

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1966.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant organisation de la police d'Etat,*

Par M. Robert VIGNON,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La dualité des services de police relevant du Ministère de l'Intérieur s'explique par le caractère largement empirique de la formation de l'administration française de la police.

La Préfecture de police est, en effet, issue de la loi du 28 Pluviose An VIII instituant à Paris un Préfet de police héritier du Lieutenant de police de l'ancien régime. Quant à la Direction

(1) *Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Paul Baratgin, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Michel Durafour, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcihacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Robert Vignón, Joseph Voyant.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1884, 1942 et in-8° 523.

Sénat : 236 (1965-1966).

de la Sûreté générale, devenue aujourd'hui la Direction générale de la Sûreté nationale, elle est issue du démembrement de certains services qui avaient formé le ministère de la police de Fouché.

Tout au long du XIX^e siècle et jusqu'à maintenant, il a donc existé deux formations de police :

— à Paris, une administration fortement structurée dès l'origine ;

— en province, un ensemble de services reliés par des liens assez lâches et une administration centrale embryonnaire.

Peu à peu, cependant, cette dernière a acquis un caractère national par l'institution, dans certaines villes, d'une police non plus municipale mais étatisée (Lyon 1855, Marseille 1908, etc.) et par la création de services organisés à l'échelon national : Renseignements généraux nés de la police des chemins de fer instituée en 1855, Police judiciaire issue de la police mobile due, en 1907, à l'initiative de Clemenceau, Surveillance du territoire rattachée à la Sûreté générale à la suite de l'affaire Dreyfus.

Au lendemain de la première guerre mondiale, la dualité des services de police suscitait déjà des projets de réforme, dont le projet Marin de 1923 et le projet Chautemps de 1934.

Quelques mois après le rapport Chautemps, M. Doumergue déposait un nouveau projet qui aboutissait à la création de la Direction générale de la Sûreté nationale, qui rapprochait l'organisation de cette dernière de celle de la Préfecture de police, mais laissait subsister de façon séparée les deux formations.

Aujourd'hui, la dualité subsiste avec, d'une part, une administration qui, jusqu'en 1964, avait un caractère municipal et, d'autre part, la Sûreté nationale compétente sur le reste du territoire, certains de ses services, telle la direction de la réglementation, ayant cependant une compétence véritablement nationale.

A ces deux administrations séparées correspondent deux séries de corps de fonctionnaires obéissant à des conditions distinctes de recrutement et de carrière.

Cette différence apparaissait de moins en moins justifiée, c'est pourquoi, lors de l'étude de la réorganisation de la région parisienne, il avait été décidé (loi du 10 juillet 1964) d'étatiser le personnel de la Préfecture de police qui formerait des corps homologues à ceux de la Sûreté nationale.

Les études entreprises pour la constitution de ces corps homologues ont montré que les différences de statuts étaient finalement moins importantes que prévu et il a été considéré qu'aucun obstacle majeur ne s'opposait à la réalisation de corps uniques.

Etant donné les avantages de cette dernière solution, il a donc été décidé, et c'est l'objet du projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui, d'instituer une police d'Etat formée des services de la Sûreté nationale et de ceux de la Préfecture de police et placée sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. Quant à la Gendarmerie, formation très ancienne et qui a fait ses preuves, rien n'est changé à son organisation actuelle.

Le projet qui nous a été transmis par l'Assemblée Nationale contenait le terme de « police d'Etat ». Il est apparu à votre Commission que l'emploi de l'expression « police nationale » était préférable. Il aurait, en outre, l'avantage d'éviter toute confusion puisque, actuellement, le terme de « police d'Etat » s'applique au régime dont relèvent les villes où la police n'est pas municipale, mais étatisée.

Pour la constitution de cette police nationale, une première solution aurait pu consister à appliquer purement et simplement aux personnels de la Préfecture de police, personnels jusqu'ici municipaux, les statuts applicables aux fonctionnaires de la Sûreté nationale (statut spécial institué par la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 modifiée). Cette solution aurait eu l'inconvénient d'entraîner, sur certains points, des retours en arrière préjudiciables aux fonctionnaires de la Préfecture de police puisque leur statut actuel est, sur certains points, plus avantageux que celui des fonctionnaires correspondants de la Sûreté nationale.

Or, le Gouvernement a tenu à ce que la réforme ne porte en rien préjudice aux fonctionnaires actuellement en fonctions. L'alinéa 2 de l'article 2 du projet a été rédigé à cet effet.

La police nationale sera donc formée de corps entièrement nouveaux constitués au départ par les personnels actuellement en fonctions à la Sûreté nationale et à la Préfecture de police. La mise au point des nouveaux statuts qui doit intervenir par décret en Conseil d'Etat représente un travail délicat et le Gouvernement demande donc un délai qui permettra leur mise en application au 1^{er} janvier 1968, date qui correspond d'ailleurs à celle que la loi du 10 juillet 1964 avait fixée pour l'entrée en vigueur définitive de la nouvelle organisation de la Région parisienne.

Votre Commission demande, en outre, comme garantie aux droits légitimes des fonctionnaires intéressés, l'intervention des représentants de ces derniers et vous propose l'amendement suivant :

« Les décrets visés à l'alinéa premier du présent article seront pris après constitution des comités techniques paritaires étendus au personnel des services actifs de la Préfecture de police et après avis du conseil supérieur de la fonction publique ».

Pendant la période transitoire, les fonctionnaires aujourd'hui en fonctions conserveront donc les avantages dont ils bénéficient actuellement. Par la suite, les nouveaux statuts seront appliqués de façon normale et entraîneront, par conséquent, un recrutement unique et des possibilités de carrière identiques pour tous les emplois, y compris ceux de direction et de contrôle.

