

N° 347

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 29 mai 1991.

Dépôt public au Journal officiel du 30 mai 1991.

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 mai 1991.

RAPPORT

de la commission de contrôle (1) chargée d'examiner la gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services relevant de l'autorité du Ministre de l'Intérieur qui contribuent, à un titre quelconque, à assurer le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 13 décembre 1990.

Président

M. Louis BOYER,

Rapporteur

M. Lucien LANIER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Louis Boyer, président; François Giacobbi, Guy Robert, vice-Présidents; Paul Loridant (puis Jean-Pierre Demerliat), Jean-Jacques Robert, secrétaires; Lucien Lanier, rapporteur; Francisque Collomb, Franz Duboscq, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Paul Girod, Georges Gruillot, Rémi Herment, Tony Larue, Bernard Laurent, Jacques Machet, Serge Mathieu, Alain Pluchet, Henri de Raincourt, René Regnault, Jacques Sourdille.

Voir les numéros :

Sénat : 134, 149 et T.A. 60 (1990-1991).

Ministères (Intérieur) - Delinquance et criminalité - Ordre public - Police.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
<u>CHAPITRE PREMIER : CONSTAT ET SOLUTIONS</u>	11
<u>IA - CONSTAT</u>	11
IA1) Evolution de la délinquance et de la criminalité	12
IA2) Identification des nouveaux désordres	21
IA2a) Les meurtriers venus d'ailleurs : la dimension internationale du terrorisme	21
IA2b) Les misérables expulsés de partout : l'amplification des flux migratoires	24
IA2c) Les "casseurs" surgis du tréfonds : un nouveau type de manifestants	26
IA3) La déliquescence de l'Etat en Corse	33
<u>IB - SOLUTIONS</u>	42
IB1) Amplifier la lutte anti-terroriste : préserver les acquis du plan "VIGIPIRATE"	42
IB2) Contrôler efficacement les flux aux frontières	44
IB2a) Les conséquences des accords de SCHENGEN .	44
IB2b) La nécessité de réformes rapides	46
IB3) Redéfinir le droit et la pratique des manifestations	50
IB3a) Un nouvel art de manifester	50
IB3b) Les "banlieues chaudes"	53
IB3c) Adapter aux nouvelles contraintes la riposte de l'Etat	54

	Pages
<u>CHAPITRE II: UN RASSEMBLEMENT LACHE DE STRUCTURES DISPERSÉES</u>	57
<u>II A - LES INCONVENIENTS DE LA MULTIPLICITE DES STRUCTURES</u>	58
IIA1) Des structures aux compétences enchevêtrées	58
IIA1a) La Direction Générale de la Police Nationale (D.G.P.N.)	59
IIA1b) La Direction Centrale de la Police Judiciaire (D.C.P.J.)	61
IIA1b1) Organisation de la D.C.P.J.	62
IIA1b2) Missions de la D.C.P.J.	66
IIA1c) La Direction de la surveillance du territoire (D.S.T.)	68
IIA1c1) Organisation de la D.S.T.	68
IIA1c2) Missions de la D.S.T.	69
IIA1d) La Direction Centrale des Renseignements Généraux (D.C.R.G.) ..	70
IIA1d1) Organisation de la D.C.R.G. ...	71
IIA1d2) Missions de la D.C.R.G.	73
IIA1e) Les Renseignements Généraux de la Préfecture de Police de Paris (R.G.P.P.) .	74
IIA1f) La Direction Centrale des polices urbaines (D.C.P.U.)	76
IIA1f1) Un rappel historique	77
IIA1f2) Les missions de la D.C.P.U.	78
IIA1g) La Police de l'Air et des Frontières (P.A.F.)	79
IIA1g1) Organisation de la P.A.F.	80
IIA1g2) Missions de la P.A.F.	81

	Pages
IIA1h) Les Compagnies républicaines de sécurité (C.R.S.)	82
IIA1h1) Organisation des C.R.S.	83
IIA1h2) Missions des C.R.S.	85
IIA1i) L'Inspection Générale de la Police Nationale (I.G.P.N.) et l'Inspection Générale des Services (I.G.S.)	86
IIA2) Les vices du système	88
IIA2a) Les exigences d'une coordination permanente	89
IIA2b) La bureaucratisation des méthodes	91
IIA2c) Illusions et réalités de la "guerre des polices"	92
<u>II B - VOIES DE REFORME</u>	93
II B1) Le bouleversement des structures : une réforme stérile	94
II B2) Les ajustements nécessaires : une réforme féconde	95
II B2a) L'adaptation des services centraux	95
II B2a1) Le recentrage des activités des R.G. et de la D.S.T.	95
II B2a2) La consécration du rôle de la police judiciaire	97
II B2a3) L'amélioration de la coordination interministérielle	98
II B2a4) Le remodelage de la police au quotidien	98
II B2b) Un effort supplémentaire de déconcentration	100

	Pages
<u>CHAPITRE III : UNE MEILLEURE UTILISATION DES MOYENS</u>	103
<u>IIIA - LE PREALABLE FINANCIER</u>	103
IIIA1) Evolution des dotations	104
IIIA1a) Les crédits de la police : évolution globale	104
IIIA1b) Le cas particulier de la Préfecture de Police de Paris	105
IIIA2) Un précédent intéressant : le Plan de modernisation de la Police (1985-1990)	111
IIIA3) Des réformes indispensables à poursuivre ou à engager	114
<u>IIIB - VERS UNE GESTION RENOUVELEE DES RESSOURCES HUMAINES</u>	115
IIIB1) Evolution des effectifs	115
IIIB2) Des réformes indispensables	120
IIIB2a) Recrutement et formation	120
IIIB2b) Vers des polices municipales encadrées	123
<u>CHAPITRE IV : LE STRICT RESPECT DE LA DEONTOLOGIE</u>	131
<u>IVA - "BAVURES" OU "DERAPAGES" ?</u>	131
IVA1) Le recours aux écoutes téléphoniques	132
IVA2) Manipulations en tous genres	134
IVA3) Une invisible "brigade du chef" ?	135
IVA4) Les mésaventures publiques des fichiers	136

	Pages
<u>IVB - DE LA DISCIPLINE SUPERVISEE PAR LA HIERARCHIE, M.G.P.N. ET LES PARQUETS GENERAUX</u>	138
IVB1) Un corps de règles étoffé	138
IVB2) Un premier bilan	141
IVB3) Vers un Conseil Supérieur de l'activité policière	143
CONCLUSION GÉNÉRALE	145
TABLE DES SIGLES	155
ANNEXE : Liste des personnalités entendues par la Commission	157

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En adoptant, le 13 décembre 1990, la résolution de MM. Ernest CARTIGNY, Daniel HOEFFEL, Marcel LUCOTTE et Charles PASQUA, sur le rapport de M. Bernard LAURENT, fait au nom de votre Commission des Lois, le Sénat devait décider de créer une Commission de contrôle chargée d'examiner la gestion administrative, financière et technique des services relevant de l'autorité du Ministre de l'Intérieur qui contribuent, à un titre quelconque, à assurer le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens.⁽¹⁾

Dans son rapport, M. Bernard LAURENT visait expressément les débordements de la manifestation des lycéens, à Paris, le 12 novembre 1990 ; l'augmentation du nombre des attentats en Corse ; les difficultés dues à l'amplification des flux migratoires ; l'ignorance, par certains fonctionnaires de police, des principes déontologiques.

Autant dire qu'il ne s'agit pas d'instruire, de manière globale, systématique, excessive, le procès des services de sécurité. Votre Commission, pourtant sensible à toutes les manifestations de quelques vices de fonctionnement, entend seulement contribuer à enrichir le grand débat engagé sur l'efficacité de notre administration.

Les circonstances devaient d'ailleurs imprimer aux travaux de votre Commission un relief assez particulier. Au moins avait-elle pu constituer son bureau le 20 décembre 1990, dont la composition a été modifiée le 4 février 1991, en nommant

⁽¹⁾ Proposition de résolution (Sénat n° 134, 1990-1991) ; Rapport (Sénat n° 149, 1990-1991) ; Journal Officiel (Débats du Sénat), n° 102 S (C.R.), séance du 13 décembre 1990, pp. 5075-5076.

M. Louis BOYER, Président, MM. François GIACOBBI et Guy ROBERT, vice-présidents ; M. Paul LORIDANT (puis MM. Jean-Pierre DEMERLIAT et Jean-Jacques ROBERT), secrétaires.

En effet, le début des investigations de la Commission a été contrarié par plusieurs événements.

Le mercredi 16 janvier, à 23 heures 40 GMT, l'opération "Tempête du désert" a été déclenchée contre l'Irak ; l'ouverture des hostilités a signifié, pour de nombreux Etats, dont la France, un très net renforcement des mesures de sécurité visant à prévenir d'éventuels attentats terroristes. Dans un souci d'unité nationale, le Parlement devait adopter, ce même jour, la déclaration du Gouvernement sur la politique au Moyen-Orient.

Les services relevant du Ministre de l'Intérieur, chargés d'assurer le maintien de l'ordre public, étaient sans doute préparés à une telle éventualité. Mais il ont dû redoubler d'efforts et votre Rapporteur, très conscient des nécessités immédiates, tient immédiatement à rendre hommage à tous ceux qui ont été ainsi sérieusement mis à contribution. Ils ont su s'acquitter de leur tâche avec une réelle compétence, et ce, dans les conditions les plus difficiles.

Votre Commission n'a pourtant pas renoncé à jouer le rôle que lui avait imparti la Haute Assemblée.

Elle a tout d'abord défini un programme de travail pour les 22, 24 et 25 janvier. Le Ministre de l'Intérieur, M. Pierre JOXE, a alors sollicité le report des auditions prévues pendant cette période. Votre Président et votre Rapporteur ont accédé à son souhait.

La nomination de M. Pierre JOXE au Ministère de la Défense, par décret du 29 janvier 1991, devait à nouveau retarder les investigations de votre Commission. Celle-ci faisait demander à son successeur au Ministère de l'Intérieur, lors même de la cérémonie de passation des pouvoirs, le 30 janvier, de vouloir bien comparaître. Mais le début des auditions allait à nouveau être reporté d'une douzaine de jours.

Malgré ces différents incidents, votre Commission a pu entendre une trentaine de personnalités ; votre Rapporteur a saisi la Cour des Comptes d'une enquête sur l'origine et l'emploi des moyens alloués aux services de sécurité ; une procédure de consultation écrite a été menée à bien.

Sans doute les résultats obtenus n'ont-ils pas toujours été à la hauteur des espérances. Il est traditionnellement délicat de porter un jugement sur l'action des responsables du maintien de

l'ordre. Comment s'étonner, dans ces conditions, que de hauts fonctionnaires puissent hésiter à livrer le fond de leur pensée? Un Directeur important, interrogé sur "les affaires récentes qui ont défrayé la chronique", en a recensé une bonne douzaine, toutes d'importance relativement mineure, en se gardant bien d'évoquer spontanément l'affaire de la disparition du Pasteur DOUCE, avant de préciser, comme d'ailleurs un autre intervenant, qu'il n'était pas autorisé à répondre à des questions sur les écoutes téléphoniques administratives; tel autre a estimé ne pas "comprendre le sens" d'une demande identique sur ces mêmes affaires.

Au surplus, comment ne pas retenir un sourire face à de très officielles -et très unanimes- déclarations sur une éventuelle "guerre des polices"? On a pu entendre des formules abruptes: "Je ne comparerai pas la guerre des polices à la guerre du Golfe.."; "il n'y a pas de guerre des polices, mais des guerres entre individus"; "il y a des chevauchements"; "il y a un équilibre entre polices spécialisées et polices polyvalentes"; "il ne faut pas confondre la concurrence et la saine émulation"; "la guerre des polices a existé, elle existe encore ça et là"; au moins une analyse intelligente de ce phénomène a-t-elle pu être faite, par un intervenant, avec une rare finesse, en dénonçant la "médiatisation abusive" de l'action des responsables, qu'ils soient policiers, gendarmes ou même magistrats.

Reconnaissons volontiers que de semblables, sinon plus graves, difficultés avaient aussi émaillé le déroulement des travaux de précédentes commissions, soit de contrôle, soit d'enquête, consacrées à des sujets similaires.

Car ce rapport constitue bien l'aboutissement d'une longue tradition reflétant l'attachement du Sénat à la légalité républicaine.

Et votre Commission a bénéficié du précieux concours de rapports antérieurs :

- en 1973, rapport d'une Commission sénatoriale de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques (Président: M. Pierre MARCILHACY; Rapporteur: M. René MONORY); rapport Sénat n° 30, 1973-1974).
- en 1982, rapport d'une Commission sénatoriale de contrôle des services de l'Etat chargés du maintien de la sécurité publique (Président: M. Jean-Marie GIRAULT; Rapporteur: M. René TOMASINI); rapport Sénat n° 85, 1982-1983).

- en 1983, rapport d'une Commission sénatoriale de contrôle des services de l'Etat chargés du maintien de la sécurité publique (Président : M. Jacques PELLETIER ; Rapporteur : M. Paul MASSON) ; Rapport Sénat n° 322, 1983-1984).
- en 1986, rapport d'une Commission d'enquête chargée de recueillir des éléments d'information sur la préparation, l'organisation, le déroulement et la présentation des événements de novembre et décembre 1986 (Président : M. Pierre-Christian TAITTINGER ; Rapporteur : M. Paul MASSON) ; rapport Sénat n° 270, 1986-1987).

Les événements survenus depuis l'été dernier ont toutefois conduit à renouveler un sujet déjà bien exploré.

Votre Commission souhaite donc d'abord identifier les menaces de désordre liées à l'apparition de phénomènes récents et proposer des réponses appropriées. Elle entend insister, à la suite, sur la dispersion des structures de nos forces de maintien de l'ordre ; elle ne peut bien évidemment éviter de décrire l'évolution et l'utilisation des moyens disponibles ; elle propose de clore son travail par un examen des difficultés soulevées par les exigences du strict respect de la déontologie.

Sur chacune de ces questions, votre Commission formulera des propositions susceptibles de remédier aux difficultés constatées.

CHAPITRE PREMIER

CONSTAT ET SOLUTIONS

Depuis plusieurs années, on assiste à une progression de la délinquance. Les rares moments de répit constatés ne traduisent pas une inversion de la tendance. Et il serait difficile qu'il en fût autrement : une urbanisation anarchique, génératrice de frustrations, alimente les envies et les ressentiments de toute une jeunesse mal -ou pas du tout- intégrée à une société étalant par ailleurs son opulence. D'où l'ambition d'une politique de la ville. Mais les réalisations escomptées demeurent lointaines et les difficultés rencontrées, elles, ne restent que trop actuelles. On ne saurait d'ailleurs exclusivement attribuer au peuple des banlieues la responsabilité de la montée de l'insécurité (1).

Bien percevoir et bien localiser les menaces pour les prévenir, les empêcher et éventuellement les réduire. Donc bien riposter.

IA - CONSTAT

Les enseignements suggérés par un examen des statistiques disponibles alarment. Ils méritent, malheureusement, d'être complétés par une analyse plus qualitative d'évolutions préoccupantes subies sans réagir. Citons-en au moins trois : la dimension internationale du terrorisme, transposant sur notre sol les affrontements de conflits lointains, l'amplification des flux migratoires, attirant sur notre territoire des populations de plus en plus inassimilables, le regain de la violence, profitant du désordre

(1) Et pourtant... le feu couve sous la cendre. La mort d'un jeune homme a provoqué, à Sartrouville, le 26 mars 1991, de violentes échauffourées entre manifestants et forces de l'ordre. Les maires, désarmés face à de tels événements, doivent pouvoir compter sur le concours de l'Etat. Sartrouville n'est d'ailleurs pas un cas isolé : Vaulx-en-Velin, Argenteuil, Les Ulis, Saint-Etienne, Mantes, Marseille et Toulouse ont été les théâtres de scènes de violence.

provoqué par un recours sans doute exagéré aux manifestations sur la voie publique. On y ajoutera les effets désastreux de la dérive de la Corse vers l'anarchie.

