

N° 462

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1984-1985.

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juillet 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la modernisation de la police nationale.

Par M. Joseph RAYBAUD,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2855, 2909 et in-8° 866.

Sénat : 458 et 461 (1984-1985).

Police.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|--------------|
| | — |
| PRINCIPALES OBSERVATIONS | 3 |
| AVANT-PROPOS | 5 |
| PREMIÈRE PARTIE. — EXPOSÉ GÉNÉRAL | 7 |
| I. — Un projet ambitieux mais appuyé sur une méthode aléatoire | 7 |
| A. — Un projet ambitieux par ses buts principaux et par son caractère pluriannuel | 7 |
| 1. <i>Les buts principaux du projet</i> | 7 |
| 2. <i>Le caractère pluriannuel du projet</i> | 9 |
| B. — Une méthode vulnérable aux aléas de l'évolution économique | 9 |
| II. — Un projet fidèle aux objectifs du IX^e Plan mais qui leur apporte certaines inflexions | 11 |
| A. — Les objectifs du IX^e Plan (1984-1988) en matière de police | 11 |
| B. — Les inflexions apportées par le projet de loi | 16 |
| III. — Un projet budgétairement significatif mais dont le financement reste incertain | 19 |
| A. — La traduction budgétaire du projet est loin d'être négligeable | 19 |
| 1. <i>Les grandes masses en cause</i> | 19 |
| 2. <i>Les mesures nouvelles</i> | 19 |
| B. — Le financement de la modernisation reste incertain | 21 |
| DEUXIÈME PARTIE. — EXAMEN PAR LA COMMISSION | 25 |
| TROISIÈME PARTIE. — EXAMEN DES ARTICLES | 27 |
| <i>Article premier.</i> — Calendrier et modalités de mise en œuvre de la programmation . | 27 |
| <i>Article 2.</i> — Echancier des crédits | 28 |
| <i>Article 3.</i> — Compte rendu annuel d'exécution | 31 |
| <i>Article 4.</i> — Code de déontologie | 31 |
| <i>Article 4 bis (nouveau).</i> — Service national dans la police | 32 |
| <i>Article 5.</i> — Montant de l'amende pour contravention de police | 33 |
| <i>Article 6.</i> — Réévaluation du tarif des amendes pour contravention de police | 34 |
| <i>Article 7.</i> — Relèvement du plafond des amendes correctionnelles | 35 |
| <i>Article 8.</i> — Opposition sur les cartes grises | 36 |
| <i>Article 9.</i> — Calendrier d'entrée en vigueur | 38 |

PRINCIPALES OBSERVATIONS

La commission des Finances :

- se félicite de l'effort de réflexion, de concertation et de volonté budgétaire que traduit le projet de loi ;
- souligne, à la lumière des expériences passées, le caractère aléatoire de toute programmation pluriannuelle compte tenu des contraintes économiques ;
- regrette, par conséquent, l'absence d'engagement sur une programmation des crédits de paiement afférents aux dépenses en capital ;
- souhaite que l'effort d'équipement s'opère en privilégiant, dans tous les domaines, les fabrications françaises ;
- émet des réserves sur la capacité budgétaire de financement du plan de modernisation, compte tenu de la nécessaire modération des prélèvements obligatoires et du caractère incertain des recettes proposées par le projet de loi.

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le principe d'une programmation des engagements financiers relatifs à la police nationale avait été évoqué par M. le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation lors de son audition par votre commission des Finances dès le 30 octobre 1984. Cette programmation a fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 10 avril 1985.

Le projet de loi portant plan de modernisation et d'équipement de la police nationale pour les années 1986-1990 qui vous est soumis et pour lequel l'urgence a été déclarée, a été délibéré par le Conseil des ministres le 26 juin 1985 et adopté par l'Assemblée nationale, en une première lecture, le 11 juillet 1985.

Le débat qui est proposé au Parlement arrive-t-il au bon moment ? Votre commission des Finances a, depuis plusieurs années, souligné le caractère préoccupant du sentiment d'insécurité qui se développait dans l'opinion et l'insuffisance des moyens affectés à la police nationale. Elle ne peut donc que se féliciter d'une initiative qui va permettre la plus large discussion des moyens consacrés à la sécurité des Français même si le financement proposé comporte des aléas importants.

Mais la Commission ne peut manquer d'observer que le rapport annexé au projet de loi revêt parfois une sévérité (1) qui conduit à s'interroger sur la sincérité des réponses rassurantes faites naguère par le Gouvernement à ses questions lors de la discussion des projets de lois de finances.

Ce débat va, enfin, il faut l'espérer, clore une période durable de turbulences. Trop souvent la police nationale a eu le sentiment d'être incomprise alors qu'elle accomplit des missions ingrates. Trop souvent des mesures individuelles ont pu être interprétées comme étant inspirées par un certain sectarisme. **La sérénité doit être rétablie. Elle est la condition de l'efficacité de la police nationale.** A cet égard, votre commission des Finances qui, à la suite de son président,

(1) Cf. rapport annexé au projet de loi, p. 13 à 18.

M. Edouard Bonnefous, a constamment souligné la nécessité de renforcer la sécurité des citoyens français, considère comme relativement positifs l'accueil favorable fait au projet de loi par certaines organisations représentatives des personnels de la police nationale et l'important travail d'élaboration mené par la direction de la police nationale et sa direction de la formation et de l'équipement.

Saisie pour avis, votre commission des Finances a décidé de borner son rapport à une étude essentiellement technique fondée sur le chiffrage et les modalités de financement des actions définies dans le projet de loi.

La structure même du projet de loi se prête à une telle démarche. Dans son texte actuel, il ne comporte, en effet, que dix articles assez brefs auxquels est annexé un rapport de quelque quarante-cinq pages.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Les principales caractéristiques du projet de loi peuvent se résumer sous la forme de trois appréciations nuancées :

— d'abord, il s'agit d'un projet ambitieux mais appuyé sur une méthode vulnérable aux aléas de l'évolution économique ;

— ensuite, il s'agit d'un projet fidèle aux objectifs du IX^e Plan mais qui leur apporte quelques inflexions ;

— enfin, il s'agit d'un projet dont la traduction budgétaire sera non négligeable mais dont les modalités de financement restent en partie incertaines.

I. — UN PROJET AMBITIEUX MAIS APPUYÉ SUR UNE MÉTHODE ALÉATOIRE

A. — Un projet ambitieux par ses buts principaux et par son caractère pluriannuel.

Le projet de loi qui vous est soumis est marqué par un incontestable volontarisme et par une ambition qui se traduit à la fois dans ses principaux buts et dans son caractère pluriannuel.

1. LES BUTS PRINCIPAUX DU PROJET

Les principaux buts du projet de loi peuvent être classés au nombre de trois :

- **La modernisation :**

Il s'agit d'« adapter la police à la réalité sociale de cette fin de vingtième siècle » et de la rendre, avant tout, plus efficace.

Selon des données rendues récemment publiques, en 1983, 40 % seulement des faits recensés étaient élucidés.

Trois mesures pourraient contribuer particulièrement au redressement de cette situation :

— l'amélioration des moyens de communication, c'est-à-dire à la fois l'extension du parc automobile et des moyens de transport mais aussi la mise en place d'un réseau de transmissions moderne et sûr ;

— le développement du système informatisé d'informations criminelles ;

— la rénovation de la police scientifique et technique.

Votre commission des Finances estime, par ailleurs, que la reconnaissance de la qualité d'agents de police judiciaire aux gardiens de la paix permettrait de renforcer le potentiel d'action de la police judiciaire.

● **La professionnalisation :**

Selon les auteurs du projet de loi, le métier policier apparaît introuvable, éclaté, multiforme. Ses « référents » professionnels et techniques restent incertains et peu maîtrisés.

Les attitudes individuelles, les relations interpersonnelles, l'improvisation quotidienne, l'emportent sur une réelle professionnalisation. L'objectif de la loi de programmation est donc d'offrir les conditions matérielles d'un « recentrage » et d'une motivation du métier policier autour de ses instruments techniques, d'où l'insistance sur l'informatique, la police scientifique et la compétence.