Les dispositions du projet de loi qui nous est présenté peuvent paraître limitées puisqu'elles concernent essentiellement le statut des personnels.

Or, les conséquences en sont très importantes, non seulement sur le plan statutaire, mais également sur le plan organique.

En effet, la formation de corps unique permettra de créer auprès du Ministre de l'Intérieur une administration unifiée dont la compétence s'étendra sur la totalité du territoire, y compris la région parisienne et sur la totalité des services de police. Cette administration disposera ainsi d'une vue d'ensemble lui permettant d'animer l'action des différents services en matière de police judiciaire et des renseignements généraux. Notamment, disparaîtront les inconvénients qui pouvaient résulter de la présence à Paris, d'une part, et en province, d'autre part, de deux services ne relevant pas de la même hiérarchie.

Certes, il n'est pas question de retirer au Préfet de police l'autorité directe qu'il détient vis-à-vis des services de police judiciaire et des renseignements généraux de la région parisienne mais ces derniers entretiendront désormais à l'égard de l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur des relations analogues à celles existant aujourd'hui pour un service départemental de renseignements généraux avec un service régional de police judiciaire.

Le Préfet de police sera donc beaucoup plus qu'un préfet ordinaire ; non seulement, il exercera des pouvoirs de police municipale mais il aura à sa disposition un ensemble important de

services placés sous son autorité directe et chargés de l'aider à remplir la lourde mission que constitue l'exercice de la police dans une agglomération où est concentrée une grande partie, sinon la plus grande partie, des activités économiques, administratives et intellectuelles de la France.

Enfin, il sera à même d'exercer sur l'ensemble de la zone couvrant Paris les pouvoirs de préfet de zone de défense prévus par l'ordonnance du 7 janvier 1959.

Quant au Ministère de l'Intérieur, l'autorité qu'il exercera sur l'ensemble des services de police lui permettra d'exercer le pouvoir réglementaire qui est le sien à l'échelon national et de répartir plus rationnellement l'ensemble des moyens mis à sa disposition.

Le complément logique de cette nouvelle organisation serait d'ailleurs l'étatisation de la police dans les agglomérations de plus de 10.000 habitants, mesure décidée par la loi du 23 avril 1941 mais qui n'a pu être appliquée intégralement.

Une loi sera nécessaire pour permettre ces nouvelles étatisations.

Telles sont les grandes lignes de l'organisation de la future police nationale. Celle-ci devrait permettre au Ministère de l'Intérieur de remplir avec une pleine efficacité la responsabilité qui est la sienne en matière de police.

Cette réforme permettra en même temps aux personnels de police de faire face, dans des conditions améliorées, à la tâche difficile qu'ils ont toujours eu à cœur de remplir avec une conscience qui va parfois jusqu'à l'abnégation et à laquelle il convient de rendre hommage.

C'est dans ces conditions que, sous réserve des amendements ci-dessous, votre Commission vous demande de vouloir bien adopter le texte voté par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Aux premier et troisième alinéas de cet article, remplacer les mots :

... police d'Etat...

par les mots :

... police nationale.

Art. 2.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

... police d'Etat, ...

par les mots :

... police nationale, ...

Amendement : Compléter cet article par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Les décrets visés à l'alinéa premier du présent article seront pris après constitution des comités techniques paritaires étendus au personnel des services actifs de la Préfecture de police et après avis du Conseil supérieur de la fonction publique.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

La police d'Etat relève de l'autorité du Ministre de l'Intérieur, sous réserve des dispositions du Code de procédure pénale relatives à l'exercice de la police judiciaire.

Elle comporte des emplois de direction des services actifs, parmi lesquels sont compris les emplois de direction de la Préfecture de police, des services de contrôle et des corps de fonctionnaires soumis aux dispositions de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 modifiée.

Lorsqu'ils sont affectés dans les limites territoriales définies par l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, les personnels des services actifs de la police d'Etat sont mis à la disposition du Préfet de police pour l'exercice de sa mission.

Art. 2.

Pour la constitution initiale des corps de la police d'Etat, il est procédé par intégration des fonctionnaires appartenant aux services actifs de la Sûreté nationale et de la Préfecture de police.

Les conditions et les modalités de recrutement, de nomination, d'avancement et de congé de maladie des corps nouveaux seront définies en fonction de l'intérêt du service et en tenant compte du régime statutaire le plus favorable.

Les fonctionnaires des services actifs de la Sûreté nationale et de la Préfecture de police demeurent régis par les dispositions statutaires en vigueur jusqu'à ce qu'ils aient été soumis, en application de l'alinéa 2 de l'article premier de la présente loi, aux statuts particuliers prévus aux alinéas 2 et 3 de l'article premier de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 modifiée.

Art. 3.

Les décrets d'application pourront constituer en corps d'extinction de fonctionnaires d'Etat, les corps de services actifs de la Préfecture de police n'ayant pas d'équivalent dans la Sûreté nationale.

Les fonctionnaires des services actifs de la Préfecture de police, en fonction à la date d'application de la présente loi et intégrés dans les nouveaux corps, ne peuvent être mutés en dehors des limites territoriales définies par l'article 10 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 que sur leur demande ou par mesure disciplinaire.

Ces fonctionnaires conservent sur leur demande le bénéfice des limites d'âge applicables à leurs anciens corps.

Art. 4.

Les dispositions relatives aux statuts des corps nouveaux prévus par la présente loi, ainsi que les décisions prises pour leur application, prendront effet au plus tard le 1^{er} janvier 1968.

Art. 5.

L'article 26 et le deuxième alinéa de l'article 28 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 sont abrogés.