I - A1 - Evolution de la délinquance et de la criminalité

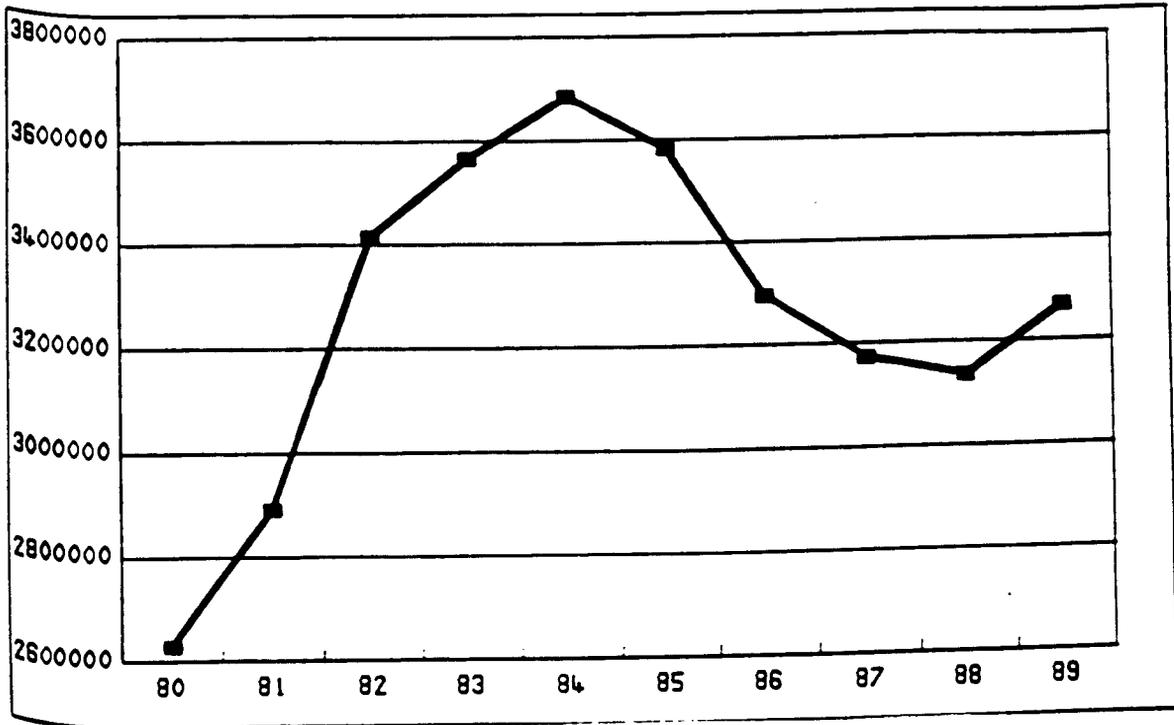
La montée de l'insécurité est abondamment prouvée par l'examen des statistiques disponibles.

De 1980 à 1990, le nombre des crimes et délits a progressé d'un tiers, atteignant le chiffre de près de 3 millions et demi. Encore ne tient-il pas compte du grand nombre d'agressions non déclarées.

Le graphique et le tableau reproduits ci-après montrent les variations annuelles.

Les crimes et délits constatés

(1980 - 1989)



ANNEES	Nombre de crimes et délits	Evolution en %
1980	2 627 508	12,74
1981	2 890 020	9,99
1982	3 413 682	18,12
1983	3 563 975	4,40
1984	3 681 453	3,30
1985	3 579 194	-2,78
1986	3 292 189	-8,02
1987	3 170 970	-3,68
1988	3 132 694	-1,21
1989	3 266 442	4,27
1990	3 492 712	6,93

On peut identifier trois périodes bien distinctes.

De 1980 à 1984, l'augmentation annuelle est constante ; en 1982, en particulier, le pourcentage d'accroissement avoisine le cinquième.

La tendance se retourne, pour quatre années, à compter de 1985 ; on remarque notamment un recul très important, en 1986, (de l'ordre du dixième), confirmé en 1987 et en 1988 ; cette baisse est surtout due à la réduction enregistrée au titre des vols.

Il est préoccupant, en 1989, d'assister à une reprise substantielle : plus de 4 % de hausse. Les vols -qui représentent environ les deux tiers des faits constatés- ont en effet repris, au cours de cette année. Il est encore plus inquiétant de noter, pour 1990, un nouveau bond en avant de la criminalité, de l'ordre de 7 % (soit 3,5 millions de faits constatés) ; la délinquance de voie publique se trouve en première ligne.

La région Ile-de-France concentre, à elle seule, plus du quart des crimes et délits.

Circonstance aggravante, la sanction connaît une réelle érosion : depuis 1985, le nombre des faits élucidés régresse, à l'exception de l'année 1987 ; celui des personnes mises en cause et écrouées diminue, comme le démontrent les tableaux ci-contre.

Arrêtons-nous un instant sur le pourcentage des affaires résolues dans le total des infractions perpétrées ; il est revenu de 42,07 % en 1987 à 38,82 % en 1989. Mais cette moyenne occulte une grande dispersion, car il existe un écart important entre le taux d'élucidation des crimes (de l'ordre de 80 à 85 %) et le taux d'élucidation des actes répréhensibles de petite délinquance (vols de voiture, par exemple) (de l'ordre de 5 à 15 %). Il s'ensuit, bien évidemment, une amplification progressive du sentiment d'insécurité ressenti dans la vie de tous les jours.

Faits élucidés

ANNEES	NOMBRE DE CRIMES ET DELITS	EVOLUTION EN %
1980	1.046.491	-
1981	1.183.622	13,10
1982	1.349.321	14,00
1983	1.439.975	6,72
1984	1.487.311	3,29
1985	1.441.942	-3,05
1986	1.318.008	-8,59
1987	1.332.991	1,14
1988	1.277.797	-4,14
1989	1.267.916	-0,77

Personnes mises en garde à vue

ANNEES	NOMBRE DE GARDES A VUE	EVOLUTION EN %
1980	262.289	-
1981	275.163	4,91
1982	287.359	4,43
1983	313.844	9,22
1984	331.921	5,76
1985	327.868	-1,22
1986	313.630	-4,34
1987	324.609	3,50
1988	332.100	2,31
1989	337.745	1,70

Personnes mises en cause

ANNEES	NOMBRE DE PERSONNES MISES EN CAUSE	EVOLUTION EN %
1980	686.354	-
1981	746.893	8,82
1982	801.036	7,25
1983	874.052	9,12
1984	921.983	5,48
1985	930.497	0,92
1986	809.059	-13,05
1987	775.756	-4,12
1988	770.158	-0,72
1989	768.890	-0,16

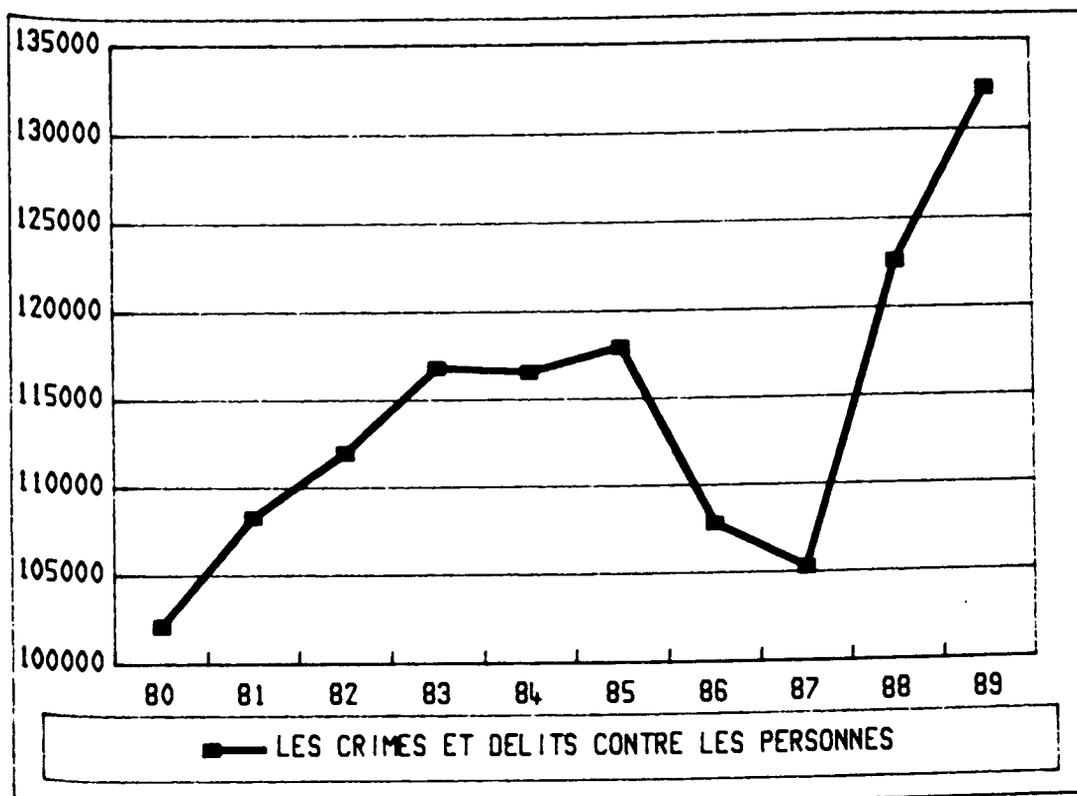
Personnes écrouées

ANNEES	NOMBRE DE PERSONNES ECROUEES	EVOLUTION EN %
1980	88.718	-
1981	89.481	0,86
1982	93.737	4,76
1983	100.825	7,56
1984	106.664	5,79
1985	101.690	-4,66
1986	98.931	-4,68
1987	94.429	-2,58
1988	85.278	-9,69
1989	81.939	-3,92

Evoquons maintenant l'évolution des principales catégories d'infractions à l'aide de plusieurs documents.

Et d'abord, les crimes et délits contre les personnes.

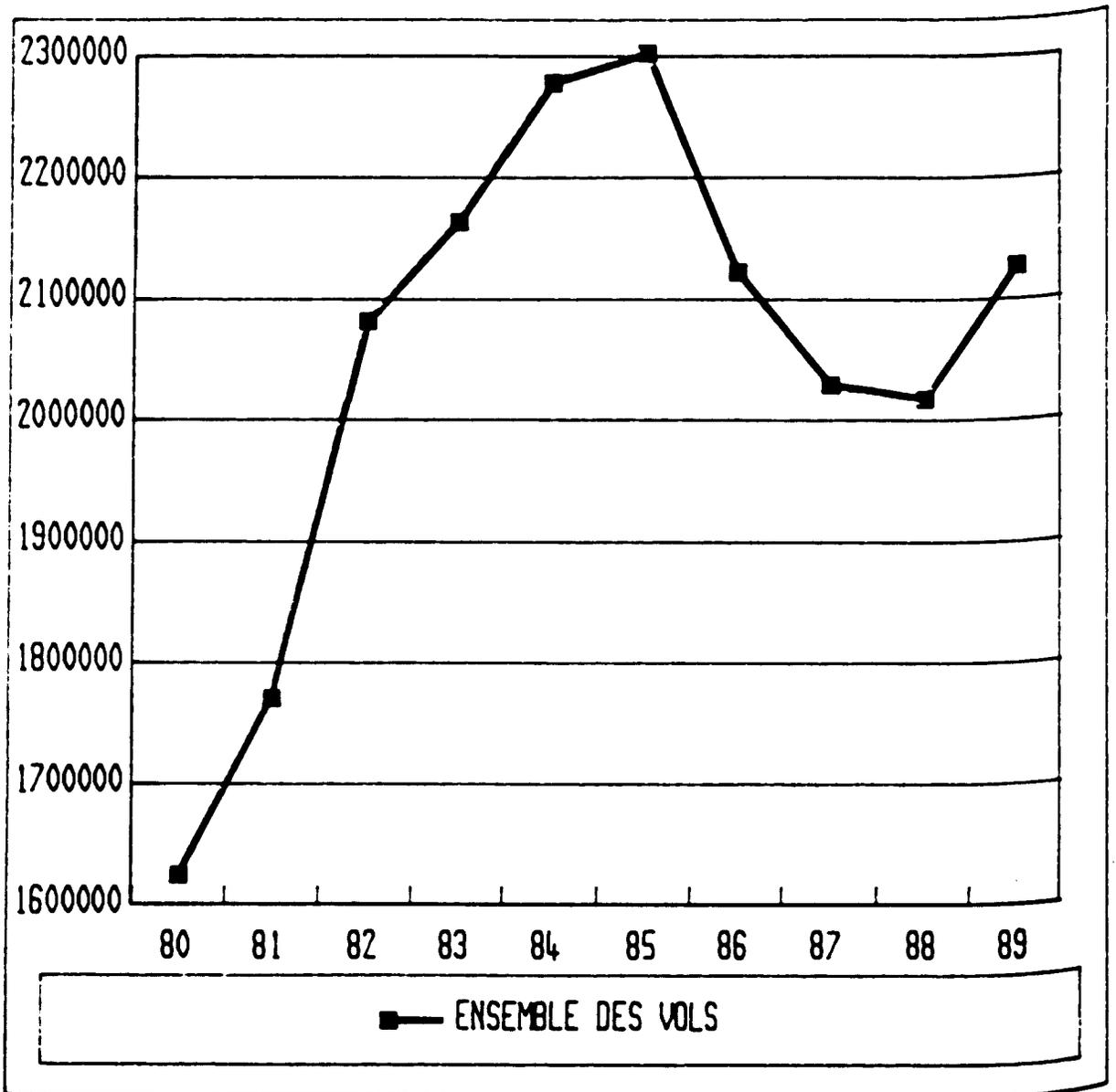
Depuis 1987, la hausse est spectaculaire. Les chiffres cités ci-dessous fournissent ainsi un excellent indicateur des craintes collectives. Ils fondent parfaitement l'exigence élémentaire des citoyens à une meilleure sécurité.



	1980	EVOLUTION 79/80 EN %	1981	EVOLUTION 80/81 EN %	1982	EVOLUTION 81/82 EN %	1983	EVOLUTION 82/83 EN %	1984	EVOLUTION 83/84 EN %
CRIMES ET DELITS CONTRE LES PERSONNES	102.195	5,42	108.313	5,99	112.004	3,41	116.824	4,30	116.578	-0,22

	1985	EVOLUTION 84/85 EN %	1986	EVOLUTION 85/86 EN %	1987	EVOLUTION 86/87 EN %	1988	EVOLUTION 87/88 EN %	1989	EVOLUTION 88/89 EN %
CRIMES ET DELITS CONTRE LES PERSONNES	117.948	1,18	107.812	-8,59	105.304	-2,33	122.646	16,47	132.321	7,89

Ensuite, les vols. La reprise de l'année 1989 apparaît clairement.



ANNEES	NOMBRE	EVOLUTION EN %
1980	1.624.547	-
1981	1.771.035	9,02
1982	2.081.303	17,52
1983	2.163.244	3,94
1984	2.277.530	5,28

ANNEES	NOMBRE	EVOLUTION EN %
1985	2.301.934	1,07
1986	2.121.525	-7,84
1987	2.028.608	-4,38
1988	2.016.781	-0,58
1989	2.126.973	5,46

LES VOLS D'AUTOMOBILES

ANNEES	NOMBRE DE VOLS D'AUTOS	EVOLUTION EN %
1980	213.787	-
1981	230.813	7,96
1982	259.646	12,49
1983	252.846	-2,62
1984	265.030	4,82
1985	283.743	7,06
1986	261.013	-8,01
1987	244.585	-6,29
1988	234.268	-4,22
1989	245.657	4,86

LES CAMBRIOLAGES

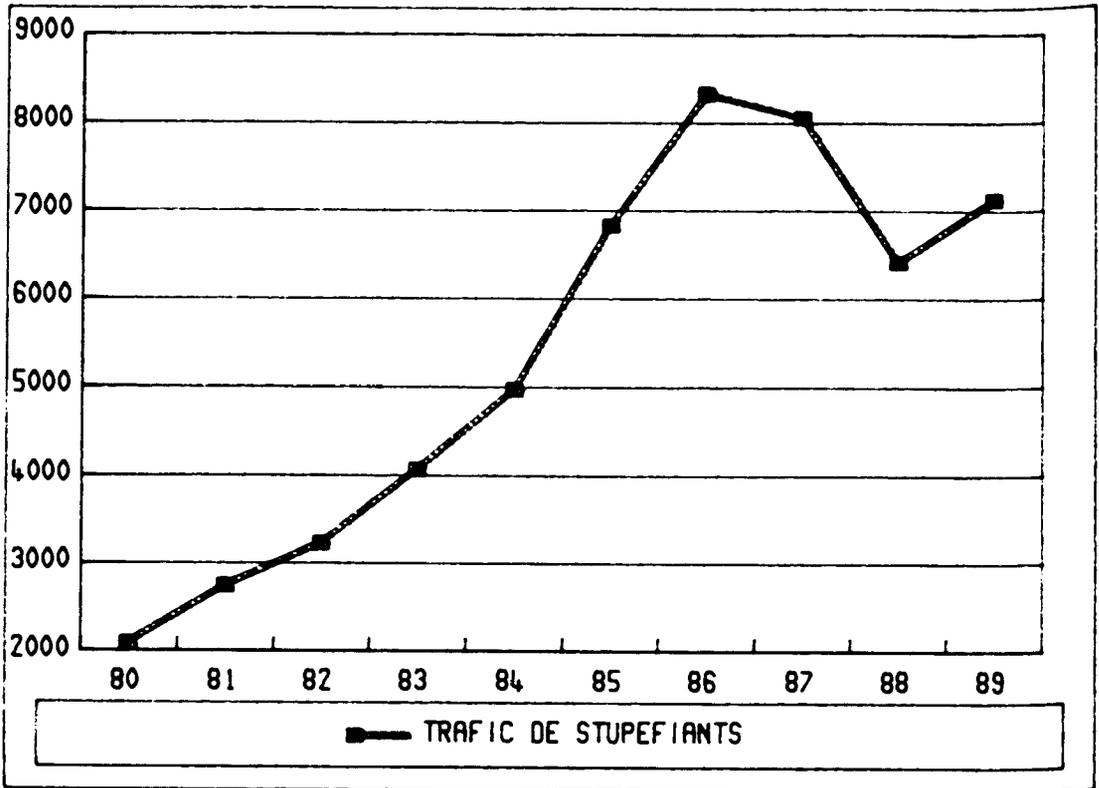
ANNEES	NOMBRE DE CAMBRIOLAGES	EVOLUTION EN %
1980	267.860	-
1981	301.436	12,53
1982	365.184	21,15
1983	392.092	7,37
1984	436.435	11,31
1985	433.145	-0,75
1986	401.970	-7,20
1987	367.004	-8,70
1988	361.396	-1,53
1989	370.606	2,55

LES VOLS SIMPLES

ANNEES	NOMBRE DE VOLS SIMPLES	EVOLUTION EN %
1980	454.442	-
1981	485.531	6,84
1982	558.925	15,12
1983	591.684	5,86
1984	598.956	1,23
1985	623.625	4,12
1986	594.258	-4,71
1987	584.043	-1,72
1988	542.466	-7,12
1989	593.766	9,46

Enfin, le trafic de stupéfiants.