En particulier, les moyens d'action de la police seront renforcés par l'introduction massive de la **micro-informatique** qui libère les policiers des tâches répétitives de gestion et d'administration.

Votre commission des Finances souligne, en revanche, que l'effort principal étant fait sur les équipements, **le projet de loi est muet quant aux revalorisations catégorielles** que certaines organisations représentatives des personnels estiment nécessaires. Elle estime qu'une réflexion d'ensemble devra être menée sur cette question, en concertation avec les divers partenaires intéressés.

● **Le rapprochement avec la population :**

Trop souvent, la police nationale est apparue comme un service public mystérieux et susceptible d'une « moralisation ». Aussi les auteurs du projet de loi sont-ils conduits à une approche « sociale » du problème, tendant à un rapprochement avec la population.

D'où l'insistance sur la formation, la maîtrise des relations avec le public, la transformation des locaux, l'accueil des plaintes et du public.

L'insertion de la police au sein de la population sera facilitée, notamment, par une nouvelle politique immobilière qui privilégiera une implantation plus légère et plus dispersée dans les quartiers nouveaux. La formation continue des personnels sera adaptée aux missions d'ilotage et d'accueil du public.

Votre Commission observe qu'au-delà de l'effort financier à consentir, il s'agit surtout de favoriser une évolution des mentalités et des pratiques quotidiennes.

2. LE CARACTÈRE PLURIANNUEL DU PROJET

Autre aspect ambitieux du projet de loi : son caractère pluriannuel. Il s'agit, il faut le souligner, d'une **novation** s'agissant des moyens de la police nationale.

Votre commission des Finances ne peut que convenir, avec les auteurs du projet de loi, que le temps est un facteur que, trop souvent et trop longtemps, les décideurs ont relativement négligé en ce domaine. Il est exact que la gestion de la police nationale s'est parfois bornée à l'octroi de satisfactions immédiates mais éphémères, au prix d'à-coups dans le recrutement et dans l'équipement.

Il faut donc se féliciter de ce que cette « navigation à vue » soit remplacée par un effort de conception d'une politique budgétaire graduelle et régulière sur le moyen, voire sur le long terme.

Dans cette perspective, des objectifs sont fixés à **cinq ans**, comme la modernisation de l'informatique, des transmissions, de l'équipement individuel des policiers et des véhicules de transport ; d'autres objectifs pourraient, aussi bien, être programmés sur un long terme, dix ans, comme la transformation du parc immobilier.

B. — Une méthode vulnérable aux aléas de l'évolution économique.

• La technique de la programmation pluriannuelle des engagements budgétaires n'est pas nouvelle. Dans notre pays, elle est constamment utilisée depuis 1960 en matière de dépenses militaires.

Mais, précisément, l'expérience de la programmation militaire montre à quel point une telle technique est vulnérable aux aléas de l'évolution économique.

Ainsi, s'agissant de la première loi de programmation militaire du 8 décembre 1960, les objectifs initialement fixés en matière d'autorisations de programme ont été très largement dépassés à la fois en raison de l'incidence de la hausse des coûts mais également du fait

de l'augmentation, en cours d'exécution, de certaines commandes qualifiées d'imprévisibles.

De même, la deuxième loi de programmation du 23 décembre 1964 a vu sa réalisation marquée par un certain nombre de difficultés liées à la conjoncture économique et sociale (événements de mai 1968, dévaluation d'août 1969) qui ont eu pour conséquence une limitation de la croissance et une diminution relative de la masse des crédits militaires, assortie d'un gonflement des dépenses de fonctionnement du titre III au détriment des dépenses d'équipement du titre V.

La troisième loi de programmation, la loi du 19 novembre 1970, couvrait la période 1971-1975. Elle a rencontré des difficultés d'exécution. Ainsi, la hausse des coûts, en fin de période, a largement obéré le pouvoir d'achat des armées. En outre, les crédits de paiement accordés par les lois de finances ont été largement inférieurs à l'échéancier prévisionnel. Enfin, les objectifs concernant les forces nucléaires n'ont été atteints qu'au détriment des matériels classiques.

La quatrième loi de programmation du 19 juin 1976 couvrait les années 1977-1982. Elle a été victime à son tour du rythme plus rapide que prévu et du caractère spécifique de l'inflation des coûts en matière militaire, structurellement supérieure de 2 à 3 % à l'inflation générale. L'environnement des forces (infrastructure, activité, stocks) a donc été partiellement sacrifié aux programmes majeurs.

Cette loi, dont l'exécution aurait dû trouver son terme en 1982, a été poursuivie un an de plus, soit jusqu'en 1983, en raison des retards constatés dans la réalisation des objectifs physiques mais les annulations de crédits en cours d'exercice budgétaire auxquelles a procédé le Gouvernement en 1982 comme en 1983 ont frappé d'importantes commandes et obligé à différer de nombreux équipements.

La cinquième loi de programmation, qui couvre la période 1984-1988 a été promulguée le 8 juillet 1983. Mais, un an et demi après son vote, divers responsables militaires au plus haut niveau laissent entendre qu'elle ne sera pas respectée et que la satisfaction des missions militaires atteint « la cote d'alerte ».

● Dans un tout autre domaine, la loi de programme n° 78-727 du 11 juillet 1978 sur les musées mettait en œuvre un programme intéressant l'équipement et l'architecture des musées et portant sur les années 1978 à 1982.

Mais dans le rapport qu'il rendit au nom de la commission des Finances, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1983, le Rapporteur spécial constatait que les résultats de ses contrôles étaient « accablants » (1), soulignant à la fois la sous-estimation de la charge financière, les surcoûts dus à de très importants retards

(1) Cf. rapport spécial « Culture » n° 95 (Sénat 1982-1983) de M. Jean-Pierre Fourcade, p. 45 à 49.

d'exécution des travaux, l'inconsistance des études préalables aux devis et l'inexistence du contrôle d'exécution.

● Enfin, dans un autre domaine encore, la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France comportait, outre un rapport annexe, la définition, à l'article 2, d'une référence de l'effort de recherche au produit intérieur brut et d'un rythme moyen annuel de croissance en volume.

Le bilan d'exécution de cette loi étant dans les attributions de la commission des Affaires économiques du Sénat, il ne saurait être question ici de se substituer à ce rapport. Tout au plus peut-on observer que la recherche de synergies qu'impliquait la loi de 1982 semble loin d'avoir donné les fruits qu'on espérait du fait des réflexes concurrentiels des entreprises concernées, y compris dans le secteur public.

● Ce bref survol conduit à conclure que toute programmation — dont l'essence même et un effort de réduction des incertitudes — court le risque de se voir réduite à peu de choses si un certain nombre de présuppositions ne sont pas vérifiées, à savoir :

— la maîtrise de l'évolution des coûts au cours de la période considérée, au besoin par la prise en compte d'un coefficient d'incertitude ; cela est valable non seulement pour l'évolution de l'inflation en général mais aussi pour celle des coûts des équipements policiers dont la spécificité doit être connue ;

— le respect des rythmes définis ce qui implique que, s'agissant de la police nationale, on ne sacrifie plus à la facilité des annulations de crédits en cours d'exercice. Une telle pratique a été condamnée à de nombreuses reprises par votre commission des Finances lors de l'examen des derniers projets de loi de finances.

Elle procède, en effet, d'une interprétation extensive de l'article 13 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances. Bien plus, elle vide de son contenu les votes du Parlement sur le budget.

II. — UN PROJET FIDÈLE AUX OBJECTIFS DU IX^e PLAN MAIS QUI LEUR APPORTE CERTAINES INFLEXIONS

A. — Les objectifs du IX^e Plan (1984-1988) en matière de police.

Le IX^e Plan rattache la définition de ses objectifs en matière de police à une réflexion d'ensemble sur le thème « Améliorer la vie quotidienne des Français » qui fait l'objet de la grande action n° 9.

« Au cours du IX^e Plan, *les actions de prévention* associant les collectivités locales, les services chargés de la sécurité et les diverses institutions du secteur social seront poursuivies, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'urbanisme et du logement, et de la formation professionnelle des jeunes.

« Parallèlement, l'action des services chargés de la sécurité visera à réduire plus *particulièrement la petite et la moyenne délinquance*.

