décider en accord avec le comité local de prévention.

Ce rôle nouveau, dévolu à la force publique, est de nature à favoriser sa démocratisation, en la rapprochant concrètement des besoins et des aspirations des élus locaux et de la population.

III. AU NIVEAU INTERNE DES SERVICES DE LA FORCE PUBLIQUE DROITS ET DEVOIRS

Les règles déontologiques applicables aux fonctionnaires exerçant des fonctions de police doivent s'inspirer 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.

Un code déontologique applicable aux fonctionnaires de police doit se substituer dans ce sens à la circulaire ministérielle de mars 1986 et au décret de mai 1903 portant règlement d'emploi de la gendarmerie qui lui est relatif.

Les dispositions que nous proposons posent comme principe les droits et les devoirs des fonctionnaires de police, la législation de notre pays étant muette sur ce point, sauf dispositions négatives.

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.

La loi du 28 septembre 1948 faisant des fonctionnaires des services actifs de la police nationale une « catégorie spéciale » doit être abrogée. Aucune dérogation restrictive ou partisane ne saurait être appliquée au statut général des fonctionnaires et à ses quatre grands principes républicains, à savoir l'égalité d'accès aux emplois publics, l'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique, la citoyenneté du fonctionnaire et la neutralité du service public.

Le rôle accru des syndicats et des associations de fonctionnaires de police et leur action sur ces questions, l'usage du droit d'expression politique et syndical, l'extension des attributions des organismes paritaires sont de nature à conforter la démocratisation de la police.

Il est légitime en outre de tenir compte des sujétions qu'implique le caractère particulier de la mission des fonctionnaires de police.

Les gendarmes doivent bénéficier d'un statut démocratique applicable aux cadres et militaires de carrière qui leur confèrerait notamment, le droit d'association.

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 les 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. 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.

C'est pourquoi nous vous demandons de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

TITRE PREMIER

POLICE

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.

Les communes sont associées aux mesures de sécurité et de prévention de la criminalité et de la délinquance.

Art. 4.

La sécurité repose en premier lieu sur la prévention et la dissuasion. Elle implique, notamment, l'activité et l'intervention des policiers en tenue et d'inspecteurs de police judiciaire sur le terrain, connaissant bien le quartier ou la circonscription où ils sont affectés.

Art. 5.

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. 6.

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. L'étatisation de la police en France est définitivement réalisée.

Art. 7.

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. 8.

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.

Art. 9.

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. 10.

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

Art. 11.

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

Art. 12.

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. 13.

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. 14.

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. 15.

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. 16.

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. 17.

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.

Art. 18.

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 12 de la présente loi.

Art. 19.

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.

Art. 20.

Les lois de finances mettent chaque année à la disposition de la police nationale et de la gendarmerie nationale les moyens nécessaires à la réalisation de leur mission.

Art. 21.

La rénovation des locaux mis à la disposition de la police et les 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 sont engagées sans retard.

Art. 22.

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. 23.

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.

Les personnels de police

Art. 24.

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. 25.

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 la police administrative.

Art. 26.

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 formation 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 placée sous leur autorité.

Ils sont secondés par les officiers de police administrative.

Art. 27.

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 constitués 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. 28.

Les commissaires de police ont la responsabilité et la direction des services actifs de police définis à l'article 18 de la présente loi.

Art. 29.

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

Art. 30.

Les enquêteurs assistent les commissaires et les inspecteurs de police.

Art. 31.

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 et pour les corps de fonctionnaires civils et militaires chargés de la police.

Art. 32.

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. 33.

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.

Art. 34.

Les conseils régionaux et généraux, 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 intéressés et des membres des forces de police. Ils font

toute proposition aux autorités civiles et judiciaires responsables de la sécurité publique. Les communes sont associées aux mesures de prévention de la délinquance.

Art. 35.

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. 36.

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 veille à ce que les activités de la Direction de la Surveillance du Territoire et des services secrets soient conformes aux exigences de la sécurité et d'indépendance de la France, aux règles de droit interne et international, aux principes de souveraineté des peuples et des droits de l'homme.

Elle publie un rapport annuel.

Art. 37.

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. 38.

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.

Art. 39.

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. 40.

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. 41.

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 toutes peines et traitements inhumains ou dégradants demeurent interdits en toute circonstance, sous la responsabilité de leurs auteurs et des autorités.

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

Art. 42.

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. 43.

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

Art. 44.

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. 45.

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. 46.

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. 47.

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

Art. 48.

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. 49.

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. 50.

Les fonctionnaires de la police nationale jouissent de tous les droits reconnus aux autres fonctionnaires et sont soumis au droit commun de la fonction publique. La loi n° 54 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. 51.

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. 52.

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. Elle doit veiller au respect scrupuleux des dispositions de l'article précédent pour chaque service de police.

Art. 53.

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. 54.

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. 55.

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'article 50.

Art. 56.

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