Après le répit de 1986-1988, l'année 1989 amorce une nouvelle progression.



	1980	EVOLUTION 79/80 EN %	1981	EVOLUTION 80/81 EN %	1982	EVOLUTION 81/82 EN %	1983	EVOLUTION 82/83 EN %	1984	EVOLUTION 83/84 EN %
TRAFIC DE STUPEFIANTS	2.096	15,74	2.747	31,06	3.232	17,66	4.073	26,02	4.973	22,10

	1985	EVOLUTION 84/85 EN %	1986	EVOLUTION 85/86 EN %	1987	EVOLUTION 86/87 EN %	1988	EVOLUTION 87/88 EN %	1989	EVOLUTION 88/89 EN %
TRAFIC DE STUPEFIANTS	6.827	37,20	8.326	21,96	8.853	-3,20	6.400	-20,43	7.123	11,16

Cette situation est alarmante au plus haut point. Elle suggère que notre pays est en proie à de graves convulsions, car il est prématuré de tirer des conclusions définitives d'une certaine inflexion à la diminution des faits constatés, depuis juin 1990.

Elle nourrit un sentiment d'insécurité. Elle explique l'extrême vulnérabilité de personnes mal -ou pas du tout- protégées. Nous ne sommes peut-être pas encore revenus au temps des "grandes compagnies" de la fin de la guerre de Cent Ans. Mais les enseignements à retirer de ce bilan restent terriblement accablants. On ne peut plus tolérer le regain, dans le pays, de peurs ancestrales. L'autorité de l'Etat doit être rétablie afin de permettre à tous de jouir des bienfaits de la paix civile.

Toutes ces infractions ont lieu dans un environnement bien dégradé : de nouveaux désordres pèsent sur notre tranquillité.

I - A 2 - Identification des nouveaux désordres

Des meurtriers venus d'ailleurs. Des misérables expulsés de partout. Des casseurs surgis du tréfonds. Autant de sérieux motifs d'inquiétude.

I - A 2 a) Les meurtriers venus d'ailleurs : la dimension internationale du terrorisme

Les années quatre-vingt ont été marquées, en France, par une recrudescence du terrorisme inspiré de l'étranger. Chacun conserve en mémoire le souvenir de la grande vague d'attentats, revendiqués par le Comité de solidarité avec les prisonniers politiques arabes et du Proche Orient (CSPPAP), perpétrés de décembre 1985 à septembre 1986, causant au total 13 morts et 257 blessés.

Ici, tout s'entrecroise et tout s'emmêle. On ne saurait porter des appréciations définitives. Tout au moins est-il possible de souligner, en la déplorant, l'étendue de nos vulnérabilités.

Le principal défaut de notre cuirasse réside, incontestablement, dans les dramatiques interférences entre les exigences de notre diplomatie et les contraintes de notre sécurité.

On a trop longtemps vécu sur le mirage de la neutralisation de notre territoire. Il s'agissait de soustraire notre sol à des entreprises terroristes par une attitude de libéralisme déterminé, impliquant une négociation permanente avec des organisations impliquées dans des affaires criminelles et avec des individus dépourvus de scrupules, qui furent même, pour certains, inculpés précédemment d'homicide. La pression des événements a progressivement dissipé cette illusion :

- la multiplication des structures d'accueil, au sein de minorités en progrès, a facilité la pénétration de groupes déterminés, appartenant à des fractions rivales,

- les incohérences successives des choix accomplis par les autorités ont été révélées, à plusieurs reprises, par la presse ;

- la détermination à recourir à la violence a été de plus en plus affirmée en vue d'infléchir le sens de notre politique au Proche-Orient.

On a donc trop longtemps joué aux apprentis sorciers. Deux exemples suffisent à le prouver.

Le 23 octobre 1983, une explosion détruit le poste français DRAKKAR de la Force multinationale de sécurité à Beyrouth : près de soixante soldats sont tués. Cette agression conduit peu à peu à l'abandon de nos positions traditionnelles au Liban.

Les prises d'otages ont, dans de grandes proportions, pesé sur l'évolution de nos relations avec certains Etats. On a discuté.

Pouvait-on faire autrement ? Notre faiblesse, éclatante, a su être exploitée par nos adversaires.

La vérité est que la recherche des négociations semble devenir une obligation avec des interlocuteurs qui n'ont ni la même conception de la franchise ou de la parole donnée, ni la même idéologie, ni la même éthique que les nôtres.

La conscience, tardive, de nos intérêts bien compris a pourtant provoqué une saine réaction. Une nécessaire redistribution entre les pouvoirs publics a permis au ministère de l'Intérieur d'assumer à nouveau ses responsabilités. Nos services ont alors enfin été à la mesure des circonstances. Le contre-espionnage français a obtenu un réel succès dans sa lutte contre les fractions armées révolutionnaires libanaises (FARL), créées au Liban en 1980, actives sur notre territoire.

Le danger semble aujourd'hui -momentanément ?- conjuré. Mais la menace chiite demeure omniprésente. Elle revêt une forme institutionnelle, avec les groupes *Hezbollah* et *Amal* ; elle bénéficie de complicités au sein d'une communauté fermée, traversée de fanatisme et de ressentiment ; elle coexiste avec des organisations concurrentes dont elle peut toutefois contribuer, par manipulations, à démultiplier les possibilités.

Les services du ministère de l'Intérieur ont réalisé un énorme effort pour fichier les responsables et les militants. Il leur reste cependant beaucoup à accomplir : ils doivent, en effet, démêler les fils de l'inextricable écheveau de liens entre les diverses entreprises terroristes. Au moins semble-t-on avoir renoncé à en ignorer la réalité. La poursuite d'une politique de fermeté demeure pourtant indispensable vis-à-vis de tous les milieux culturels en proie à de violents soubresauts. Les perspectives offertes par l'évolution de l'amplification des flux migratoires imposent une vigilance particulière. Nos frontières, déjà excessivement perméables aux populations islamisées, risquent demain de succomber sous la pression des exilés du marxisme moribond.

I - A 2b) Les misérables expulsés de partout : l'amplification des flux migratoires

Un chiffre mérite considération : 100 000.

Il traduit le flux net d'entrées annuelles en France des étrangers.

Entrent environ 150 000 personnes (dont 30 000 clandestinement ; les 120 000 autres étant des réfugiés (60 000) ou relevant du regroupement familial (35 000), de la visite (15 000), du travail (plus de 10 000).

Sortent environ 50 000 personnes.

L'aridité de ces statistiques dissimule l'ampleur des préoccupations d'ordre qualitatif.

Ces immigrants ne proviennent plus vraiment de pays proches. Ils arrivent, poussés d'un mauvais vent, par les événements politiques, de l'Afrique, de l'Asie, de l'Europe orientale. Ils grossissent une population étrangère évaluée de 4 à 5 millions de résidents.

Parmi ces 4 à 5 millions de personnes figurent :

- 800 000 algériens,
- 550 000 marocains,
- 250 000 tunisiens,
- 135 000 personnes provenant du Sud-Est asiatique.

Qui plus est, on constate une concentration, dans certains départements, de ces immigrants. Ils se trouvent situés dans des quartiers difficiles où ils subissent le chômage, l'échec scolaire, l'absence de qualification. On connaît la situation à Montfermeil, Chelles ou Sartrouville. La communauté étrangère peut atteindre de 15 à 30 % de la population des communes. Toutes les conditions de

précarité sociale sont donc réunies pour provoquer des explosions récurrentes de violence alimentées par le ressentiment.

Les hésitations de l'Etat face à la définition -pourtant nécessaire- d'une politique de l'immigration véritablement nationale laissent les maires désemparés. La délivrance des certificats d'hébergement, l'attribution des logements, l'inscription dans les écoles, obéissent à des pratiques fort variées. De tels expédients ne sauraient durer. Il est indispensable d'introduire plus de clarté, sinon de sévérité dans les procédures d'accueil. **Encore faut-il le vouloir...**

Il devient urgent de remédier aux difficultés constatées. **En effet, l'Europe de l'Est craque sous les décombres du communisme. Les autorités de ces pays ont pris des mesures libérales pour favoriser l'émigration, exportant ainsi ailleurs leur grave crise économique (1).**

Dès le début de l'année 1990, les régions de l'Est de la France ont dû recueillir des réfugiés originaires de l'ancienne Allemagne de l'Est. La vague montante du chômage, dans ce dernier pays, risque fort d'attirer, sur notre sol, d'autres personnes : un tiers de la population active y est sans emploi. Les experts de la Commission européenne évaluent à 4-8 millions l'effectif des citoyens d'Europe centrale et orientale susceptibles d'émigrer à plus ou moins brève échéance.

Dans ces conditions, le défi de l'assimilation, vis-à-vis d'un apport d'ethnies dont certains principes sont inadapés à notre société, revêt tout son sens ; l'illusion de la seule prospérité capitaliste, sans aucune conscience des dures réalités sociales liées au jeu du marché, atteint les victimes du communisme. Par une ruse de l'histoire, nous avons à réparer les dégâts de la faillite des systèmes totalitaires. On ne saurait subir sans dommages une évolution aussi redoutable. L'Etat doit fixer sans tarder sa doctrine, en maîtrisant des flux actuellement incontrôlés.

(1) Loi hongroise des 26-27 septembre 1989, "plan gouvernemental" tchécoslovaque du 14 novembre 1989, loi soviétique du 13 novembre 1989, déclaration du gouvernement est-allemand du 11 janvier 1990.

Notons, au passage et compte tenu de la spécificité du sujet, l'étendue des difficultés rencontrées par les maires pour maîtriser l'accueil des gens du voyage.

Il existe quand même 250 000 tsiganes, dont la présence est mal acceptée par les populations, qui leur attribuent, à tort ou à raison, une responsabilité dans la délinquance locale. Les solutions actuelles ne sont pas vraiment adaptées à l'évolution des besoins (1). Un effort de réflexion est ici indispensable.

I - A2 c - Les "casseurs" surgis du tréfonds : un nouveau type de manifestants

12 novembre 1990 : la France, attérée, assiste à d'inqualifiables débordements de violence sous couvert d'une manifestation de juvéniles lycéens.

Les médias en identifient les auteurs : ils les qualifient de "casseurs" et très rapidement, l'expression, avec son cortège de représentations affectives, est couramment utilisée.

Explication courte. On "casse" sans doute pour "casser". Mais on "casse" plus sûrement en réaction à la médiocrité de ses conditions de vie. Au cours des dernières années, le développement d'une urbanisation anarchique a provoqué des frustrations. L'incapacité de l'Etat à équilibrer la vie dans les cités est flagrante. Notre société est débordée par la trop rapide évolution de groupes sociaux inassimilés.

L'exemple de la manifestation du 12 novembre 1990 est probant.

(1) L'article 28 de la loi du 31 mai 1990 impose aux communes de plus de 5 000 habitants de réserver aux nomades des terrains aménagés. Les communes de moins de 5 000 habitants doivent, quant à elles, tolérer le stationnement de non-sédentaires (circulaire du 16 décembre 1986).

Revenons aux seuls événements de cette journée. L'encadré reproduit ci-dessous fournit le rappel indispensable des faits.

CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS DU 12 NOVEMBRE 1990

---oOo---

I - LA PRÉPARATION DE LA MANIFESTATION :

Dans la nuit au 11 au 12. une surveillance de la physionomie de l'itinéraire de la manifestation a été effectuée, avec notamment un recensement des chantiers, échafaudages, containers de verres usagés.

Deux cars d'information ont été implantés dans les six gares parisiennes pour accueillir les jeunes lycéens, les renseigner et leur remettre un document explicatif.

- 6H 30 : Mise en place du dispositif d'attente.
(2 escadrons, 1 CRS, 11 véhicules d'observation).
- 10H 00 : Mise en place du pré-service d'ordre (19 escadrons et 15 CRS).
- 11H 00 : De nombreuses arrivées sont constatées dans les gares ; les premiers lycéens arrivent place de la Bastille.

II - LA MANIFESTATION JUSQU'À MONTPARNASSE :

- 12H 00 : Alors que les arrivées se poursuivent place de la Bastille, le service d'ordre définitif est mis en place.
Deux commissaires prennent contact place de la Bastille avec les organisateurs.
32 CRS et 30 escadrons sont répartis sur l'ensemble du trajet et en protection des points sensibles.
Les manifestants se regroupent par ville et par établissement et une première mise en place du cortège est opérée Boulevard Bourdon.

Une vitrine est cassée et des vols sont commis rue St Antoine, au Forum des Halles et au Marché aux Puces de la Porte de Clignancourt. Ces déprédations sont commises par des groupes pendant la phase de rassemblement.

Des forces de police sont envoyées sur place ; quelques interpellations sont effectuées, mais le plus gros des casseurs, par sa mobilité, échappe aux forces de l'ordre.

A l'évidence, des centaines de jeunes ont profité de cette manifestation pour commettre des pillages dans la capitale.

14H 30 : La tête du cortège quitte la place de la Bastille en direction du Pont d'Austerlitz ; trois délégations sont accompagnées au Palais de l'Elysée, au Premier Ministère et à l'Assemblée Nationale.

Des exactions ponctuelles continuent sur le trajet du cortège, selon une méthode qui rendait quasi-impossible toute intervention policière : les casseurs se réfugiaient dans la manifestation où un service d'ordre débordé ne parvenait pas à les contrôler et il était dès lors impossible de les distinguer des autres manifestants.

Le cortège a ainsi poursuivi sa progression, précédé par une nébuleuse d'environ 1000 casseurs incontrôlés par le service d'ordre étudiant, contre lesquels toute intervention policière était difficile et risquait d'entraîner l'ensemble des manifestants dans une réaction hostile.

Des dégradations sont commises sur des véhicules en stationnement rue Boissonnade (14ème), un magasin est saccagé 295, rue Saint-Jacques (5ème), une vitrine de bar brisée place Denfert-Rochereau (14ème), des magasins de vêtements sont pillés avenue du Général Leclerc (14ème) entre 15H 40 et 16H 00 ; chaque fois, il n'est pas possible d'isoler ces casseurs pour les interpellier.

Depuis 14H 25, on signale des jeunes qui escaladent la colonne de juillet et, là encore, il est demandé au Service d'ordre de la manifestation d'intervenir. Malgré cela, à 15H 00, un lycéen fait une chute et doit être conduit à l'hôpital St-Antoine par un car de Police-Secours.

16H 00 : La tête de la manifestation se trouve à l'angle des Boulevards Montparnasse et Raspail. La circulation est rétablie place de la Bastille où des bombages ont été commis sur la colonne de juillet.

III - MONTPARNASSE :

16H 03 : Les jeunes casseurs tentent de pénétrer dans les magasins de la galerie marchande.