« *Le rapprochement de la police et de la population* sera assuré par un développement de *l'ilotage* et plus généralement par un redéploiement des effectifs destinés à assurer une présence accrue sur le terrain. Ce redéploiement sera facilité par les gains de productivité liés à l'introduction de *la bureautique* dans les commissariats.

« L'efficacité des services de police pour ce qui concerne *la lutte contre le terrorisme* et contre *le trafic des stupéfiants* sera renforcée par la poursuite de la *modernisation des méthodes* de travail, et particulièrement par un recours accru aux *outils informatiques*.

« La poursuite du programme de *rénovation immobilière de la police nationale* permettra d'améliorer les conditions de travail et d'hébergement des agents ainsi que l'accueil du public.

« Pour ce qui concerne les personnels, l'accent sera mis pendant le IX^e Plan sur la mise en place d'une *formation rénovée* pour une plus grande efficacité et une meilleure adaptation à l'élargissement de la conception de leurs missions. »

Ce sous-programme 3, malheureusement, ne comportait aucun chiffrage financier, la base budgétaire 1984 et l'enveloppe 1984-1988 n'étant inscrites que « pour mémoire » (2).

Les travaux de la commission n° 7 « Développement social, éducatif et culturel » précisent un certain nombre d'actions dans le cadre de ce sous-programme 3.

Action n° 1 : Améliorer la qualité du service.

Cette action comporte plusieurs dimensions :

- améliorer l'accueil dans les commissariats ;
- développer les modes d'action qui facilitent le contact avec le public.

Les services de police assureront une présence plus permanente et plus active grâce au développement de la technique de *l'ilotage* et à la création de **bureaux de police**.

(1) Cf. rapport annexé à la deuxième loi de plan, p. 102.

(2) Cf. *ibidem* p. 106.

Rendre les personnels plus disponibles pour répondre aux sollicitations du public.

Il s'agit pour l'essentiel de limiter certains concours qui n'entrent pas directement dans les attributions des services publics chargés de la sécurité, de redéfinir les méthodes de travail en tirant le meilleur parti des moyens techniques plus performants mis à la disposition des services.

Action n° 2 : Mieux assurer la formation des personnels.

— Une étude approfondie a permis de dégager des objectifs de formation des personnels de **police** et un plan d'action à moyen terme s'échelonnant sur cinq ans : la charge de la formation. Les objectifs sont :

- une amélioration de la formation initiale par un **recrutement plus rigoureux** de fonctionnaires plus jeunes et mieux motivés, la généralisation de la pédagogie de l'alternance et l'enrichissement des contenus pédagogiques ;

- un effort très important en matière de **formation continue** avec la volonté **d'assurer un rééquilibrage prévention-répression** par une aide aux fonctionnaires pour améliorer leur aptitude relationnelle, par une ouverture aux problèmes psychologiques et sociologiques générateurs des conflits dans lesquels la police est appelée à intervenir, par un approfondissement de la connaissance du milieu de travail.

La formation des formateurs et le développement du perfectionnement en cours de carrière seront poursuivis.

Action n° 3 : Adapter les moyens à ces missions.

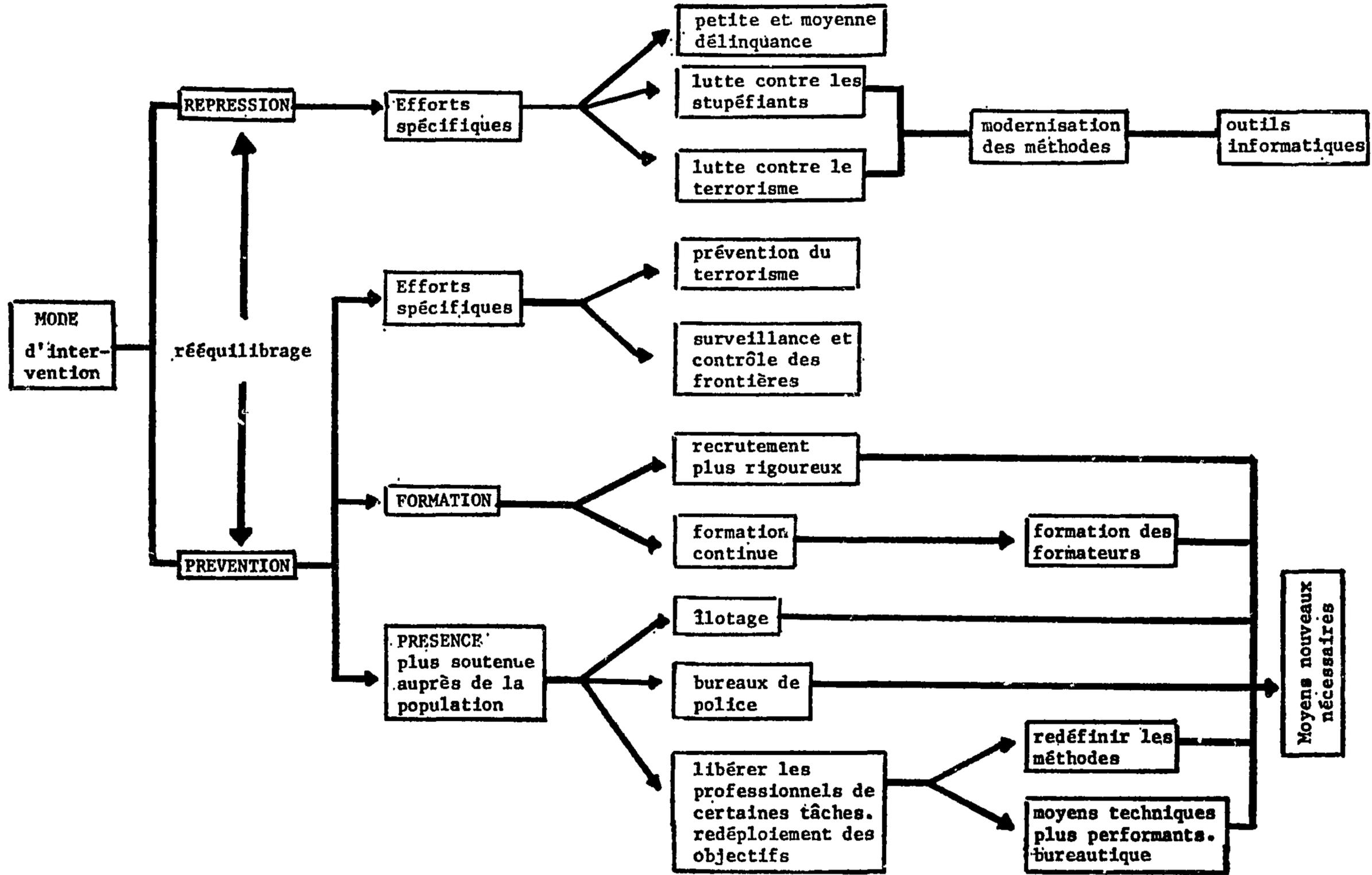
En ce qui concerne la **police**, cette action doit permettre de définir les moyens nouveaux nécessaires pour remplir les objectifs du sous-programme.

Action n° 4 : Consentir des efforts spécifiques pour certaines missions.

Cette action concerne le renforcement de la **surveillance et du contrôle des frontières**, de la lutte contre le trafic des **stupéfiants**, de la prévention et de la lutte contre le **terrorisme**.

L'ensemble des indications fournies par la grande action n° 9, par le programme prioritaire d'exécution n° 12, par le sous-programme n° 3 et par ces actions peut être regroupé sous forme schématique.

Le modèle de Police envisagé par le IXe Plan



B. — Les inflexions apportées par le projet de loi.

D'une façon générale, votre commission des Finances constate qu'une cohérence est assurée entre les objectifs du IX^e Plan et ceux du projet de loi en discussion.

Conformément à la règle qu'elle s'est fixée, la Commission laisse le soin à la commission saisie au fond d'apprécier l'opportunité des objectifs définis dans le rapport annexé au projet de loi.

Elle tient cependant à souligner que, par rapport au IX^e Plan, ce projet apporte quelques inflexions.