16H 04 : Des effectifs sont mis en place, rue du Départ et rue de l'Arrivée en protection de la galerie Montparnasse et refoulent les manifestants Place du 18 juin où ils se réfugient dans le gros de la manifestation.

16H 09 : Une force d'intervention est mise en place rue de Rennes, pour éviter tout mouvement vers cette rue. Des interpellations ont néanmoins pu être opérées par les effectifs de la Police Judiciaire, en civil.

Seules les vitrines du magasin C&A ont été brisées.

Le décalage qui a pu être constaté entre le début des exactions et l'intervention des forces de l'ordre s'explique d'une part par le souci de protéger en premier lieu les rues de Rennes, du Départ et de l'Arrivée, mais aussi par la lenteur de déplacement des unités constituées qui avaient volontairement été placées à distance du cortège, comme convenu avec les organisateurs.

A ce moment la dispersion a été demandée aux organisateurs et l'ordre a été donné d'empêcher toute traversée de la Seine vers la rive droite. Un verrou a donc été placé sur le pont de l'Alma.

IV - FIN DE LA MANIFESTATION ET INCIDENTS AU PONT DE L'ALMA

17H 45 : Malgré les demandes répétées des commissaires au contact des organisateurs, ceux-ci ne parvenaient pas à obtenir la dispersion de la manifestation.

La tête du cortège arrive au Pont de l'Alma, au contact des forces de l'ordre.

Cinq cents éléments casqués affrontent les forces de l'ordre. Ces individus sont différents des casseurs de vitrine, leur objectif est plus politique. Ils ont également agressé le service étudiant avant de s'en prendre aux barrages policiers.

Au même moment, les casseurs sont repérés sur les Champs Elysées où les forces de l'ordre sont déployées, en protection des établissements ; ils ne commettent pas d'exaction, attendant pour cela l'arrivée espérée du gros de la manifestation. Eux à l'évidence fuient le contact avec la police, leur but n'étant autre que le simple vol.

L'intervention des forces de l'ordre sur le pont de l'Alma est retardée au maximum pour permettre aux dizaines de milliers de manifestants pacifiques de se disperser.

De nombreux fonctionnaires sont blessés au cours des affrontements pont de l'Alma, tandis que des véhicules sont incendiés rue de Constantine et rue de l'Université et que des dégradations sont commises dans les locaux de TF1, rue Cognac Jay.

19H 45 : Une intervention rapide disperse les derniers éléments pont de l'Alma. Des interpellations sont effectuées.

Au cours de leur repli, ces individus commettent à nouveau des dégradations Bld de Montparnasse et rue de Sèvres notamment. De nouvelles interpellations sont réalisées, jusqu'à 21H 10, heure à laquelle les derniers casseurs sont cernés et interpellés.

21H 30 : La situation est redevenue normale et le service est levé.

Poursuivons par une analyse de la sociologie des "casseurs".

En novembre-décembre 1986, on avait identifié, à partir des interpellations, des "loubards" (individus marginalisés sans revenu fixe), des "autonomes" (anarchistes ou professionnels de "l'anti-flic"), des "skinheads" (éléments sacrifiant à de puérils rituels -crâne rasé, tatouage, référence au nazisme...), des militants extrémistes (gauchistes ou fascistes).

Le 12 novembre 1990, il y a eu deux cents arrestations. Quarante-vingt-onze personnes ont été retenues. Des très jeunes : 47 avaient moins de 17 ans, 36 de 18 à 20 ans et 8 plus de 20 ans. Des lycéens : 63. Mais aussi des individus sans profession... Des étrangers : 26, dont 7 algériens, 6 marocains et 4 tunisiens. Des banlieusards : 34 de la petite couronne, 32 de la grande couronne.

Les procédures de déferé devant les services de la police judiciaire ont abouti à 23 condamnations, prononcées les 13 et 14 novembre par la 23e chambre du Tribunal correctionnel de Paris. Les peines ont varié de 2 mois d'emprisonnement avec sursis à 2 ans d'emprisonnement ferme et de 2 000 F à 10 000 F d'amende ; elles ont comporté des heures de travail d'intérêt général.

Le récit des événements et la sociologie des "casseurs" livrent trois enseignements principaux.

Il serait vain de se dissimuler, en premier lieu, les funestes effets du déclin de l'autorité dans notre société dite "policée". Comment peut-on subir les conséquences, en 1986 comme en 1990, de l'apparition d'une nébuleuse formée de plusieurs dizaines de milliers de très jeunes gens immatures ? Cette déplorable évolution serait irréversible. Comment empêcher alors des mineurs de tenir le haut du pavé et de choisir pour cible les lieux des pouvoirs publics ? Le monôme isolé devient manifestation de masse. Incombe-t-il alors à l'Etat la lourde tâche d'assumer la responsabilité abdiquée par les parents ? Il faut savoir que les mouvements de vues peuvent aboutir à de graves incidents, comme en mai 1968, sinon à de véritables révolutions. A chacun de jouer son rôle.

Car il faut bien voir -second enseignement- que la vulnérabilité de ces participants offre une couverture idéale à des individus mal intentionnés. Les responsables de l'ordre public hésitent à donner des consignes de fermeté. Cette attitude, bien démagogue, encourage à profiter des désordres. Rappelons quelques idées simples. La participation à une manifestation est un choix délibéré et sérieux. On court le risque d'un affrontement. Au chaos doit répondre la répression.

Au prix -et à ce prix seul- pourra être évité le renouvellement d'actes répréhensibles : on a dénombré, le 12 novembre 1990, 190 véhicules détériorés (dont 30 avaient été incendiés), 114 vitrines brisées, 10 abribus détruits... et plus de 200 blessés parmi les forces de l'ordre (contre 2 manifestants).

La capacité de réponse de la part des autorités a enfin été médiocre. Passons sur l'inertie liminaire. Insistons sur les maladroites commises lors de l'exécution des manoeuvres, au plus fort des dégradations. Le dispositif mis en place était lourd (30 escadrons de gendarmes, 32 unités de CRS, près de 60 commissaires de police et 330 inspecteurs et enquêteurs...). Mais la mobilité de ces forces était très insuffisante. Une réserve était indispensable. Son utilisation aurait permis de contenir les initiatives ponctuelles des trop fameux "casseurs".

Notre collègue, M. Paul Masson, avait pourtant souhaité "revoir les problèmes du maintien de l'ordre" (1). Il appelait notamment de ses voeux un meilleur emploi des unités, notamment des CRS ; le développement de la cryptophonie ; l'aménagement du droit des manifestations. Sur tous ces points, il n'a pas été suffisamment entendu. Votre rapporteur ne pourra pourtant que rappeler la nécessité d'oeuvrer en ce sens.

Personne ne saurait sous-estimer les difficultés rencontrées sur le terrain. Leur gravité est réelle. Un lien étroit unit les "casseurs" infiltrés dans les manifestations et les agitateurs de banlieue. La collusion s'organise entre l'expression légale et le banditisme. N'importe quel prétexte est bon pour semer le désordre. Prenons-y garde : ces débordements incontrôlés révèlent l'existence d'une véritable crise de société, au reste intimement liée aux heurts entre cultures. On ne peut tolérer que ces affrontements se résolvent par la délinquance. Et pourtant, d'ores et déjà, plus de 30 % des détenus, dans les prisons, sont des étrangers ; le pourcentage correspondant n'était que de 15 % il y a vingt ans. Le diagnostic est irréfutable ; le remède, multipliant les efforts de prévention, mais n'hésitant pas à utiliser, en dernier recours, la répression quand elle est inéluctable, est indispensable ; mais il a commencé trop

(1) Rapport fait au nom de la Commission d'enquête chargée de recueillir des éléments d'information sur la préparation, l'organisation, le déroulement et la présentation des événements de novembre et décembre 1986 (Sénat, n° 270, 1986-1987, p.p. 383-408).

tardivement à être administré. Et pourtant, le respect de la loi doit s'imposer à tous. Le droit de manifester doit être défini.

La Corse illustre à l'évidence cette obligation.

I A3 - La déliquescence de l'Etat en Corse

D'abord d'essence économique et social, le problème Corse est devenu politique.

L'Ile n'a pas su ou plutôt n'a pas pu assimiler la rapide évolution économique de l'après-guerre.

Privée des débouchés que lui offrent traditionnellement la fonction publique (entre autres l'administration coloniale), civile ou militaire, privée d'une formation professionnelle adaptée, privée d'une continuité territoriale suffisante, et de la mobilité indispensable, la nouvelle génération s'est trouvée désorientée, désoeuvrée, incapable d'assumer son destin (1). Les problèmes d'insularité ont pris d'énormes proportions, leurs inconvénients ont occulté pour la population résidente les atouts pourtant réels de cette région française aux caractères spécifiques.

Loin de s'ouvrir, l'Ile s'est repliée en une vingtaine d'années sur elle-même. Cet état d'esprit s'est aggravé lorsque, par un mouvement inverse au mouvement traditionnel, des Français venus d'ailleurs, pieds noirs cherchant leur reconversion, ou promoteurs venus du continent, se sont implantés, prouvant, souvent avec succès, que l'évolution économique était possible.

La nouvelle génération Corse, souvent livrée au chômage, s'est considérée comme spoliée. Privée des moyens financiers et intellectuels, pour s'insérer dans le mouvement, elle s'est repliée sur un idéal nationaliste fragmentaire pour reprendre possession de ce qu'elle considérait comme son territoire.

Par un paradoxe curieux, la décentralisation appliquée dans l'Ile, sans tenir assez compte de sa spécificité, a donné force aux tendances autonomistes et aux ambitions individuelles sous-jacentes.

(1) Au-delà des explications simplistes ou illusives (la propension naturelle des Corses à la violence, la loi du silence, la vendetta, etc...), des paramètres établissent, sans aucune ambiguïté, les racines réelles du problème Corse. Si l'Ile connaît un taux de criminalité extrêmement élevé par rapport à la moyenne nationale, n'est-ce pas au tout premier chef parce qu'elle accuse un retard considérable qui dans nombre de secteurs la place en retrait de toutes les autres régions métropolitaines françaises ?

Le slogan simpliste "La Corse aux Corses", a pris peu à peu son ampleur. Par une dérive accélérée, le problème Corse est devenu politique, une politique à base de violence, voire de terrorisme.

Le bilan des attentats y est accablant.

Le Front de libération nationale de la Corse (FLNC) y mène un combat impitoyable. Cet organisme est né en 1975, en regroupant deux mouvements. Il pratique immédiatement –et impunément– les "conférences de presse" clandestines... et la première a lieu dans les ruines du couvent de Saint-Antoine de Casablanca, où le 17 juillet 1755, Paoli avait proclamé l'indépendance de l'Etat Corse. La recherche de symboles est évidente.

Le FLNC, dissous le 5 janvier 1983, a pourtant pu utiliser, sans difficulté aucune, le canal télématique (36-15, code RIMOMBU), pour diffuser sa propagande, et ce, jusqu'en novembre 1990... La télévision régionale exprime d'ailleurs certaines complaisances, fournissant une véritable tribune aux hérauts du séparatisme.

Le FLNC a récemment réuni une conférence de presse organisée dans la plus pure tradition des conspirateurs, dans la nuit du 25 au 26 novembre 1990, dans le maquis de Borgu, à 30 kilomètres au sud de Bastia. Près de 400 hommes, cagoulés et armés, ont confirmé leur hostilité à la métropole. Cette réunion a surtout consacré l'officialisation de la radicalisation de la contestation : un "canal historique" est né, soi-disant pur et dur, en opposition au "canal habituel", dont l'action est relayée par celle d'une organisation satellite, A Cuncolta Naziunalista. Ces militants, plus révolutionnaires que jamais, se bercent d'une phraséologie marxisante d'un autre âge, dénonçant une "colonisation" de la métropole limitée... au seul domaine de l'activité immobilière touristique ! Les invectives décochées contre l'érection de l'île en "bronzodrome" feraient sourire si elles ne révélaient pas la cruelle faiblesse de l'indigence théorique de responsables privilégiant les dévastations de l'action directe sur les enseignements de la philosophie politique (1). Encore faut-il considérer la disproportion actuelle entre les "sympathies déclarées" et les résultats électoraux,

(1) Dans la matinée du 3 janvier 1991, les dirigeants du "canal historique" ont revendiqué les attentats commis la veille, dans un pittoresque communiqué remis à la presse locale : "Ces actions ponctuelles sont la traduction de notre détermination à poursuivre la lutte afin d'amener l'Etat français à s'engager dans un véritable processus de décolonisation... Ces actions s'inscrivent dans le cadre de la lutte de notre peuple contre l'accaparement de sa terre... qui destine notre pays à devenir le bronzodrome de l'Europe". Vladimir Ilitch est bien mort, mais il ressuscite sous les traits de Colomba !

qui jusqu'à nouvel ordre, permettent une appréciation légale. Et sous le prétexte d'un nouveau "Risorgimento", on aboutit au banditisme.

Malgré cela, la riposte des pouvoirs publics a trop souvent été marquée au sceau de l'irrésolution.

Contrastant avec la politique suivie précédemment, les gouvernements en place depuis le début des années quatre-vingt ont d'abord cherché à négocier avant de recourir à **une répression sélective et bien débonnaire. A une exception près : en 1986-1988, sous l'effet d'une fermeté nouvelle, il y a eu décrue des actions violentes dans l'île (1).**

D'un côté, suppression, par la loi du 4 août 1981, de la **Cour de Sûreté de l'Etat** ; première amnistie (loi du 4 août 1981) ; deuxième amnistie (loi du 10 juillet 1989).

De l'autre, des trêves illusoires : celle de juillet 1981 est ponctuée par les attentats du 11 février 1982 (1 mort, 2 blessés) ; et **éphémères** (le FNLC décide d'interrompre, officiellement, la trêve, le 19 août 1982) ; celle de juillet 1985 est suivie... de 284 explosions, du 1er janvier au 10 juin 1987 ; celle de juillet 1988, déjà passablement troublée, est rapportée en novembre 1990.

Force est bien de se rallier à l'évidence : les manifestations de bonne volonté, loin de désamorcer l'engrenage de la violence, ont au contraire été interprétées comme des signes de faiblesse.

A - La solution politique, outre qu'elle s'avère illusoire (puisque'elle ne remédiera pas aux problèmes réels de la Corse, d'ordre économique et social), constitue de surcroît un butoir de fait à l'action des services de la police chargés de la prévention ou de la répression des atteintes à la légalité républicaine.

C'est ainsi, par exemple, que des individus troubles, au train de vie ostentatoire en dépit de revenus officiels dérisoires, sont à l'abri des contrôles de services fiscaux ou de police, pour peu qu'ils apparaissent comme de possibles responsables de mouvements nationalistes au demeurant mal identifiés. L'aura politique qu'ils entretiennent les transforme en effet en interlocuteurs virtuels, et comme tels, les préserve des rigueurs de la légalité.

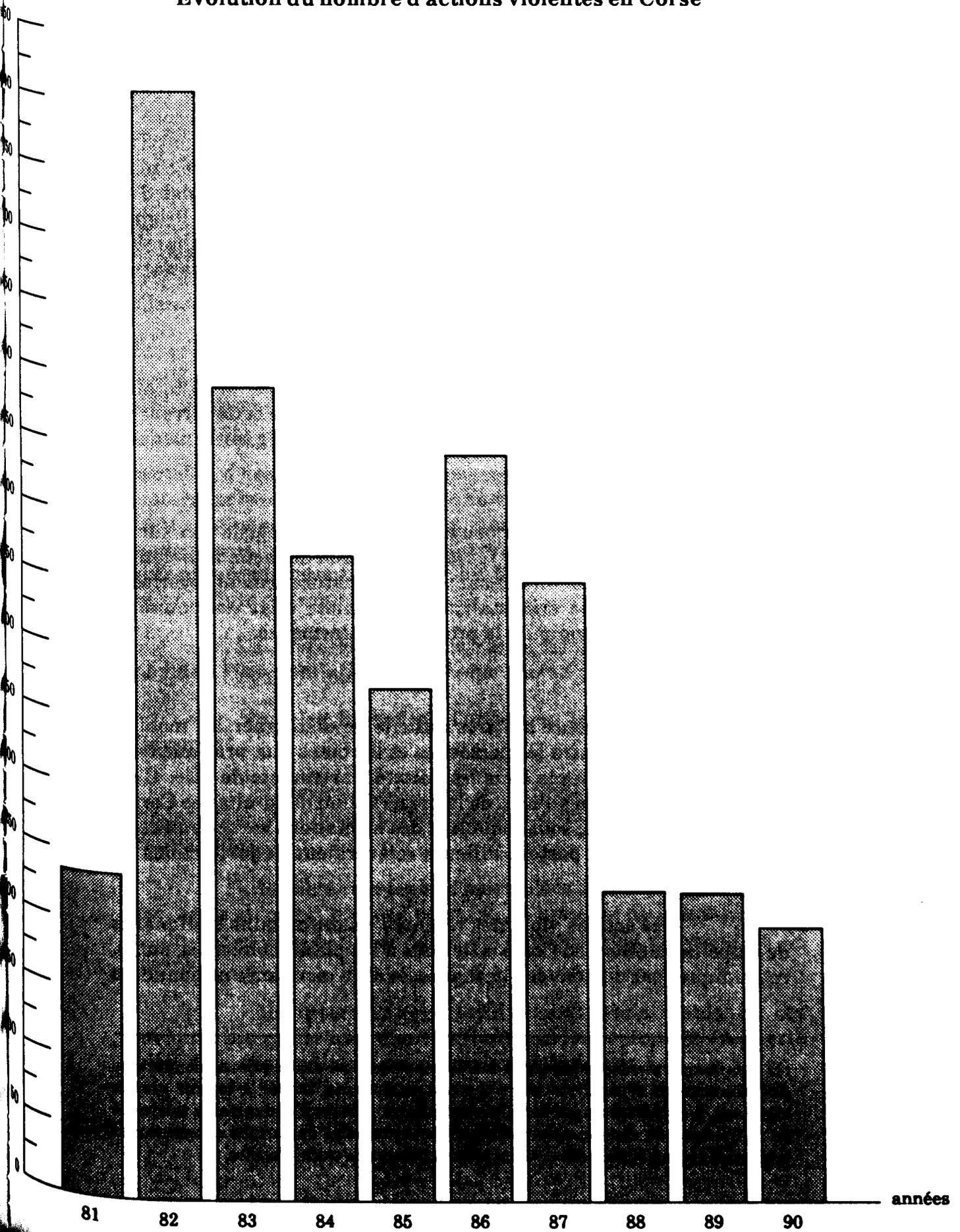
(1) Michel WIEVIORKA parle d'un "tournant" opéré en 1984, qui "va s'accroître considérablement en 1986" ("La France face au terrorisme", in "Regards sur l'actualité", mars 1989, n° 149, p.14)

Dans la même logique, la répression légale des spoliations agricoles s'avère délicate, lorsqu'elles sont présentées comme une tactique politique à laquelle précisément la solution politique globale prétend apporter d'autres réponses.

Comment s'étonner, dans ces conditions, que le nombre des actions violentes, dans l'île, soit particulièrement important ?

L'histogramme reproduit ci-dessous en fournit une éloquente démonstration. Il dénote également que les périodes dites de "trêve" (juillet 1981 ; juillet 1985 ; juillet 1988) ont nonobstant connu un nombre élevé d'attentats.

Evolution du nombre d'actions violentes en Corse



La sécheresse de ces statistiques dissimule l'ampleur des drames individuels : assassinat d'un coiffeur, le 9 février 1983 ; assassinat du secrétaire général du département de la Haute-Corse, le 13 septembre 1983 ; assassinat d'un CRS, le 2 décembre 1984 ; assassinat du docteur Jean-Paul Lafay, le 17 juin 1987, accusé de condamner, non sans un certain succès, le terrorisme ; assassinat d'un gendarme, le 4 août 1987 ; assassinat d'un autre gendarme, le 8 mars 1988 ; assassinat d'un maraîcher, le 26 mai 1990 ; assassinat d'un pépiniériste, le 7 juin 1990 ; assassinat du maire de Grosseto Prugna, le 25 septembre 1990 ; assassinat du président de la chambre régionale d'agriculture de la Corse, le 19 décembre 1990 ; assassinat du maire de Soveria, le 31 décembre 1990.

Ces tristes exemples ne rendent pas compte de la totalité des meurtres : 25 ont été dénombrés en 1990. Et toute cette terreur ne rend que trop crédible une action psychologique fondée sur la menace.

B - Une mise en oeuvre laxiste de la législation sur la détention et le port d'armes (1) et la banalisation des actions violentes au nom d'idéaux nationalistes ont ainsi tout naturellement favorisé le développement d'une criminalité opportuniste dont les pouvoirs publics n'ont pas su endiguer la progression alarmante.

Il est aujourd'hui très difficile de distinguer les mobiles exacts des crimes contre les personnes et les biens qui, pratiquement chaque jour, sont relevés dans les deux départements de l'île. C'est ainsi, par exemple, qu'au nom de la préservation des droits des Corses sur leur terre natale, sont commises des spoliations caractérisées de terres agricoles, qui partout ailleurs relèveraient de juridictions de droit commun.

Les actions violentes récentes visant certains trafiquants de stupéfiants établi en Corse (attentats à l'explosif, homicides, etc...), revendiqués par un nouveau groupuscule de la mouvance nationaliste

(1) . Les images photographiques ou télévisées prises lors des réunions clandestines des mouvements séparatistes doivent, dans ce domaine, inciter à la plus grande vigilance. A côté d'armes qui bénéficiaient jusqu'à présent d'une certaine tolérance de fait (armes de chasse, notamment), figurent en effet des armes automatiques modernes en provenance des circuits internationaux de trafic d'armes.

(A DROGUA BASTA) prouvent à tout le moins que leurs auteurs sont bien infiltrés dans les circuits de la drogue, et y poursuivent des activités dont la nature et les mobiles réels sont fort douteux.

Dans le même sens, la levée d'un prétendu impôt révolutionnaire ou les hold-up censés servir au financement des mouvements nationalistes clandestins constituent bien souvent des formes de racket ou de délinquance ordinaire, dont les auteurs tirent un profit personnel sous couvert de mobiles politiques.

En définitive, et au même titre que le prisonnier politique par rapport au prisonnier de droit commun, le délinquant, lorsqu'il parvient à faire admettre des motivations politiques, bénéficie d'une sorte de statut protecteur qu'il ne manquera pas d'exploiter si l'Etat se laisse abuser. Ce phénomène est quotidiennement vérifié en Corse.

L'on ne compte plus les fameuses "nuits bleues" qui ont abouti à tant d'agressions contre des cibles immobilières (22 mai 1983, 2 juillet 1985, 7 novembre 1989, 2 janvier 1991).

Précisément, ce 2 janvier 1991, un commando d'une trentaine d'hommes affublés de cagoules, armés, prennent en otage quatorze personnes dans le village de vacances Corsica San Carlu, en Haute-Corse. Arrivent sur les lieux plus d'une centaine de gendarmes. Une tentative de sortie du commando échoue. Les forces de l'ordre commencent à investir les locaux... mais elles ne peuvent éviter la fuite des ravisseurs.

La répression de tous ces actes criminels a peut-être conduit à l'interpellation de 791 séparatistes de 1980 à 1990.

Mais les limites de l'action de la police apparaissent clairement.

Les services spécialisés, y compris la police judiciaire et la gendarmerie, manifestent une excessive complaisance vis-à-vis des délinquants :

- ils tolèrent la tenue d'assemblées de militants cagoule en tête, arme au poing, explosif en stock, en présence de journalistes, et ce, au nez et à la barbe de toute force responsable du maintien de l'ordre ;

- ils interviennent tardivement, sans résultat ; ces quelques interpellations étant souvent suivies de remises en liberté faites dans des conditions pour le moins contestables.

- ils évitent les affrontements trop politiques, comme en août 1985, lors des trop fameuses Journées internationales de Corte, rassemblant des militants de plusieurs organisations autonomistes.

Votre Commission –comme bien d'autres citoyens– serait tentée d'en déduire que toutes ces dérobades résultaient d'instructions précises, données au plus haut niveau.

On sait, en effet, que la Corse compte 1 policier ou gendarme pour 100 habitants (contre 290 en métropole) ; il y a, dans l'île, 2.423 représentants des forces de l'ordre (790 policiers ; 870 gendarmes ; 763 personnes relevant des compagnies républicaines de sécurité et de la gendarmerie mobile). Le service régional de police judiciaire (SRPJ), doté de moyens performants, dispose de 120 fonctionnaires...

Les moyens de la prévention existent donc.

On a pu affirmer, devant votre Commission, que "le bras des fonctionnaires de police" n'avait jamais été retenu.

Comment interpréter, dès lors, la volonté exprimée le 3 janvier 1991 par le Ministre délégué à la Justice, de "voir remobiliser les énergies par un certain nombre de mesures" ? Et "d'affirmer davantage encore l'autorité de l'Etat dans le domaine du maintien de l'ordre, de la Justice, où l'action publique va être revigorée" ?

Comment juger l'action du précédent Préfet, adjoint pour la sécurité qui assimilait, au moins selon un journal traditionnellement bien informé, à un phénomène "culturel", à une "tradition pratiquement aussi banale que la choucroute en Alsace", le défilé de fusils-mitrailleurs, en fanfare, un soir d'élections, devant la préfecture (1) ?

Comment expliquer que deux juges d'instruction au parquet de Bastia –aujourd'hui démis de leurs fonctions– n'aient traité que 70 dossiers par an, alors que, pour une même population, le chiffre correspondant est, sur le continent, de 120 ?

Ces quelques exemples récents ne confirment que trop malheureusement la tradition du "double langage", l'un à destination de l'opinion publique, faussement ferme, l'autre à destination des séparatistes, vraiment modéré, né des contacts établis en 1983 entre les "supergendarmes" et les agitateurs.

(1) "Le Monde", 5 janvier 1991.

C - La "loi du silence" est une explication souvent avancée

par les services de police ou de gendarmerie pour justifier l'inefficacité de leurs actions préventives ou de leurs interventions répressives. Ce thème n'est ni convaincant, ni même admissible.

Peu convaincant, tout d'abord, dès lors qu'en Corse comme ailleurs, l'information circule. C'est ainsi, par exemple, que les journalistes de la presse audiovisuelle ou écrite ne font pas état de difficultés particulières pour accéder en Corse à leur source habituelle d'information, et sont régulièrement associés aux grandes manifestations séparatistes clandestines : que la police seule soit durablement évincée des réseaux d'information n'est pas crédible, sauf à admettre des carences réellement très graves des services spécialisés (Renseignements généraux, notamment). D'autre part, le nombre des plaintes et des constitutions de partie civile ne diffère guère en Corse du reste de la métropole. La société Corse, à cet égard, n'est pas aussi fermée qu'aucuns le prétendent.

L'excuse de la "loi du silence" n'est par ailleurs pas admissible, car elle revient à prendre acte d'un dépérissement d'une des fonctions majeures de l'Etat : l'administration à titre exclusif de la justice entre les citoyens, et l'arbitrage des différends qui les opposent. En tout état de cause, la "loi du silence", si elle est réellement plus vive qu'ailleurs, ne traduirait qu'une défiance spéciale envers l'Etat, dont la responsabilité incomberait à lui seul, et non aux citoyens corses qui doivent, nonobstant leurs spécificités insulaires, en attendre la même protection que n'importe quel citoyen français.

La dégradation de la situation dans l'île exige, en premier lieu, que ses causes soient endiguées par un traitement économique de fond ; elle impose aussi, dans l'immédiat, des mesures autrement plus rigoureuses. Elle implique une réaffirmation de l'autorité de l'Etat. Seules, la volonté et la détermination, clairement exprimées par les responsables de l'ordre public, peuvent éviter la dérive "maffieuse" et rétablir la paix civile.

Entre 1986 et 1988, il y a eu 88 interpellations ayant donné lieu à 53 placements en détention ; tous ont fait l'objet de mesures d'amnistie.

Le temps des atermoiements est révolu.

D - Persuadés qu'avec l'Etat français, l'avenir de leur île n'était plus assuré, certains citoyens ont misé sur son développement autonome. Ils ont tout naturellement investi dans la violence et dans des revendications politiques une énergie qui ne parvenait plus à s'employer dans la préservation et l'amélioration pacifique des tissus économiques et sociaux de la Corse.

La répression -au demeurant très inefficace- puis l'instauration d'un dialogue politique entre l'Etat et ces éléments numériquement minoritaires- n'ont fait que radicaliser leurs revendications, tout en accréditant dans l'opinion publique le bien-fondé de leur démarche. Faute de mesures ambitieuses d'accompagnement et, notamment, une relance massive de l'investissement productif dont les effets démontreraient très vite l'inanité des solutions purement politiques (1), il faut craindre que la Corse s'enlise chaque jour dans une situation dont, à terme, les conséquences ne sont que trop prévisibles.

I - B - SOLUTIONS

Voilà décrite, sans complaisance aucune, la réalité. A chaque forme de désordre doit correspondre une riposte appropriée : amplifier la lutte anti-terroriste, sur le continent et en Corse, contrôler efficacement les flux migratoires et redéfinir le droit et la pratique des manifestations.

I - B 1 - Amplifier la lutte antiterroriste : préserver les acquis du plan "VIGIPIRATE"

On ne peut taxer, pour une fois, d'imprévoyance un Gouvernement qui dévoile, au moment même de sa mise en oeuvre, le 4 janvier 1991, l'existence d'un plan -dit "VIGIPIRATE"- destiné à prévenir les risques d'attentats sur le territoire national.

(1) .Votre Haute Assemblée, appelée à discuter le projet de loi portant nouveau statut de la collectivité territoriale de Corse, s'est longuement attachée à démontrer l'inefficacité d'une solution institutionnelle et politique aux problèmes de l'île. Dans ce cadre, elle a proposé un ensemble de mesures concrètes qui pouvaient réellement amorcer le décollage économique de cette région, grâce à des incitations fiscales à l'investissement productif plus ambitieuses encore que celles prévues en faveur des départements d'outre-mer. Le Gouvernement s'est opposé à cette initiative, en invoquant l'irrecevabilité financière prévue par l'article 40 de la Constitution. Dans le même temps, il a transféré à une collectivité territoriale sans ressources des charges nouvelles, comme par exemple, l'ensemble de la voirie nationale dans la région Corse.

On comprendra aisément qu'il ne soit pas opportun d'en dévoiler les aspects les plus confidentiels. Tout au plus peut-on en rappeler les caractéristiques rendues publiques.

Le plan "VIGIPIRATE" aurait été inspiré par un vieux plan de défense civile, datant des années 1978-1979. Il vise à protéger des points dits "sensibles", au nombre, semble-t-il, de 3000. Il suppose donc une considérable mobilisation de personnels. La décision de recourir à ce plan incombe au Premier Ministre.

L'originalité de "VIGIPIRATE" réside dans sa graduation : il comporterait quatre phases d'inégale sévérité ("ALARME" ; "PIRATE" ; "VIGIPIRATE simple" ; "VIGIPIRATE renforcé").

Le plan "VIGIPIRATE" requiert une disponibilité particulièrement élevée des effectifs. Les préfets ont déjà eu recours aux forces dites de "première catégorie" (police, CRS, gendarmerie départementale) et de "deuxième catégorie" (gendarmerie mobile). La question de l'éventuelle utilisation des forces de "troisième catégorie" (unités militaires) a pu être posée.

A quelque chose, malheur est bon : la principale victime du plan "VIGIPIRATE" a pour l'instant été la délinquance de droit commun.

Mais le coût de "VIGIPIRATE" est onéreux : il a été évalué à 220 millions de francs pour un semestre.

"VIGIPIRATE", entré dans sa deuxième phase le 17 janvier 1991, est revenu à sa première le 19 mars 1991 avant d'être levé le 26 avril 1991.

Au surplus, comme on le verra, le développement de la lutte anti-terroriste passe par une meilleure coordination de l'action des services de l'Etat. Les progrès sont ici toujours possibles.

Sans excéder son rôle, votre Commission souligne l'intérêt de la centralisation judiciaire, après les lois des 9 septembre et 30 décembre 1986, par l'institution d'un service central de lutte anti-terroriste (14e section du Parquet de Paris) ; il incombe à une Cour d'assises, composée non plus de jurés populaires, mais de magistrats professionnels, de juger les coupables, le cas échéant, sur le fondement d'affaires en apparence disjointes.

I - B2 - Contrôler efficacement les flux aux frontières

Les perspectives offertes par la dimension européenne du contrôle de l'immigration ne doivent pas inciter les autorités nationales à renoncer à maîtriser les flux aux frontières.

I - B - 2a - Les conséquences des accords de SCHENGEN

Les accords dits "de SCHENGEN" devraient substantiellement transformer la portée et les modalités du contrôle des personnes à nos frontières. La date de leur entrée en vigueur est subordonnée à la volonté, clairement exprimée par cinq Parlements nationaux, d'autoriser leur ratification. Au moins peut-on ainsi constater -sans préjuger la décision des législateurs- que notre pays dispose d'un répit afin de veiller à ménager toutes les conditions requises pour une transition, sans perturbations heurtées, vers le nouveau système.