● **La période de référence** du IX^e Plan concernait les années 1984-1988. Celle couverte par le projet de loi en discussion couvre les années 1986 à 1990. **Il y a, par conséquent, un décalage de deux ans entre les deux périodes de programmation.** On peut regretter, au moins sur le plan théorique, ce déphasage. Votre Commission estime toutefois que les dispositions de l'article 3 qui prévoit le dépôt annuel sur le bureau des Assemblées parlementaires d'un compte rendu d'exécution du programme de modernisation remédie partiellement à cet inconvénient. On peut, en effet, espérer que ce compte rendu annuel fera l'objet de discussions et que les éventuelles distorsions ou insuffisances qu'il mettrait en évidence pourront être palliées, année après année, soit en loi de finances initiale, soit dans des lois de finances rectificatives.

● **L'extension de la qualification d'agent de police judiciaire (1) constitue une novation dont l'intérêt n'échappe pas à votre Commission.** Cette extension concernerait les personnels en tenue des services actifs de police mais serait limitée aux seules missions de police judiciaire et assortie d'une formation adaptée.

● **Le projet de loi de modernisation accentue encore l'effort prévu pour l'informatique et la bureautique (2).**

A cet égard, il faut souligner le renforcement et l'extension :

- de la micro-informatique dans les petites circonscriptions ;
- de la gestion et de la localisation automatique des véhicules de patrouille ;

- de l'automatisation et de l'informatisation des salles de commandement ;

(1) Cf. rapport annexé au projet de loi, p. 25-26.

(2) *Ibidem*, p. 28-29.

— de l'informatique de gestion du personnel ;

— des quatre grands **fichiers** centraux (personnes recherchées, véhicules volés, information criminelle, empreintes digitales). Sur ce point particulier, **votre Commission émet le souhait que la plus large interconnexion soit recherchée avec les moyens correspondants dont dispose ou disposera la Gendarmerie nationale.**

D'une façon plus générale, tout en se félicitant du progrès que devrait apporter l'informatisation et l'automatisation des tâches, votre Commission ne peut que rappeler la question qu'elle posait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1985 : l'informatisation peut-elle compenser la stagnation des effectifs ? (1).

● **Dernière inflexion : l'effort d'équipement est accentué.** Tous les secteurs budgétaires sont concernés : armement, moyens de transport, transmissions, équipement immobilier, logement des fonctionnaires. Le chiffrage des dépenses prévues est analysé dans le paragraphe III du présent exposé général.

Votre Commission tient cependant à faire les remarques suivantes :

— d'abord, il serait éminemment souhaitable que les programmes d'équipement fassent l'objet d'une élaboration sérieuse, fondée sur des **études préalables** qui prennent en compte à la fois l'état des **stocks** (notamment pour les carburants) mais également l'**environnement des programmes**, c'est-à-dire la capacité d'approvisionnement, les rechanges, la capacité de maintenance (notamment pour les munitions et le parc automobile) ;

— ensuite, il serait également souhaitable que le **modèle de police** qui sert de référence à la modernisation soit plus clairement défini, au besoin en mettant en place des **indicateurs d'activité moyenne** des services qui permettraient une **clarification des objectifs physico-financiers** ;

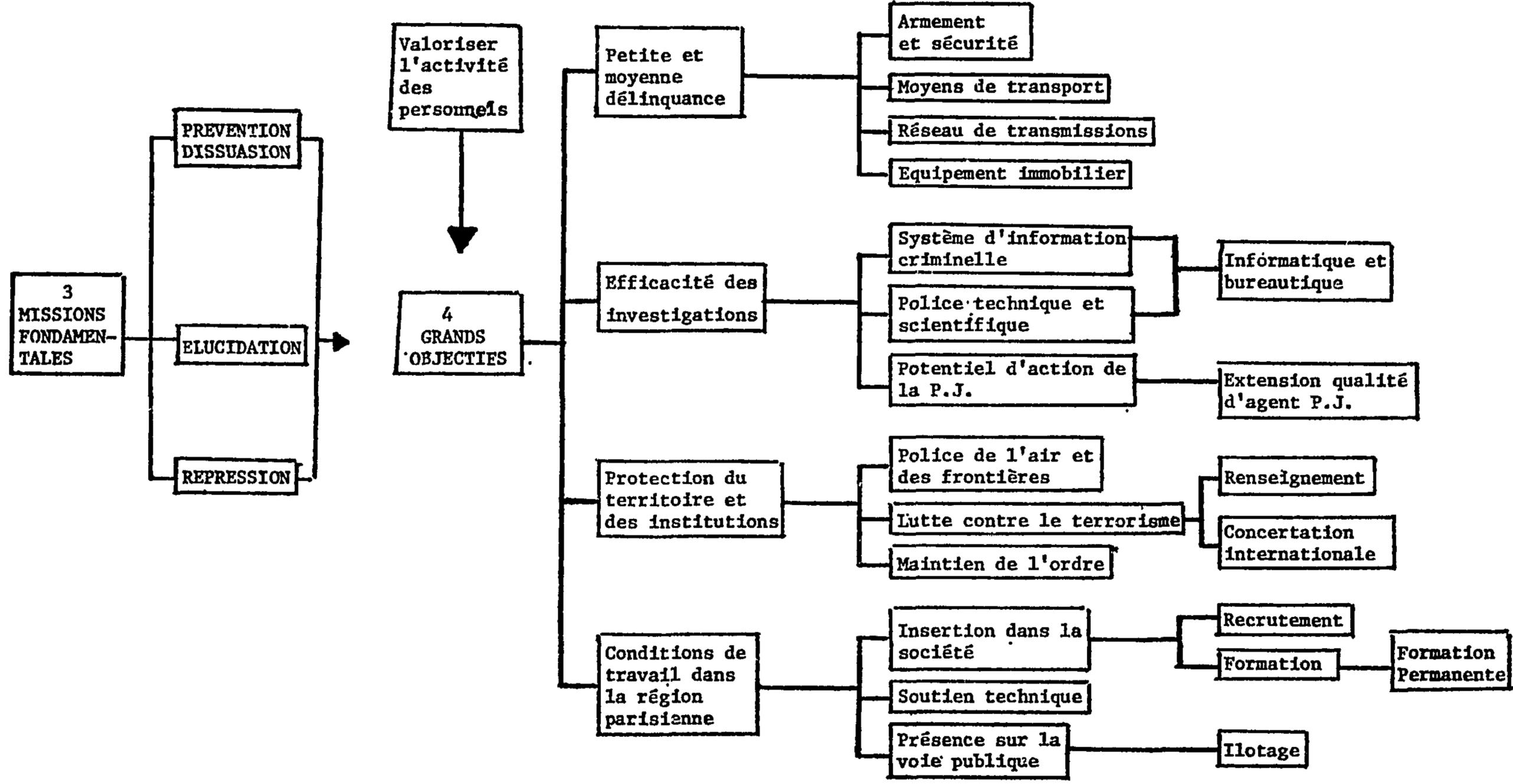
— en outre, le cadre pluriannuel restant, malgré tout, assez rigide, peut-être aurait-il convenu — faute de définir, comme c'est le cas pour la programmation militaire, l'effort par référence au produit intérieur brut — de fixer un **échancier des crédits de paiement afférents aux dépenses en capital** ;

— enfin, il serait souhaitable que la programmation des équipements prenne en compte les **contraintes industrielles** qui président aux fabrications, compte tenu des éventuelles corrections d'objectifs en cours d'exécution et des aléas de l'activité économique.

A cet égard, **votre commission des Finances souhaite que l'effort d'équipement s'opère en privilégiant, dans toute la mesure du possible, les fabrications françaises.**

(1) Cf. rapport spécial n° 69 (Sénat 1984-1985) de M. Joseph Raybaud, p. 25.