De quoi s'agit-il essentiellement ? De supprimer graduellement les contrôles aux frontières communes. C'est-à-dire de conférer aux autorités nationales de chacun des cinq Etats une compétence exclusive pour permettre -ou pour refuser sur ses propres frontières- l'accès des étrangers à tout le territoire des cinq Etats ("l'espace SCHENGEN").

"CHACUN" des cinq Etats... "TOUT" le territoire des cinq Etats : les conditions d'un véritable bouleversement des réglementations et des habitudes nationales se trouvent donc réunies.

On peut alors nourrir trois inquiétudes... parmi d'autres.

Première inquiétude : la rapidité de l'évolution des migrations démographiques liée à l'effondrement des régimes communistes, qui a imposé aux négociateurs d'ajuster, en permanence, le texte de ces accords, sous l'empire des circonstances, et donc de l'actualité, avec le risque majeur de ne pas apercevoir d'autres difficultés inattendues, à un terme plus éloigné.

La genèse de ces accords souligne particulièrement cet aspect du sujet : négociations bilatérales entre la France et la République Fédérale d'Allemagne (Sarrebrück, 13 juillet 1984) ; concertation ultérieure à cinq, avec les trois partenaires du Bénélux (Schengen, 14 juin 1985) ; élaboration de la convention d'application de Schengen (19 juin 1990) ; adhésion de l'Italie (27 novembre 1990)...

Quasiment au même moment, la chute du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, fissure l'édifice communiste. Celui-ci se délite progressivement en République Démocratique Allemande (le rôle dirigeant du Parti est aboli, par le Parlement, le 1er décembre 1989),

en Tchécoslovaquie (un gouvernement d'entente nationale, à majorité non communiste, est formé le 7 décembre 1989), en Roumanie (le régime s'effondre le 22 décembre 1989)... A l'origine de cette crise historique -et cela n'est pas indifférent pour notre sujet- se trouve la décision de la Hongrie, le 10 septembre 1989. Elle ouvre sa frontière avec l'Autriche pour permettre à des milliers d'allemands de l'Est de gagner la République Fédérale d'Allemagne, suivant les traces de leurs prédécesseurs clandestins ; cette même Hongrie proclamant la IV^e République le 23 octobre 1989, en souvenir de l'anniversaire du soulèvement de 1956.

Ce rappel historique n'est pas inutile : il traduit bien la soumission d'une nouvelle forme de politique européenne aux contraintes des mouvements de population.

Dans ces conditions, il serait non seulement irresponsable -mais encore dangereux- de faire preuve de cécité face à l'accumulation d'incertitudes. Les difficultés ne seront pas résolues par un ravaudage permanent, une simple recherche de mesures compensatoires, au coup par coup.

Le ministère de l'Intérieur semble pourtant, et assez malencontreusement, chercher à gagner du temps. Par exemple, l'idée de soumettre un ressortissant de l'Europe de l'Est à une procédure complémentaire de **déclaration obligatoire** en France, a pu être évoquée. Mais la lourdeur du dispositif ainsi envisagé risque de mobiliser à l'excès les effectifs de la police de l'air et des frontières (PAF), au moment, précisément, où un redéploiement des moyens apparaît de plus en plus indispensable. Au surplus, l'efficacité de cette procédure est douteuse. Et de nouveaux événements, difficilement maîtrisables, peuvent intervenir...

Car une deuxième inquiétude -et non la moindre- naît de notre inégale aptitude à contrôler les flux de populations.

Sans doute n'a-t-on pas encore assisté à un déferlement soudain. Les statistiques disponibles incitent à relativiser les effets de l'effondrement des régimes communistes : les ressortissants des pays de l'Europe orientale ont surtout émigré -au nombre de 1,5 million de personnes en 1990- en Allemagne de l'Ouest et en Israël.

Mais la menace est potentielle : les inéluctables licenciements de fonctionnaires, en Europe de l'Est, sans doute dans des conditions d'extrême précarité sociale, pèsent sur nos frontières. Forçons le trait : le "limes" de l'Empire romain a été enfoncé dès que les mercenaires barbares, recrutés pour le garder, ont été submergés par des vagues d'invasions venues du fond de l'Europe et de l'Asie. Cet

exemple -certes lointain, mais suggestif- est éclairant. Il nous incite à ne rien négliger.

Précisément, une dernière inquiétude résulte des incertitudes relatives à l'effectivité des garanties proposées par la convention d'application en vue de préserver un niveau suffisant de sécurité.

On pense immédiatement au système d'information SCHENGEN (SIS). : fichier situé à Strasbourg, destiné à lutter contre la criminalité.

Cette coopération entre les polices est indispensable pour compenser, dit-on, "l'inévitable porosité des contrôles nationaux".

Mais le système est embryonnaire. Il serait d'ailleurs inespéré qu'il en fût autrement. La portée des échanges en cours ne dépasse pas le stage des "contacts" ou des "liaisons". Un travail considérable doit être entrepris, à partir d'une mise en commun des résultats d'un recensement des infractions, d'où un risque inéluctable de lenteur, sinon d'inertie.

L'exemple des commissariats franco-allemand (à Strasbourg) et franco-italien (à Vintimille) constitue un progrès. Mais il a surtout valeur de symbole.

Il y aura inéluctablement, en effet, des fenêtres de vulnérabilité à l'extérieur de "l'espace Schengen", et notamment la frontière franco-suisse. Il sera impératif de les localiser au plus vite. La capacité à les colmater dépendra de la qualité d'une coopération entre des administrations appartenant à différents Etats, avec tous les inconvénients propres à la persistance de traditions nationales consacrées par l'histoire... et la meilleure des procédures peut être annihilée sous l'effet de réciproques incompréhensions.

Ne négligeons donc pas l'importance de réformes rapides.

I - B - 2b - La nécessité de réformes rapides

Le contrôle des flux migratoires présente actuellement de réels défauts qui imposent des mesures rapides.

Une première lacune résulte des modalités de la reconnaissance -ou non- du droit d'entrée sur le territoire à un étranger.

Le droit commun impose la possession d'un visa. Les populations intéressées sont surtout les ressortissants des pays de traditionnelle émigration (Etats du Maghreb, Yougoslavie, Turquie...). La France délivre chaque année quelque 6 millions de visas...

Sans doute incombe-t-il normalement aux services du ministère des Affaires étrangères de gérer cette procédure. Ils exigent les pièces requises, notamment par l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée. Mais ils consultent surtout un "fichier des indésirables", c'est-à-dire des personnes frappées, soit d'un arrêté d'expulsion, pour avoir notamment troublé l'ordre public, soit d'une interdiction judiciaire, pour trafic de stupéfiants ou séjour irrégulier.

Ce système n'est pas adapté à l'évolution des sociétés. Il ne permet pas vraiment de déceler les professionnels du terrorisme : les carences de l'état-civil dans certains pays aggravent les risques d'erreurs matérielles, dues, par exemple, à des confusions d'identité (homonymie).

De plus, ce "fichier" ne répertorie pas les personnes qui ont fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière ou d'un refus de séjour.

Il s'ensuit une pratique assez empirique de la délivrance des visas, inégalement stricte selon les différents consulats.

Encore faut-il savoir que le titulaire d'un visa n'a pas pour autant, et ce, automatiquement, le droit d'entrée sur le territoire. Mais la PAF, accaparée par bien d'autres tâches, ne dispose pas des moyens nécessaires pour surveiller tous les points de passage. Au moins veille-t-elle à détecter des documents contrefaits ; en ce domaine, l'utilisation d'une vignette de visa infalsifiable devient chaque jour plus urgente.

Une deuxième imperfection provient de l'effondrement du taux d'exécution des mesures d'éloignement.

Ce taux était de l'ordre de 60 à 70 % dans les années 1986-1987 ; il est actuellement revenu au niveau de 30 %.

Les lois du 3 septembre 1986 et du 2 août 1989 ont ouvert et conservé aux préfets la possibilité de décider, par arrêté, la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière.

L'exécution de cette mesure est aléatoire : il arrive fréquemment que de nombreux Etats refusent de reconnaître, en ces étrangers, leurs ressortissants, notamment en cas de doute sur leur véritable identité. Les personnes visées quittent alors librement, au bout de six jours, les centres où elles étaient retenues.

Une troisième anomalie est constituée par la très vive progression du nombre des demandes d'asile, qui a doublé au cours des deux dernières années, atteignant plus de 60.000.

Les bénéficiaires sont, pour la quasi-totalité, des réfugiés économiques.

Un effort a été incontestablement entrepris pour raccourcir les délais d'instruction de ces demandes, par le renforcement des moyens alloués à l'**Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)**, chargé d'accorder le statut de réfugié politique, qui protège de toute mesure d'expulsion. Cet office dépend du Ministère des affaires étrangères ; il exécute sa mission avec courage et ténacité ; mais il ne suffit plus à résoudre les difficultés nées de la situation d'arrivants qui organisent ensuite leur séjour dans la clandestinité. La pratique de l'OFPRA a pu être qualifiée de "machine à fabriquer les clandestins". Il aurait été indispensable, parallèlement à l'augmentation du nombre des demandes d'asile, de remédier à la faiblesse du taux d'exécution des mesures d'éloignement.

Ces quelques exemples montrent toute l'inadaptation de notre législation aux nouvelles données créées par l'évolution des flux migratoires. Les règles en vigueur peuvent facilement être contournées ; elles aboutissent parfois à des situations cocasses.

On ne sait pas suffisamment, par exemple, que les personnes non admises, à leur arrivée, à l'aéroport d'Orly, sont dirigées sur une "terre internationale", avant qu'il ne soit statué sur leur sort (ou bien, tout simplement, en attendant le plus prochain vol de retour, ce qui peut durer une semaine) ; elles sont alors hébergées dans un hôtel voisin aux frais du contribuable français.

Il faut toutefois constater que la majeure partie des difficultés rencontrées résulte de l'aspect purement répressif de mesures très onéreuses et très lourdes à mettre en oeuvre.

L'Etat gère le fait accompli. Il recourt, pour ce faire, à des expédients inefficaces.

Ne serait-il pas plus raisonnable de faire porter l'effort sur la prévention des irrégularités ?

La priorité essentielle devient alors la détection des indésirables : halte au détournement du droit d'asile ! (1) A cet égard une manifestation réunissait, le 25 mai 1991, près de 10 000 personnes en grande majorité étrangères (maliens, guinéens), exigeant pour les déboutés du droit d'asile que soit régularisée leur situation. Dans le même temps le Gouvernement semblait accorder des titres provisoires de séjour à quelque deux cents grévistes de la faim auxquels n'était pas reconnu le droit d'asile.

Nul ne met en cause l'aspect humain de certains désespoirs. Mais nul ne doit ignorer que céder sur le détournement du droit d'asile ou accentuer sa tolérance aura pour un avenir immédiat d'incalculables conséquences.

De fait, dans un premier temps, c'est environ 100 000 titres de séjour supplémentaires qui seraient en cause (chiffre minimal du nombre de demandeurs), puis, dans un second temps, par le jeu du regroupement familial le nombre de nouveaux immigrants serait à multiplier par 4 ou 5.

Il convient d'en mesurer les conséquences sur le marché du travail comme sur la Sécurité Sociale.

La France est-elle en état économique et social de faire face à cet apport qui, de surcroît, créera une forte incitation à l'invasion clandestine dans des proportions difficiles à évaluer ?

Certes l'humanisme n'a pas de limites, sauf celles de ses possibilités et de ses moyens et ainsi de son efficacité.

Que les autorités consulaires refusent, au moindre doute formulé par la DST, de délivrer les visas ; qu'elles cessent de les accorder automatiquement, quitte à utiliser les services d'un nouveau corps à créer, "d'officiers de l'immigration", dont les membres seraient seuls habilités à lutter contre les circuits de clandestinité ; que la PAF puisse faire preuve d'une vigilance accrue, grâce à un redéploiement de ses moyens, par

(1) Lors de sa conférence de presse, le 8 janvier 1991, au Sénat, le Président Charles PASQUA a formulé des propositions tendant à mettre fin au détournement du droit d'asile (cf. Documents N° 3, janvier 1991).

une réaffectation des personnels actuellement mobilisés sur nos frontières de "l'espace SCHENGEN" ; que les crédits nécessaires soient alloués à la fabrication de documents infalsifiables ; et surtout, que des contrôles puissent être exercés dans d'autres pays, à l'issue de négociations à mener avec leur gouvernement, au point de départ des avions et des bateaux ; qu'enfin puissent être multipliés les contrôles inopinés sur le territoire national, qui constituent un dispositif très efficace de lutte contre les personnes en situation irrégulière.

I - B3 - Redéfinir le droit et la pratique des manifestations

Littéralement, une manifestation est l'expression publique de l'opinion d'un mouvement populaire. Il s'agit donc bien, à la différence de l'attroupement, d'une réunion pacifique de personnes.

Cette particularité -liée à l'absence, en théorie, de toute tendance à la rébellion délibérée contre l'autorité- devrait inciter à redéfinir, évidemment avec toutes les forces vives du pays, le droit des manifestations.

Mais la règle juridique ne peut prétendre aboutir à une régulation sociale. Il reste toujours un domaine où, en cas d'échec des mesures de précaution, le recours à la force publique demeure imposé par les circonstances. Encore faut-il en adapter les modalités aux nouvelles contraintes, telles que nous allons tenter de les définir.

I - B3a - Un nouvel art de manifester

Les pouvoirs publics ont longtemps hésité avant de réglementer les manifestations. Le dessein était périlleux. Une telle initiative risquait d'inciter un peuple impulsif à réagir avec détermination.

Il a fallu attendre la loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques : son article 6 dispose notamment que "les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique" ; elles ne peuvent se prolonger au-delà de onze heures du soir...

Tout était alors affaire de circonstances : les autorités autorisaient et interdisaient, selon les inégales menaces pour l'ordre public, les manifestations.

Mais l'étendue réelle du droit de manifester traduisait un rapport de forces. Et il était bien rare que les manifestations ne dégénèrent pas en combats de rues. Ainsi, le 1er mai 1919 fut-il une véritable journée d'émeute : répondant à l'appel de l'Union des syndicats de la Seine, les participants devaient se heurter violemment, à la Concorde, à des éléments de police, d'infanterie, de cavalerie. Léon Jouhaux, malmené, allait même, pour protester, se démettre de ses fonctions de délégué suppléant à la Conférence de la Paix.

Le climat de l'entre-deux guerres n'était assurément pas propice à la restauration de la paix sociale.

Les graves événements survenus en février 1934 allaient conduire à la publication du décret du 23 octobre 1935, portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public, pris sur habilitation donnée par la loi du 8 juin 1935.

L'article 1er de ce texte rappelle l'interdiction formulée par l'article 6 de la loi du 30 juin 1881 ; il soumet à déclaration préalable, à la mairie ou à la Préfecture de Police, "tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique". Le décret impose à l'autorité investie des pouvoirs de police d'interdire la "manifestation projetée" si elle est "de nature à troubler l'ordre public". Il énonce des sanctions.

Actuellement, la circulaire du 25 juillet 1985 du Ministre de l'Intérieur applique les dispositions du décret.

Mais ces mesures ne sont plus adaptées aux nécessités de notre société, au moins pour deux raisons.

En premier lieu, et dans tous les milieux, on constate un effritement de l'autorité des responsables : les organisateurs éprouvent de réelles difficultés à encadrer les manifestants. L'ère des grandes démonstrations de masse, pacifiques, appartient au passé. Il est devenu pratiquement impossible de rassembler, sans heurts, plusieurs centaines de milliers de personnes, comme ce fut encore le cas le 13 février 1962 -après Charonne- ou le 13 mai 1968 -après la première journée des "barricades". Une prise de conscience de cette

carence de la discipline collective, assortie des menaces susceptibles d'en résulter pour la sécurité des lycéens, a même provoqué une initiative syndicale visant à éviter tout débordement.

La physionomie des transformations sociales de la France affecte, en second lieu, la **sociologie des manifestations**.

La désagrégation du tissu urbain provoque d'étranges migrations. La presse a qualifié de "casseurs" les pillards du 12 novembre 1990. Elle a cultivé à souhait l'image d'une jeunesse désœuvrée, vivant dans la précarité, exclue des fastes d'une société opulente et repue. Ce lundi 12 novembre, tous les journaux télévisés ont débuté par une description complaisante de scènes de violence.

On entre ainsi dans un engrenage au plus haut point dangereux pour l'exercice des libertés publiques. L'Etat renonce à jouer son rôle. Il subit la loi du terrain. Il se dérobe à d'inéluctables affrontements pour ne pas encourir de reproches. Ce faisant, il laisse le champ libre aux partisans d'une violence aveugle. Cette situation ne doit pas durer⁽¹⁾.