LE MODELE DE POLICE
ENVISAGE PAR LE PROJET DE LOI
DE MODERNISATION



III. — UN PROJET BUDGÉTAIREMENT SIGNIFICATIF MAIS DONT LE FINANCEMENT RESTE INCERTAIN

A. — La traduction budgétaire du projet est loin d'être négligeable.

1. LES GRANDES MASSES EN CAUSE

Si l'on considère les grandes masses des crédits voués à la modernisation, on constate :

— que les moyens de **fonctionnement** et les équipements légers, à l'exclusion des rémunérations principales et accessoires du personnel (chap. 31-41 et 31-42 du budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation) devraient connaître, en francs courants, une progression de quelque 27,4 % de 1985 à 1986, puis de 9 % en 1987 pour se stabiliser ensuite à 2,3 milliards de francs chaque année jusqu'en 1990 ;

— que les **autorisations de programme** ouvertes pour l'**immobilier** et les **équipements lourds** devraient connaître un essor de 135,8 % de 1985 à 1986 puis, après une stabilisation en 1987, une croissance de 6,66 % en francs courants en 1988, avant de se stabiliser au niveau de 1988 jusqu'en 1990.

Votre commission des Finances, tout en convenant que l'évolution des crédits sera ainsi en sensible amélioration, observe que le tableau présenté sous l'article 2 du projet de loi présente l'inconvénient de cumuler des crédits afférents à des dépenses ordinaires et des autorisations de programme au titre de dépenses en capital. Une telle addition n'est pas conforme aux règles budgétaires aux termes desquelles seuls les crédits de paiement prévus pour les dépenses en capital peuvent être additionnés avec les dépenses en ordinaires.

Elle observe ainsi que la dernière ligne du tableau de l'article 2 est sans réelle signification et qu'il faut s'attendre à ce que les crédits de paiement inscrits à ce titre en loi de finances soient moins importants compte tenu du rythme de consommation des crédits.

2. LES MESURES NOUVELLES

Le tableau figurant à la page 52 du rapport annexé au projet de loi permet d'apprécier l'importance des mesures nouvelles. Ce tableau présente malheureusement, lui aussi, l'inconvénient d'addi-

tionner crédits des dépenses ordinaires et autorisations de programme des dépenses en capital.

● **Evolution prévue :**

Sur l'ensemble de la période, on peut cependant constater que la modernisation de la police nationale devrait donner lieu à :

— 3,03 milliards de francs de mesures nouvelles au titre des dépenses ordinaires ;

— 2,31 milliards de francs d'autorisations de programme nouvelles au titre des dépenses en capital.

Pour la seule année 1986, on relève :

— un montant de 454 millions de francs en mesures nouvelles au titre des dépenses ordinaires, soit une augmentation de 27,4 % des crédits par rapport au budget voté de 1985.

Encore faut-il ajouter à ces crédits une somme de 147 millions de francs de mesures nouvelles engagées sur les chapitres (33-41 et 31-42) de rémunérations et d'indemnités de personnel ;

— un montant de 432 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles au titre des dépenses en capital, soit une augmentation de 135,8 % par rapport à 1985 en francs courants.

● **Analyse par catégorie de dépense :**

Le tableau figurant à la page 52 du rapport annexé au projet de loi indique :

— qu'une mesure nouvelle à hauteur de 14 millions de francs est prévue pour 1987, suivie de 42 millions de francs de 1988 à 1990 prévus pour des achats de matériels destinés à **l'équipement individuel des policiers** (chap. 34-42, art. 70) ;

— que l'équipement **immobilier** donnera lieu à 57 millions de francs de mesures nouvelles en 1986, puis 114 millions de francs en 1987 et 342 millions de francs de 1988 à 1990 au titre des travaux d'entretien et de l'aménagement immobilier (chap. 35-91) ainsi qu'à 235 millions de francs pour 1987 et 888 millions de francs de 1988 à 1990 (chap. 57-40) ;

— que les crédits **d'informatique et de bureautique** imputés sur les chapitres 34-42 et 34-81, article 20, donneront lieu à 33 millions de francs de mesures nouvelles en 1986, puis à 52 millions de francs, chaque année, de 1987 à 1990 ;

— que les **véhicules légers** (art. 34-92) bénéficieront de 130 millions de francs de mesures nouvelles en 1986, de 179 millions de francs en 1987 et de 536 millions de francs de 1988 à 1990 ; que

le **parc automobile lourd recevra**, quant à lui, sur le chapitre 57-40, 21 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles en 1987 et 198 millions de francs de 1988 à 1990 ;

— que la **police technique et scientifique** va recevoir successivement 20 millions de francs en 1986, 25 millions de francs en 1987 et 76 millions de francs de 1988 à 1990, en mesures nouvelles réparties sur les chapitres 34-42 (matériel et fonctionnement), 34-97 (formation professionnelle et promotion sociale), 34-81 (dépenses informatiques) et 34-92 (achat et entretien du matériel de transport) ; la **police scientifique** recevra, par ailleurs, 77 millions de francs en autorisations de programme pour la seule année 1987 sur le chapitre 57-40, pour des travaux de construction ;

— que s'agissant des **transmissions** des crédits nouveaux sont prévus pour le potentiel (chap. 34-90) à hauteur de 30 millions de francs en 1986, 76 millions de francs en 1987 et 228 millions de francs de 1988 à 1990 ; par ailleurs, le réseau des transmissions recevra 5 millions de francs supplémentaires chaque année de 1986 à 1990 sur le chapitre 34-94 et 40 millions de francs supplémentaires, en autorisations de programme, par an durant la même période sur le chapitre 57-90 ;

— que l'amélioration des conditions d'emploi de la **police à Paris** donne également lieu à mesures nouvelles :

- 23 millions de francs supplémentaires chaque année de 1986 à 1990 sur le chapitre 36-51 (participation de l'Etat aux dépenses des services d'incendie et de secours de la ville de Paris) ;

- 30 millions supplémentaires chaque année pendant la même période, en autorisations de programme sur le chapitre 57-40 (équipement) ;

- et 50 millions supplémentaires par an, en autorisations de programme, sur le chapitre 65-51 (construction de logements destinés aux fonctionnaires de police) ;

— qu'enfin, les dépenses de **fonctionnement** recevront 156 millions de francs supplémentaires par an, répartis sur les chapitres 34-42 (matériel), 34-91 (loyers), 34-96 (carburants et lubrifiants) et 34-93 article 80 (remboursements à l'administration des télécommunications).

B. — Le financement de la modernisation reste incertain.

L'urgence d'une modernisation des moyens de la police nationale — exercice nécessairement onéreux — se trouve confrontée à la préservation des grands équilibres budgétaires et financiers et

à la tentative, menée depuis un an, d'alléger les prélèvements obligatoires.

De cette confrontation résulte **une contradiction que le projet de loi ne parvient, selon votre commission des Finances, à surmonter qu'imparfaitement.**

En effet, faute de recourir à l'impôt, mesure qu'aurait dû justifier le caractère impérieux de la nécessité de moderniser la police nationale, le projet de loi propose, dans ses articles 5 à 7, un alourdissement du coût des **amendes de police**. Certes, la politique actuelle d'allégement des prélèvements obligatoires rendait malaisé un alourdissement de la fiscalité mais le recours aux amendes présente, selon votre commission des Finances, deux inconvénients :

— d'abord, et c'est surtout une question de principe, il conduit à disqualifier le processus de modernisation qu'on prétend lui faire gager au moins partiellement ; **financer un plan quinquennal de programmation par des « recettes de poche »** : il y a là quelque chose qui peut paraître inconvenant ; votre Commission estime qu'un projet de loi considéré comme une priorité nationale devrait être financé par des moyens traduisant la contribution de la Nation à cette politique, fût-ce au prix d'un certain effort fiscal ou de la recherche d'économies drastiques dans d'autres secteurs du budget de l'Etat.

Au lieu de quoi les articles 5 à 7 du projet organisent un financement en alourdissant — parfois dans des proportions importantes — le taux des amendes et en tablant sur une accélération des modalités de leur recouvrement.

En clair, plutôt que de recourir aux contribuables, le Gouvernement spéculé sur la propension de nos concitoyens à enfreindre la réglementation. Une telle spéculation n'est, évidemment, pas convenable.

Bien plus, cette mesure semble aboutir à une déconnexion entre le montant de l'amende et la gravité de la faute au profit d'une connexion entre le montant de l'amende et les besoins de financement de l'Etat. L'adhésion à une telle logique ne peut, selon votre Commission, qu'ouvrir des perspectives périlleuses au regard des libertés publiques.