Et d'autant moins que les moyens techniques (transmission principalement) dont disposent les manifestants, permettent le développement devenu presque coutumier, de manifestations sauvages mais très organisées, en parallèle avec les manifestations autorisées.

L'éparpillement des points chauds et leur dispersion rend la tâche de la police de plus en plus ardue et sa mobilité de plus en plus nécessaire. Mais, surtout, l'autorisation de manifester s'en trouve pervertie, car "la manif" perturbe de manière déplorable et souvent profonde la vie de la Cité.

En effet, pour attirer l'attention des pouvoirs publics et, si possible les faire céder, toute manifestation se doit pour réussir, et se donner de l'importance, de déranger l'ordre établi, et d'impliquer même de manière incidente, le plus grand nombre de citoyens paisibles et non concernés.

La manifestation "désordre" devient la règle, elle incite à la violence, aux dégâts et au gâchis.

(1) En moyenne annuelle, près de 400 manifestations ont lieu à Paris ; du 1er janvier au 30 juin 1989, 8 ont rassemblé plus de 5 000 participants (Source : FAVRE (Pierre) : "Nature et statut de la violence dans les manifestations contemporaines", in "Les cahiers de la sécurité intérieure" (avril-juin 1990).

N'est-il pas temps, selon la propre formule du Ministre de l'Intérieur, énoncée devant la Commission, de définir d'autres moyens pour exprimer ses revendications de manière moins agitée et plus légale ?

I - B3b - Les "banlieues chaudes"

Il est impossible de passer sous silence et de ne pas reconnaître le caractère de plus en plus "semi-spontané" des événements violents et graves survenus dans certaines banlieues des grandes villes (cf. page 11), et qui risquent fort de servir d'exemples pour s'étendre et se développer si l'on n'y prend garde.

Certes les causes en sont connues et d'abord la trop forte concentration dans un urbanisme périmé et dégradé, de l'inadaptation et de la misère.

Une forme de révolte se propage, chaque fin de semaine, selon un processus souvent identique. Un petit groupe de jeunes, d'ethnies différentes et diverses, recherche le premier prétexte venu pour narguer puis provoquer de manière insistante les quelques effectifs de police, peu nombreux sur place. Référons-nous à titre d'exemple au récit des jeunes eux-mêmes lors d'événements très récents : "Un motard non casqué s'est amusé à provoquer, mais les flics ne voulaient pas intervenir. Alors certains ont commencé à leur jeter des pierres. Comme la police ne réagissait toujours pas, ils ont décidé de "se faire" les magasins". Une déclaration aussi infantile porterait à sourire si elle n'était révélatrice d'un comportement de violence en vue du désordre qui facilite le pillage.

Les forces de l'ordre, ayant reçu des renforts, interviennent alors que la situation se trouve définitivement compromise. Elles sont alors accusées d'agressivité, la provocation a réussi. Et d'autant plus que les meneurs, car ils existent, se servent de plus en plus de tous jeunes, pénalement irresponsables, qui font hésiter les forces de l'ordre.

On aboutit subrepticement à une inversion des rapports de forces qui s'établit au profit des agresseurs et au détriment des

forces de sécurité (policiers, gendarmes, ou même pompiers) qui n'ont plus les moyens de faire face et de riposter à la violence des agresseurs.

D'autant plus que le décès de Malik Oussekinge, lors des événements de 1986, continue de hanter la police et la responsabilise. Tout accident lui est désormais imputé et reproché.

I - B3c - Adapter aux nouvelles contraintes la riposte de l'Etat

Les expériences acquises depuis 1986 présentent au moins un avantage : elles ressoudent une certaine unanimité parmi les forces vives du pays, soucieuses d'éviter le renouvellement -sinon l'apparition- d'événements lamentables ; elles fournissent l'occasion de réfléchir au principe et aux modalités d'une refonte totale de la législation sur les manifestations. On peut précisément réfléchir aux contours d'une réforme de cette nature.

La nécessité de la prévention mérite, incontestablement, d'inspirer les nouvelles mesures.

Cette exigence implique d'agir *ratione personae* et *ratione loci*.

Un meilleur contrôle de la qualité des manifestants est indispensable. Il faut absolument éviter que, profitant de l'effet de masse, des éléments perturbateurs, potentiels délinquants de droit commun, ne saisissent l'occasion pour commettre des vols et des dégradations.

L'annonce d'une manifestation devrait automatiquement inciter les préfets des départements de la petite et de la grande couronne parisienne à mettre en place, sur la voie publique, des contrôles d'identité. On sait que ces fameux "casseurs" utilisent un matériel perfectionné : appareil émetteur-récepteur, sac à dos, éventuellement munitions de divers types... la recrudescence de la surveillance permettrait de déceler toute intention de nuire.

En second lieu, le déroulement lui-même de la manifestation devrait être maîtrisé. Tout regroupement, en tête, en

queue ou sur les flancs, des "casseurs", bien identifié, pourrait alors faire l'objet de mesures préventives visant à sa neutralisation.

Il ne s'agit pas, bien sûr, de nier l'ampleur des difficultés rencontrées sur le terrain pour agir sélectivement. Mais il semble que de substantiels progrès soient, en ce domaine, absolument nécessaires.

Ce résultat impose une mobilité accrue des forces de sécurité. Encore faut-il disposer de personnels formés et bien équipés. Incontestablement, l'expérience des pelotons voltigeurs de motocyclistes a été malheureuse.

Mais on ne peut pourtant pas renoncer, par principe, face à des "casseurs", à des interventions ponctuelles, destinées à empêcher les bris de vitrines, les saccages de magasins ou les agressions contre les citoyens. Il n'est plus concevable d'assister, dans la rue, à des débordements incontrôlables. Et il est encore moins concevable de limiter le rôle des forces de sécurité à la protection des édifices abritant les pouvoirs publics...

Toute autre solution aboutirait à un renoncement aux règles les plus élémentaires de la déontologie de la police républicaine.

De telles réformes ne sauraient prévaloir sans une claire **délimitation du parcours des manifestations**. Tel est sans doute déjà le cas : la Préfecture de police demande aux organisateurs de signer une **déclaration pré-imprimée à valeur de récépissé**.

Cette formalité permet une rencontre utile, aboutissant à la **définition d'un itinéraire**. Mais la Préfecture n'a pas, **juridiquement**, à négocier : elle peut seulement soit autoriser, soit interdire. Il serait donc utile **d'officialiser cette pratique semi-contractuelle**.

Rétablir l'ordre dans les banlieues est un problème de première urgence qui n'est ni facile ni simple à résoudre. Il convient d'abord d'assurer une puissante sécurité de proximité par une présence constante de fonctionnaires de police pouvant rapidement faire appel à des renforts sérieux et s'appuyant sur un système de renseignements élaboré et adapté. Détecter les meneurs et les bandes plus ou moins organisées pour les mettre hors d'état de nuire en agissant au besoin par une procédure d'expulsion du territoire, surtout à l'égard des récidivistes.

La lutte contre cette forme de violence s'apparente et rejoint souvent le combat contre la drogue.

La compréhension et le laxisme sont en la matière un échec, qui entretient tous les jours un peu plus d'actions violentes.

En définitive, seul le respect bien compris de l'ordre public mérite considération. On mettra ainsi un terme à une situation où la faiblesse de l'Etat conduit la Préfecture de police à indemniser - tardivement, au surplus- les victimes d'exactions. On mettra ainsi un terme à une situation propice à l'évolution de futurs délinquants parmi une masse de citoyens animée des meilleures intentions. Seule, la fermeté et la résolution des autorités peuvent aboutir à ce résultat.

CHAPITRE II

UN RASSEMBLEMENT LACHE DE STRUCTURES DISPERSÉES

L'organisation actuelle de la police résulte de la loi n° 66-492 du 9 juillet 1966. Ce texte a prolongé une tradition favorable à la diversité des services.

On sait que déjà, sous la III^e République, coopéraient la Sûreté, pour la France entière, sauf pour Paris et la Seine ; des forces municipales ; la Préfecture de Police de Paris : la police spéciale des chemins de fer... et la gendarmerie.

Un décret du 23 février 1949 avait créé une Direction générale de la sûreté nationale, dotée de quatre directions dites de "police active" :

- la direction de la police judiciaire,
- la direction des renseignements généraux,
- la direction de la surveillance du territoire,
- la direction de la sécurité publique (pour l'emploi des CRS et des corps urbains des gardiens de la paix).

L'article 2 de la loi du 9 juillet 1966 vise à constituer des corps de police nationale. Ce texte représente l'aboutissement de réformes engagées depuis plus d'un siècle afin de remédier à une longue série "d'affaires" plus ou moins politiques, plus ou moins judiciaires. On parle aujourd'hui de "brigade du chef" ; on parlait hier de "polices parallèles".

Plus près de nous, le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985, en son article 5, dispose que le "directeur général de la police nationale "anime et coordonne" les activités ..." des directions et services actifs de police" ; il agit de même vis-à-vis de la direction du personnel et de la formation et de la direction de la logistique.

Plus récemment encore, l'arrêté du 13 mars 1986, en son article 1er, énonce que la direction générale de la police nationale (DGPN) comprend notamment... neuf "directions et services actifs de police" ; en son article 2, il "rattache" divers organismes au cabinet du directeur général de la police nationale (dont l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste, UCLAT et l'unité de recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion de la police nationale, RAID).

On est frappé par l'étendue des responsabilités ainsi dévolues à un seul homme : sécurité du territoire, maîtrise des flux migratoires, lutte contre les stupéfiants, etc...

Il est donc nécessaire d'apprécier tout d'abord le rôle de cette Direction Générale avant d'examiner les fonctions dévolues aux autres services. Les vices du système apparaîtront clairement. On terminera donc en explorant quelques voies de réformes.

II - A - LES INCONVÉNIENTS DE LA MULTIPLICITÉ DES STRUCTURES

Quelles sont donc les forces civiles chargées du maintien de l'ordre ?

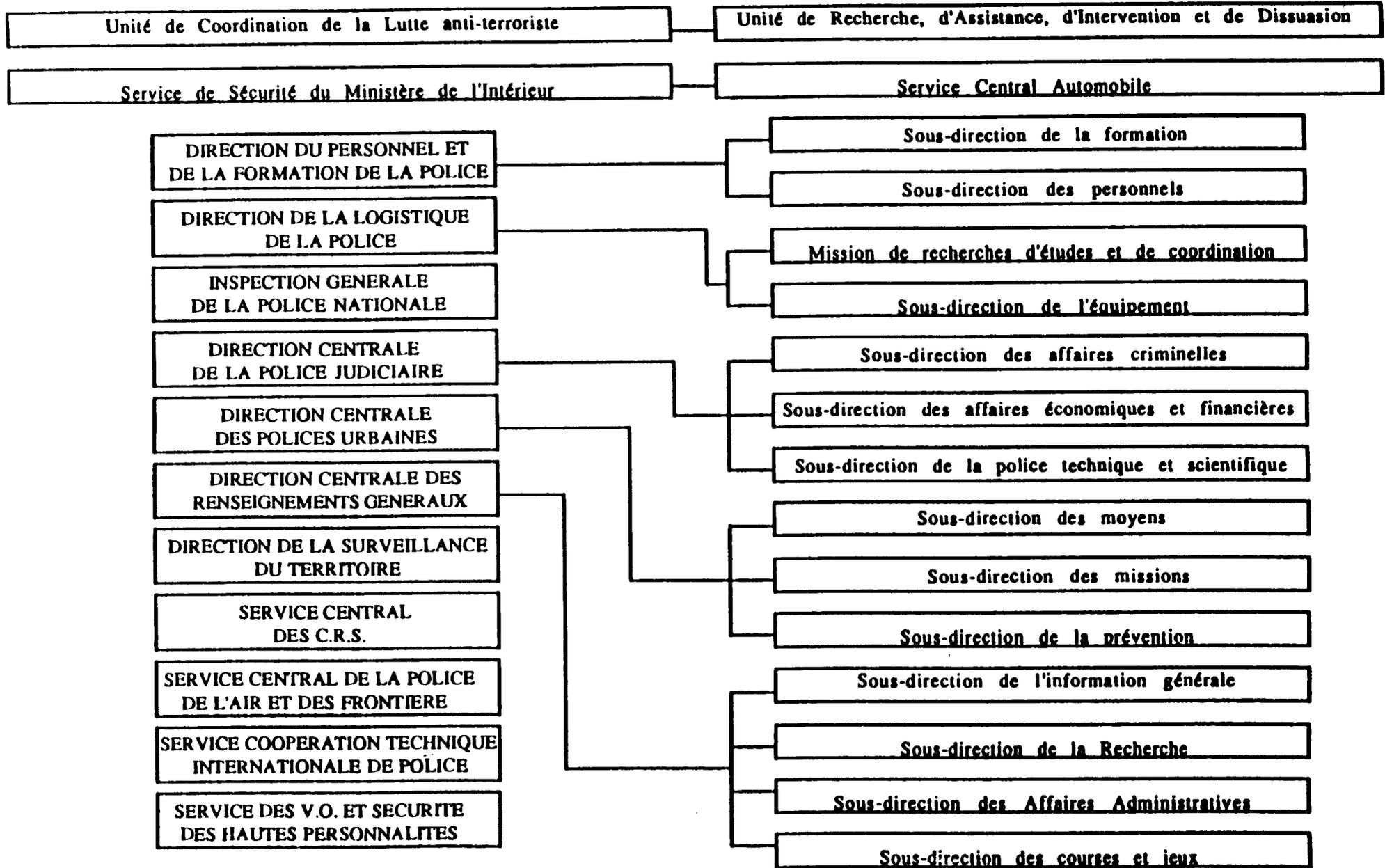
II - A1 - Des structures aux compétences enchevêtrées

Il en existe au moins huit.

II - A 1a - La Direction Générale de la Police Nationale (DGPN)

L'organigramme reproduit ci-dessous montre le rôle de pivot joué par la DGPN.

**DIRECTION GENERALE
DE LA
POLICE NATIONALE**



Le verticalisme de cette structure conduit à instaurer des cloisonnements excessifs entre services.

Le Directeur général de la police nationale parvient peut-être à exercer indiscutablement son autorité sur les directions administratives, mais ce ne peut être le cas vis-à-vis des directions opérationnelles (renseignements généraux, surveillance du territoire, polices urbaines...). Il n'a raisonnablement pas la faculté de tout contrôler. Ainsi lui a-t-on réservé l'exercice d'un lointain pouvoir d'animation et de coordination.

Sans doute peut-il bénéficier de l'expérience en cours de "territorialisation" des services : dans 5 départements (Aveyron, Charente-Maritime, Pyrénées-Orientales, Saône-et-Loire, Val-de-Marne), a été créée, depuis le 1er mai 1990, une direction départementale de la police nationale, en remplacement des directions départementales des polices urbaines, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières. Mais cette réforme achoppe sur le nécessaire maintien d'une spécialisation des fonctionnaires.

Tout se passe, au fond, comme si le Directeur général de la police nationale tenait les rênes distendues d'un attelage indocile. Chacun de ses services ou de ses directions actifs obéit en effet à un modèle consacré par l'expérience, générateur de comportements traditionnels ; il cultive jalousement ses différences par rapport à ses homologues. Nous allons maintenant pouvoir nous en rendre pleinement compte.

II - A 1 b - La Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)

La D.C.P.J. a des origines prestigieuses.

Au début du siècle, le Directeur de la Sûreté générale, Célestin HENNION, obtient la publication du décret du 4 mars 1907, qui organise un Contrôle général des recherches. Peu après, un autre décret (du 30 décembre 1907) institue douze brigades mobiles

régionales de police judiciaire, chacune dotée de 10 inspecteurs et de 2 commissaires. Il s'agit des fameuses "brigades du Tigre", couvrant plusieurs départements. On leur attribue, en 10 ans de fonctionnement, près de 8 000 arrestations pour crimes et près de 50 000 pour délits.

Car la P.J. est chargée de lutter contre la grande délinquance, le crime organisé. Elle constate les crimes et délits. Elle en rassemble les preuves, elle en recherche leurs auteurs et elle les défère à la Justice.

L'organisation de la DCPJ contribue à expliquer l'efficacité des résultats obtenus au titre de ses différentes missions.