Certes, le Gouvernement fait valoir, dans son exposé des motifs, que le tarif des contraventions « n'a pas été modifié depuis 1980 ». Mais une ambiguïté devra être levée au cours des débats : la réévaluation de ce tarif a-t-elle pour but de renforcer le caractère dissuasif de la réglementation ou de constituer le gage, même partiel, du plan de modernisation ?

— ensuite, et c'est le deuxième inconvénient, si l'alourdissement du produit des amendes doit effectivement constituer le gage partiel des dépenses occasionnées par le projet en discussion, votre commission des Finances ne peut qu'indiquer deux écueils :

● **Premier écueil** : alors que le montant cumulé des mesures nouvelles (dépenses ordinaires + autorisations de programme) rendues nécessaires par la modernisation de la police devrait atteindre successivement 886 millions de francs en 1986, 1,076 milliard de francs en 1987 et 3,378 milliards de francs de 1988 à 1990, le produit supplémentaire à attendre au titre de l'alourdissement du tarif des contraventions ne devrait pas dépasser, dans le meilleur des cas, 500 millions de francs (base 1985) chaque année dans la période considérée. Par conséquent, le différentiel devra être comblé, quoi qu'il arrive, par le budget de l'Etat, c'est-à-dire par l'impôt ou par le creusement du déficit budgétaire.

● **Deuxième écueil** : l'année 1986 soulève un problème particulier de financement. En effet, le corollaire de l'alourdissement du produit des amendes est l'amélioration du système de recouvrement de ce produit. Or une telle amélioration implique la mise en œuvre de moyens informatiques qui ne seront opérationnels qu'à terme et, sans doute, pas dès 1986.

Votre Commission estime donc que, pour 1986, c'est une somme de l'ordre de 450 à 500 millions de francs au titre de la modernisation dont le financement reste, en réalité, hypothétique. Il conviendrait donc que le Gouvernement précise les mesures qu'il entend prendre pour financer les mesures nouvelles prévues pour 1986.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN PAR LA COMMISSION

Réunie le 16 juillet 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation a procédé, sur le rapport de M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis, à l'examen du projet de loi n° 458, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la police nationale.

M. Joseph Raybaud, après avoir dégagé les caractéristiques essentielles du projet de loi et du rapport qui lui est annexé, a présenté les principales observations que lui inspirait ce projet de loi.

A l'issue de cet exposé, **M. André Fosset** s'est associé aux observations du Rapporteur mais a indiqué que, pour sa part, il était plutôt opposé à l'adoption de ce projet de loi. Estimant nécessaire une amélioration des moyens de la police nationale, il a mis en doute la capacité de l'actuel Gouvernement de mettre en œuvre ce plan compte tenu des échéances politiques et du caractère insuffisant et peu solide des recettes affectées à ce plan.

M. Maurice Blin, rapporteur général, reprenant cette argumentation, a estimé squelettique le corps même du projet de loi au regard des besoins effectifs de la police nationale. Il a mis en doute la capacité du projet de loi de finances de réaliser les engagements du rapport annexé au projet de loi, aussi intéressant que ce dernier puisse paraître. Il a suggéré, pour ces raisons, que la Commission s'en remette à l'appréciation du Sénat pour l'adoption du projet.

M. Geoffroy de Montalembert a estimé qu'il s'agissait là d'une position de bon-sens.

M. Jacques Descours Desacres s'est interrogé, pour sa part, sur le caractère recevable de *l'article 4* du projet de loi relatif à l'établissement par voie réglementaire d'un code de déontologie.

M. Edouard Bonnefous, président, a estimé que l'avis demandé à la Commission devait être de caractère exclusivement financier.

Il a émis des craintes sur la capacité financière de réalisation du plan de modernisation. Concernant *l'article 8* relatif aux amendes, il a observé que le recouvrement des amendes restait perfectible en France et que des modalités plus efficaces de recouvrement devaient être recherchées.

Estimant que la modernisation de la police nationale était indispensable, il a suggéré que la Commission émette des réserves sur ses modalités de financement.

M. Henri Duffaut a observé que les perspectives économiques faisaient l'objet d'avis contradictoires et que le régime de recouvrement des amendes pouvait être amélioré à l'initiative du Parlement. Considérant que le projet gouvernemental était un tout, il a estimé que la majoration du tarif des amendes était une mesure souhaitable mais que les modalités de cette majoration étaient perfectibles.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a émis la crainte qu'à bref délai la recette à attendre au titre des amendes ne soit inférieure aux prévisions, alors qu'elle constitue, à l'évidence, un moyen de financement non négligeable du plan de modernisation. Il a estimé que cette modernisation posait la question, plus générale, du financement du budget de l'Etat.

M. Jacques Descours Desacres s'est interrogé sur la possibilité d'immobiliser matériellement les véhicules jusqu'au paiement de l'amende.

M. Modeste Legouez a estimé que la recette proposée comme gage du plan de modernisation était peu sérieuse.

M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis, a proposé, pour conclure, que la Commission s'en remette à l'appréciation du Sénat pour l'adoption de ce texte.

A l'issue de ce débat, la Commission a **adopté les observations de son Rapporteur** et décidé, à la majorité, de **soumettre le projet de loi**, compte tenu du caractère hypothétique de son financement, à l'appréciation du Sénat.

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Calendrier et modalités de mise en œuvre de la programmation.

| Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|--|--|-------------------------------|
| Le Gouvernement est chargé de mettre en œuvre les conclusions du rapport annexé à la présente loi programmant, pour les années 1986 à 1990, les moyens nécessaires à l'exécution des missions assignées à la police nationale. | Sans modification. | Conforme. |

● *Commentaire :*

L'article premier prévoit, ce qui est conforme à l'article 20 de la Constitution, qu'il appartient à l'exécutif de mettre en œuvre les conclusions du rapport annexé au texte en discussion.

Il convient de rappeler que la période de mise en œuvre de la programmation recouvre les années 1986 à 1990. Compte tenu des échéances politiques et économiques importantes qui jalonnent cette période, votre commission des Finances souligne l'impérieuse nécessité d'une **procédure d'actualisation en cours d'exécution**, procédure dont le dépôt d'un rapport annuel d'exécution prévu à l'article 3 du projet de loi ne saurait constituer qu'un élément.

On se référera aux développements de l'exposé général, s'agissant des appréciations que porte votre commission des Finances sur les priorités définies dans le rapport annexé au projet de loi.

● *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 2.

Echéancier des crédits.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Les crédits prévus pour l'exécution de cette programmation sont fixés comme indiqué ci-dessous :

Sans modification.

Conforme.

(En millions de francs.)

| | Rappel budget voté 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total 1986-1990 |
|---|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| Moyens de fonctionnement et équipements légers (1) | 1.656 | 2.110 | 2.300 | 2.300 | 2.300 | 2.300 | 11.310 |
| Immobilier et équipements lourds (autorisations de programme) | 318 | 750 | 750 | 800 | 800 | 800 | 3.900 |
| | 1.924 | 2.860 | 3.050 | 3.100 | 3.100 | 3.100 | 15.210 |

(1) A l'exclusion des rémunérations principales et accessoires du personnel (chap. 31-41 et 31-42).

● **Commentaire :**

L'article 2 définit l'échéancier des crédits. La période considérée couvre, il faut le rappeler, les années 1986 à 1990.

Au-delà de l'apparence favorable de la progression, quatre observations fondamentales méritent toutefois d'être faites.

— La première est que les chiffres figurant dans le tableau qu'illustre l'article 2 sont fournis en francs courants, c'est-à-dire compte non tenu de l'inflation à attendre dans la période 1986-1990.

Si l'on s'en tient aux francs courants, il est vrai que les crédits de fonctionnement programmés devraient connaître une croissance moyenne annuelle de 7,28 % et les crédits d'équipement une croissance moyenne annuelle de 28,5 %.

Mais si l'on rapproche ces prévisions de celles qui sont faites pour la hausse des prix pendant la même période, en prenant comme

référence le modèle D.M.S. et les données publiées par le Bureau d'information et de prévision économique (B.I.P.E.), on obtient des résultats sensiblement moins favorables. La hausse moyenne des prix pour la période 1986-1990 est, en effet, prévue à hauteur de 5,62 % l'an. Si l'on « déflatait » les chiffres proposés par le tableau qui illustre l'article 2 par le taux prévisible de hausse des prix, on n'obtiendrait qu'une croissance de l'ordre de 1,57 % l'an, en francs constants, des crédits de fonctionnement et d'équipement léger et de 21,6 % l'an des crédits d'immobilier et d'équipement lourd.

— La seconde observation tient à ce que, dans le même tableau de l'article 2, **les crédits affectés à l'immobilier et aux équipements lourds ne sont présentés que sous forme d'autorisations de programme**, c'est-à-dire d'enveloppes pluriannuelles estimatives d'engagements de dépenses.

Votre commission des Finances ne peut que reprendre, à cet égard, les observations qu'elle formulait (1) à l'égard des programmes prioritaires d'exécution du IX^e Plan :

« Il est extrêmement surprenant de constater que pour les dépenses en capital, l'engagement de l'Etat ne porte que sur les seules autorisations de programme sans crédits de paiement correspondants, qui seront les seuls vrais déterminants du financement des investissements. »

Votre Commission émet, par conséquent, le souhait qu'un échéancier des crédits de paiement soit défini pour les dépenses en capital.

— La troisième observation, corollaire de la précédente, tient à la présentation même du tableau qui illustre l'article 2.

Comme dans le tableau figurant à la page 52 du rapport annexé au projet de loi, les auteurs du projet de loi ont additionné les crédits prévus pour les dépenses ordinaires (fonctionnement) et les autorisations de programme ouvertes pour les dépenses en capital (équipement). Une telle méthode n'est pas conforme aux usages budgétaires. Seuls les **crédits de paiement** afférents aux dépenses en capital peuvent être additionnés avec les crédits afférents aux dépenses ordinaires.

Votre commission des Finances observe donc que, du point de vue de la stricte technique budgétaire, la dernière ligne du tableau qui illustre l'article 2 est dépourvue de véritable signification.

— La quatrième observation tient au rythme d'évolution, année après année, des crédits programmés.

(1) Cf. Avis n° 145 (Sénat 1983-1984) de M. Georges Lombard, p. 19.

Le tableau ci-dessous illustre cette évolution :

ÉVOLUTION ANNUELLE EN POURCENTAGE DES CRÉDITS PROGRAMMÉS

| | 1986/1985 | 1987/1986 | 1988/1987 | 1989/1988 | 1990/1989 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| — Fonctionnement et équipement léger : | | | | | |
| • Francs courants | + 27,41 | + 9 | 0 | 0 | 0 |
| • Francs constants (1) | + 21,11 | + 3,5 | — 5,49 | — 5,75 | — 5,4 |
| — Immobilier et équipement lourd : | | | | | |
| • Francs courants | + 135,84 | 0 | + 6,66 | 0 | 0 |
| • Francs constants (1) | + 129,12 | — 4,95 | + 0,81 | — 5,75 | — 5,4 |

(1) Base : hypothèse B.I.P.E.

Il ressort de ce tableau que l'effort budgétaire sera avant tout marqué par un fort ressaut des crédits en 1986 par rapport à 1985. Ce ressaut concerne certes les dépenses de fonctionnement et d'équipement léger (+ 27,41 %), mais surtout les dépenses d'équipement (+ 135,84 % en francs courants pour 1986).

Toutefois, ce ressaut sera suivi d'une période sensiblement plus étale pour les quatre années suivantes. On peut seulement souligner un effort (+ 9 %) la deuxième année pour le fonctionnement et la troisième année (+ 6,66 % en francs courants) pour l'équipement. En dehors de ces années fastes, les dotations sont simplement reconduites en francs courants, ce qui les rendra évidemment vulnérables à l'érosion monétaire.

• *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 3.

Compte rendu annuel d'exécution.

| Texte du projet de loi — | Texte adopté par l'Assemblée nationale — | Propositions de la Commission — |
|--|--|---|
| Le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, lors de la première session ordinaire, un compte rendu de l'exécution du programme de modernisation. | Sans modification. | Conforme. |

● *Commentaire :*

Cet article prévoit le dépôt annuel sur le bureau des Assemblées parlementaires d'un compte rendu d'exécution du programme de modernisation.

Ce dépôt interviendra lors de la première session ordinaire (octobre à décembre) du Parlement.

Votre Commission émet le souhait que ce dépôt donne lieu à organisation d'une discussion dont les conclusions pourraient être traduites par des mesures concrètes dans les lois de finances.

● *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4.

Code de déontologie.

| Texte du projet de loi — | Texte adopté par l'Assemblée nationale — | Propositions de la Commission — |
|---|--|---|
| Le Gouvernement édictera, avant le 31 décembre 1985, par décret en Conseil d'Etat, un code de déontologie de la police nationale. | Sans modification. | Sagesse. |

● *Commentaire :*

L'article 4 constitue, en quelque sorte, l'âme de ce pari sur l'avenir que représente le projet de loi. Ainsi qu'en convient le rapport annexé au projet de loi, il s'agit d'un « symbole » (1).

Votre commission des Finances laisse à la commission saisie au fond du projet de loi le soin d'apprécier la portée et l'opportunité de cette disposition.

● *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances s'en remet à l'appréciation du Sénat pour l'adoption de cet article.

Article 4 bis (nouveau).

Service national dans la police.

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Il est inséré, après l'article L. 91 du Code du service national, un article L. 91 *bis* ainsi rédigé :

« Art. L. 91 bis. — Les jeunes gens peuvent demander à accomplir leur service actif dans la police nationale. Le nombre de jeunes gens appelés dans la police nationale ne peut excéder 10 % de l'effectif des policiers. »

Sagesse.

● *Commentaire :*

L'article 4 *bis* résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement rectifié du Rapporteur pour lequel le Gouvernement s'en était remis à la sagesse de l'Assemblée.

Aux termes de cet article, des appelés du contingent volontaires pourront effectuer un service national dans la police nationale dans la limite de 10 % des effectifs de la police.

(1) Cf. rapport annexé au projet de loi, p. 26.

Cette mesure tend à transposer en faveur de la police nationale celle qui avait été prise en ce qui concerne la Gendarmerie. Elle avait été, dans les années récentes, proposée par diverses tendances politiques.

Il reste que la mise en œuvre d'une telle mesure implique la résolution de plusieurs questions :

— le redéploiement des crédits budgétaires afférents à ces jeunes appelés entre les ministères de la Défense et de l'Intérieur, s'agissant notamment de l'instruction, de l'habillement, de l'alimentation, des transports lors des permissions, du prêt du soldat ;

— une entrée en vigueur de ces dispositions dès le 1^{er} janvier 1986, telle qu'elle est prévue à l'article 9, paraît, pour ces raisons, difficile alors que la préparation du projet de loi de finances pour 1986 est déjà avancée ;

— l'hébergement des appelés auxiliaires de police nécessitera, selon toutes apparences, que les collectivités locales fournissent des locaux. La commission des Lois de l'Assemblée nationale avait prévu, dans un amendement à l'article 9, l'établissement de conventions à cette fin. Cet amendement n'a pas été retenu sur ce point. Votre commission des Finances estime qu'en aucun cas la charge financière de l'hébergement des appelés auxiliaires de police ne saurait reposer sur les collectivités locales et que l'Etat, si des conventions devaient être conclues, devra compenser intégralement cette charge.

● *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances s'en remet à l'appréciation du Sénat pour l'adoption de cet article.

Article 5.

Montant de l'amende pour contravention de police.

| Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|--|---|--------------------------------------|
| L'article 466 du Code pénal est remplacé par la disposition suivante : « Art. 466. — L'amende pour contravention de police ne pourra être inférieure à 30 F, ni excéder 10.000 F. » | L'article 466 du Code pénal est ainsi rédigé : (Alinéa sans modification.) | Sagesse. |

● *Commentaire :*

L'article 5 propose de porter le montant minimal de l'amende pour contravention de police définie à l'article 466 du Code pénal de 20 F à 30 F et son montant maximal de 6.000 F à 10.000 F.

La dernière fixation du tarif résultait de la loi n° 79-1131 du 28 décembre 1979.

● *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances s'en remet à l'appréciation du Sénat pour l'adoption de cet article.

Article 6.

Réévaluation du tarif des amendes pour contraventions de police.

| Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|---|--|-------------------------------|
| Dans les dispositions législatives du Code pénal et du Code de procédure pénale qui font référence aux amendes encourues pour des contraventions de police, ainsi que dans tous les textes législatifs postérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution qui sont relatifs à ces amendes, les mentions « 600 F », « 1.200 F », « 3.000 F » et « 6.000 F » sont remplacées respectivement par les mentions « 1.300 F », « 2.500 F », « 5.000 F » et « 10.000 F ». | Sans modification. | Sagesse. |

● *Commentaire :*

Cet article tend à relever le tarif des amendes pour contraventions de police, tel qu'il résulte du Code pénal et du Code de procédure pénale, mais également de tous les textes de loi postérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958.

Les modifications tarifaires seraient les suivantes :

| Tarif actuel | Tarif proposé | Variation en pourcentage |
|--------------|---------------|--------------------------|
| 600 F | 1.300 F | + 116,66 |
| 1.200 F | 2.500 F | + 108,33 |
| 3.000 F | 5.000 F | + 66,66 |
| 6.000 F | 10.000 F | + 66,66 |

Deux observations peuvent être faites quant aux réévaluations proposées :

— la première est que la réévaluation de 6.000 F à 10.000 F proposée par cet article est dans la logique de celle proposée à l'article 5 ;

— la seconde est que la revalorisation est plus sensible pour les contraventions « moyennes », puisqu'elle constitue plus qu'un doublement du tarif, que pour les contraventions « lourdes » où elle aboutit à une augmentation des deux tiers. Il est permis de s'interroger sur le caractère inégal des augmentations ainsi proposées.

● *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances s'en remet à l'appréciation du Sénat pour l'adoption de cet article.

Article 7.

Relèvement du plafond des amendes correctionnelles.

Texte du projet de loi

Lorsque les dispositions législatives en vigueur à la date de publication de la présente loi fixent le maximum de l'amende correctionnelle à un montant inférieur ou égal à 10.000 F, ce maximum est porté à 15.000 F.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Sans modification.

Propositions de la Commission

Sagesse.

● *Commentaire :*

Cet article tend à relever de 10.000 F à 15.000 F le maximum de l'amende correctionnelle.

Il relève de la même inspiration que les articles 5 et 6.

● *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances s'en remet à l'appréciation du Sénat pour l'adoption de cet article.

Article 8.

Opposition sur les cartes grises.

Texte du projet de loi

Il est inséré, entre les articles L. 27-3 et L. 28 du Code de la route, les articles L. 27-4 et L. 27-5 ainsi rédigés :

« Art. L. 27-4. — L'envoi d'un avis de contravention à l'adresse indiquée par le propriétaire du véhicule au fichier d'immatriculation vaut notification à personne. Quand un avis de contravention, envoyé au dernier domicile déclaré au service d'immatriculation des véhicules, revient au service qui l'a émis avec la mention « parti sans laisser d'adresse », le procureur de la République peut faire opposition à la préfecture d'immatriculation du véhicule à tout transfert, remplacement ou modification de la carte grise. L'opposition a pour effet de suspendre la prescription de l'action publique.

« Dès que le contrevenant se manifeste auprès du service d'immatriculation, il est informé de l'opposition dont fait l'objet son véhicule.

« La levée d'opposition est subordonnée au paiement à la caisse d'un comptable du Trésor d'une amende dont le contrevenant est redevable de plein droit et dont le montant est égal à celui de l'amende pénale fixe. A défaut de règlement de cette amende dans le délai d'un mois, le service d'immatriculation communique la nouvelle adresse du contrevenant

Texte adopté par l'Assemblée nationale

I. — Il est inséré, après l'article L. 27-3 du Code de la route, un article L. 27-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 27-4. — Lorsqu'une amende pénale fixe a été émise et que le comptable du Trésor constate que le contrevenant n'habite plus à l'adresse enregistrée au fichier d'immatriculation des véhicules, il peut demander au procureur de la République de faire opposition à la préfecture d'immatriculation à tout transfert de la carte grise.

« Cette opposition suspend la prescription de la peine.

« Elle est levée par le paiement de l'amende pénale fixe. En outre, lorsque l'intéressé a formé une réclamation dans les conditions prévues par l'article L. 27-1, troisième alinéa, et qu'il justifie avoir déclaré sa nouvelle adresse au service d'immatriculation des véhicules, le procureur de la République lève l'opposition. »

Propositions de la Commission

Sagesse.

| Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|---|---|-------------------------------|
| <p>au procureur de la République du lieu de l'infraction, qui émet un titre d'amende pénale fixe. Le paiement de l'amende pénale fixe entraîne également levée de l'opposition.</p> <p>« Toutefois, dans les trente jours suivant la date à laquelle il a eu connaissance de l'opposition, le contrevenant peut former une réclamation auprès du ministère public. Il est statué sur la réclamation selon les modalités prévues à l'article L.27-2. En cas de classement sans suite, l'opposition est levée.</p> <p>« Art. L.27-5. — Lorsqu'une amende pénale fixe a été émise et que le comptable du Trésor constate que le contrevenant n'habite plus à l'adresse enregistrée au fichier d'immatriculation des véhicules, il peut demander au procureur de la République l'inscription de l'opposition prévue à l'article précédent.</p> <p>« L'opposition suspend la prescription de la peine. Elle ne peut être levée que par le paiement de l'amende pénale fixe. »</p> <p>Au deuxième alinéa de l'article L.28 du Code de la route, les mots : « L.27 à L.27-3 » sont remplacés par les mots : « L.27 à L.27-5 ».</p> | <p>II. — Au deuxième alinéa de l'article L.27 du même Code, les mots : « L.27-1 à L.27-3 » sont remplacés par les mots : « L.27-1 à L.27-4 ».</p> <p>III. — Au deuxième alinéa de l'article L.28 du même Code, les mots : « L.27 à L.27-3 » sont remplacés par les mots : « L.27- à L.27-4 ».</p> | |

● *Commentaire :*

L'article 8, dont la rédaction a été simplifiée par l'Assemblée nationale, a pour but de renforcer les dispositions du Code de la route relatives aux amendes dans les cas où les contrevenants sont partis sans laisser d'adresse ou n'habitent plus à l'adresse indiquée au fichier d'immatriculation.

A cette fin, est inséré un article nouveau L.27-4 dans ce Code.

Aux termes de cet article, une possibilité d'opposition est ouverte, dans les deux cas, au procureur de la République, auprès de la préfecture d'immatriculation du véhicule, à tout transfert de la carte grise des contrevenants.

La levée de l'opposition est subordonnée au paiement au Trésor de l'amende pénale fixe.

Une faculté de réclamation est, toutefois, ouverte au contrevenant.

● *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances s'en remet à l'appréciation du Sénat pour l'adoption de cet article.

Article 9.

Calendrier d'entrée en vigueur.

| Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la Commission |
|--|--|-------------------------------|
| Un décret en Conseil d'Etat fixera la date à laquelle entreront en vigueur les dispositions des articles 5 à 7 de la présente loi et qui ne pourra être postérieure au 1 ^{er} octobre 1985. | Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application des articles 5 à 8 de la présente loi qui entreront en vigueur le 1 ^{er} octobre 1985. L'article 4 bis entrera en vigueur le 1 ^{er} janvier 1986 dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat. | Sagesse. |

● *Commentaire :*

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions d'application des dispositions du projet de loi relatives aux amendes (art. 5 à 8).

Votre Commission observe qu'en précisant que l'entrée en vigueur de ces dispositions interviendra le 1^{er} octobre 1985, l'article :

— devrait donner des facilités de trésorerie à l'Etat dès le dernier trimestre de 1985, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du plan de modernisation ;

— implique que la promulgation du projet de loi intervienne avant cette même date du 1^{er} octobre 1985, ce qui, une fois de plus, contraint le Parlement à travailler dans une relative précipitation.

Le second alinéa prévoit l'entrée en vigueur de l'article 4 bis relatif aux appelés du service national volontaires pour servir dans la police nationale dès le 1^{er} janvier 1986.

● *Décision de la Commission :*

Votre commission des Finances s'en remet à l'appréciation du Sénat pour l'adoption de cet article.