II - A 1b1 - Organisation de la DCPJ

Le statut des services centraux de police judiciaire est fixé par les trois textes suivants :

- l'arrêté du 28 mars 1979 relatif à l'organisation de la Direction centrale de la police judiciaire,

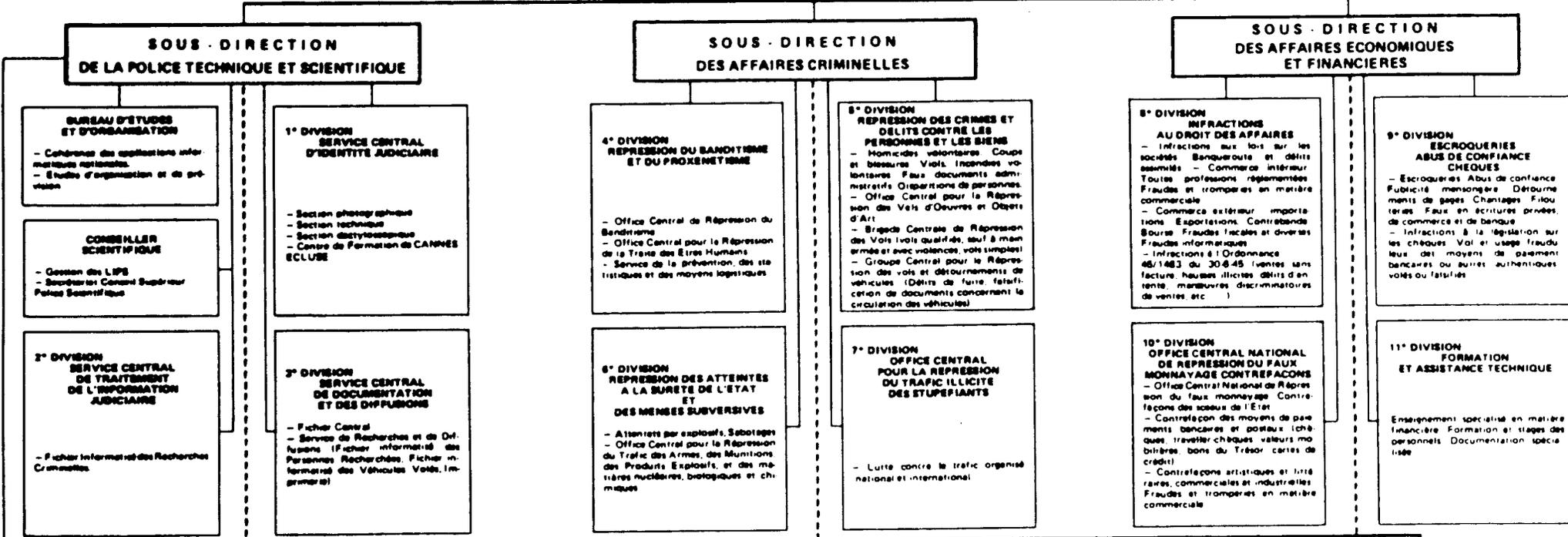
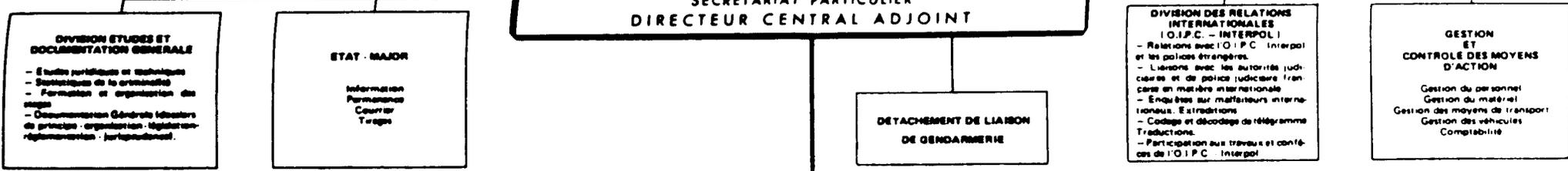
- l'arrêté du 8 mars 1985 portant réorganisation de la DCPJ et création d'une sous-direction de la police technique et scientifique.

- la circulaire n° 85-169 du 11 juillet 1985 relative à la modernisation de la police judiciaire et à la création d'une sous-direction de la police technique et scientifique en son sein.

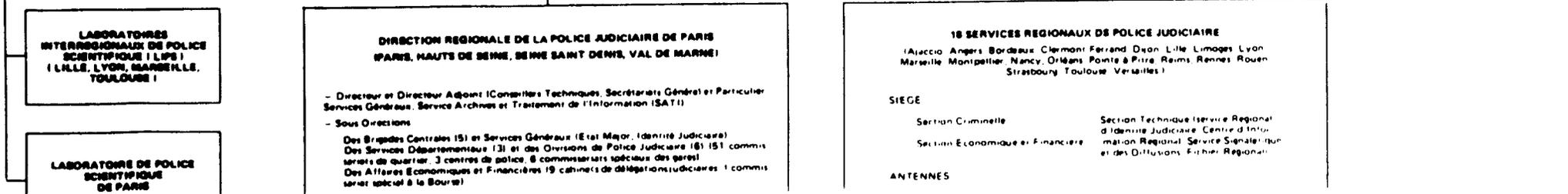
La police judiciaire comprend une direction centrale et 20 services extérieurs à compétence régionale.

La Direction centrale, à vocation administrative, est ainsi structurée :

DIRECTEUR CENTRAL DE LA POLICE JUDICIAIRE
 Chef du B. C. N. - FRANCE de l'O. I. P. C. - INTERPOL
 SECRETARIAT PARTICULIER
DIRECTEUR CENTRAL ADJOINT



SERVICES EXTÉRIEURS



Cette organisation répond à des exigences de clarté et d'extrême rigueur ; elle traduit, en particulier, le souci de conférer une importance particulière aux activités scientifiques (dont l'identité judiciaire).

Elle privilégie, au surplus, le recours à la formule des grands offices centraux :

- pour la répression du faux-monnayage (arrêté du ministre de l'Intérieur du 11 septembre 1929 ; instruction du 9 août 1949) ;

- pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (décrets des 21 novembre 1933 et 3 août 1953 ; circulaire du 23 septembre 1953) ;

- pour la répression de la traite des êtres humains (décret du 31 octobre 1958 ; instruction du 7 septembre 1972) ;

- pour la répression du banditisme (décret du 11 octobre 1973 ; instruction du 26 février 1974) : et antennes dénommées "brigades de recherches et d'intervention", BRI).

- pour la répression des vols d'oeuvres et objets d'art : (décret du 2 juin 1975 et instructions du 2 octobre 1978) ;

- pour la répression du trafic des armes, des munitions, des produits explosifs et des matières nucléaires, biologiques et chimiques (décret du 13 décembre 1982) ;

- pour la répression de la grande délinquance financière (décret du 9 mai 1990).

Soit, au total, sept grands offices centraux qui ont vocation :

- à centraliser des informations recueillies par tous services de police et de gendarmerie,

- à jouer un rôle opérationnel sur tout le territoire : les officiers de police judiciaire ont compétence nationale ;

- à étudier les indispensables mesures requises par une meilleure prévention des crimes et des délits.

Cette organisation est enfin fondée sur les exigences de la coopération internationale.

Le directeur central de la PJ est le chef du Bureau Central National-France de l'organisation internationale de police criminelle-INTERPOL (1) ; à ce titre, les offices jouent un rôle essentiel dans la lutte contre le crime organisé au niveau international.

Les services extérieurs comportent :

- 19 services régionaux de police judiciaire (SRPJ), dirigés par un commissaire divisionnaire, ayant compétence sur une région comprenant de 3 à 8 départements (à l'exception du SRPJ d'Ajaccio, qui contrôle toute la Corse) ;

(1) Arrêté du 18 décembre 1928 instituant un Bureau Central National au Contrôle général des recherches judiciaires ; décret n° 75-431 du 26 mai 1975 fixant les attributions de ce Bureau ; instruction du 20 décembre 1976, relative à son organisation et à son fonctionnement.

- la **Direction de la police judiciaire de Paris**, mise à la disposition du Préfet de Police de Paris (pour Paris et les départements suivants : Seine-Saint-Denis ; Hauts-de Seine ; Val-de-Marne), regroupant, outre des services divers (état-major, logistique), trois sous-directions : les commissariats, les affaires criminelles (la "Crim"), les affaires économiques et financières.

II A 1b2 - Missions de la DCPJ

La DCPJ est un auxiliaire essentiel de la Justice.

Elle est chargée :

- de diligenter les enquêtes qui lui sont confiées par les magistrats ;

- de fournir une aide technique à tous les services de police et de gendarmerie, (utilisation d'archives et fichiers, recours aux services de l'identité judiciaire),

- de gérer les procédures "INTERPOL".

Quel est le bilan de l'action de la DCPJ ?

Examinons principalement l'évolution du rapport des faits élucidés aux faits constatés.

On assiste, depuis 1987, à une lente érosion de ce pourcentage moyen, qui, à partir du niveau de 34,5 %, revient en 1990, au niveau de 1986 (soit quelque 28 %). La modestie de ce résultat est liée aux difficultés rencontrées pour réprimer les vols. L'efficacité de la DCPJ, vis-à-vis des autres formes de criminalité, est, en revanche, réelle. On élucide même plus que l'on ne constate (proxénitisme, infractions à la législation sur les stupéfiants)...

RESULTATS DE LA POLICE JUDICIAIRE
1986 - 1990

Désignation des Infractions	1986		1987		1988		1989		1990	
	Faits constatés	Faits élucidés								
Total des Infractions	342.752	98.446	309.539	106.813	298.249	92.461	319.144	91.776	322.061	90.535
1 - VOLS (y compris recels)	230.382	20.141	206.675	20.856	205.156	18.872	226.609	20.183	224.772	20.008
dt Vols à main armée (armes à feu)	2.459	1.451	2.137	1.322	2.210	1.342	2.622	1.305	2.816	1.357
2 - ESCROQUERIES ET INFRACTIONS ECONOMIQUES ET FINANCIERES	61.202	38.411	46.523	41.194	44.305	38.504	40.738	36.559	38.974	34.056
3 - CRIMES ET DELITS CONTRE LES PERSONNES	7.485	6.013	7.954	6.579	8.388	6.277	8.665	6.236	9.375	6.469
dt Homicides et tentatives	295	356	314	357	385	373	377	388	383	350
dt Règlements de comptes	53	41	38	42	31	29	37	34	40	23
dt Prises d'otages, sequestrations	132	82	178	131	97	86	100	93	139	103
dt Proxénétisme	440	474	424	453	500	515	409	424	450	483
4 - STUPEFIANTS, PAIX PUBLIQUE ET REGLEMENTATION	43.683	33.881	48.387	38.184	40.400	28.808	43.132	28.798	48.940	30.002
dt Infractions à la législation sur les stupéfiants	11.577	12.108	10.360	10.849	10.765	11.909	11.207	12.443	13.667	13.994
dt Attentats par explosifs c/ biens publics ou privés	100	27	84	81	82	18	91	23	97	9

II - A1c - La Direction de la surveillance du Territoire (DST)

La DST, c'est notamment le contre-espionnage et l'anti-terrorisme.

Ce service appartenait initialement au Ministère de la Guerre.

Il a été soustrait aux militaires après l'affaire Dreyfus.

II - A 1c1 - Organisation de la DST

L'organisation de la DST est fixée par le décret n° 82-1100 du 22 décembre 1982 et par un arrêté, pris, mais non publié, deux mois après. Autant dire que cette administration, ce qui est parfaitement compréhensible, est régie par une discrétion absolue ; elle la pratique d'ailleurs ⁽¹⁾.

L'article 1er du décret précité dispose que la DST "a compétence pour rechercher et prévenir, sur le territoire de la République française, des activités inspirées, engagées ou soutenues par des puissances étrangères et de nature à menacer la sécurité du pays et, plus généralement, pour lutter contre ces activités".

La DST comporte d'abord une direction centrale regroupant un cabinet et 4 sous-directions, respectivement spécialisées dans :

- le contre-espionnage,

(1) Comme on le verra ci-dessous, il arrive pourtant que d'anciens membres du service se laissent aller à quelques confidences...

- la protection du patrimoine et la sécurité,
- la lutte anti-terroriste,
- l'administration (services techniques et informatiques).

II A1c2 - Missions de la DST

La sobriété du décret précité impose de solliciter le témoignage publié par l'un de ses anciens directeurs (de 1967 à 1972).

La DST est tout à la fois :

- un service de renseignement, "qui recherche directement par ses agents ou grâce aux informations que doit lui fournir tout organisme public ou privé, ou même par l'initiative de simples particuliers, le moindre indice d'une activité d'espionnage sur notre sol" (1) ; ce que le décret dénomme : "centralisation et exploitation des renseignements" sur les activités en provenance de l'étranger, menaçant notre sécurité.

- un service de police judiciaire spécialisée, "qui doit mener les enquêtes, les interrogatoires".

- un service de sécurité ; le décret énonce : "participer à la sécurité des points sensibles et des secteurs-clés de l'activité nationale".

La DST doit également, aux termes du décret, "assurer les liaisons nécessaires avec les autres services ou organismes concernés".

(1) ROCHET (Jean) : "5 ans à la tête de la DST, 1967-1972, la mission impossible" (Plon, Paris, 1985, p. 16). A compléter par BURDAN (Daniel) : "DST : 9 ans à la division anti-terroriste" (Robert Laffont, Paris, 1990).

Il n'existe pourtant pas de coopération organique entre nos différents services de renseignement, ce qui ménage une nécessaire souplesse, mais ce qui conduit parfois à une excessive émulation. Ainsi, en principe, la Direction Générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui dépend du ministère de la Défense, service de renseignement opérant hors des frontières, peut éprouver le besoin d'invoquer un droit de suite sur des affaires nées à l'étranger, mais susceptibles d'aboutir à des actions sur le territoire national.

Il est difficile d'apprécier, quantitativement, les résultats obtenus par la DST. Ce service, éminemment utile, répond bien à sa mission.

Mais il est confronté aux nouvelles perspectives offertes par la recomposition de la géopolitique mondiale. Il lui faut s'adapter en permanence. La crise du Golfe l'a orienté, en priorité, vers de nouveaux milieux. La DST doit aujourd'hui assumer une véritable révolution culturelle. Certaines de ses tâches traditionnelles demeurent (contre-espionnage technologique) ; d'autres évoluent (la menace de l'Europe de l'Est est sans doute moins pesante, mais d'autant plus redoutable) ; de nouvelles apparaissent (il existe aussi, en matière de terrorisme, des phénomènes de relève de générations...). La surveillance du territoire exige le recours à des spécialistes de mieux en mieux formés. L'Etat ne peut lésiner sur ce point.

II - A1d - La Direction centrale des Renseignements Généraux (DCRG)

Les Renseignements Généraux ont récemment été au centre des affaires qui ont défrayé la chronique. La presse mentionne souvent leurs activités. Leur utilité ne saurait pourtant être contestée compte tenu de l'importance, pour la collectivité nationale, de leurs missions. L'un de nos collègues, ancien Ministre de l'Intérieur, n'a-t-il pas déclaré : "Salir les RG est proprement scandaleux" ? (1)

(1) "Le Figaro", 2 novembre 1990

II - A1D1 - Organisation de la DCRG

L'organisation de la DCRG est le résultat d'une évolution de plus d'un siècle ⁽¹⁾.

Elle est fixée par onze textes d'importance inégale.

Parmi ceux-ci, trois méritent de retenir l'attention :

- la loi du 23 avril 1941, qui porte organisation générale des services de police et qui crée la direction des Renseignements Généraux.

- le décret n° 67-196 du 14 mars 1967, portant réorganisation du Ministère de l'Intérieur : l'article 7 dispose que la "Direction active des renseignements généraux est chargée de la recherche et de la centralisation des renseignements d'ordre politique, social et économique nécessaires à l'information du Gouvernement ; elle assure la police de l'air, le contrôle de la circulation des personnes aux frontières et la surveillance des établissements de jeux et des champs de course" ; mais, assez curieusement, une simple circulaire (du 10 novembre 1972), suivie d'un simple arrêté (du 1er août 1973) détachent la police de l'air et des frontières de la DCRG et la placent sous l'autorité d'un chef de service dépendant directement du directeur général de la police nationale.

- la note de service n° 643 du 19 mars 1976, sur la lutte contre le terrorisme, charge la DCRG de "la recherche du renseignement en matière de terrorisme interne" ; elle lui confie la responsabilité de sa centralisation ; elle lui attribue compétence pour "des actions terroristes ne mettant pas en oeuvre des agents d'Etats étrangers mais dépassant le cadre national".

(1) L'origine des Renseignements généraux remonte à...un décret impérial du 28 mars 1855 qui crée, à Paris, un commissariat central de police des chemins de fer.

Le rapport de notre collègue, M. Paul MASSON, fournissait l'organigramme de la DCRG au 1er février 1984 (1).

Les modifications apportées depuis à cette structure ont surtout visé à renforcer l'état-major du service.

En relèvent désormais : les sections "Etat-major" et "Transmissions", la section "Enquêtes générales" et la cellule "Animation des services extérieurs" (devenue "Animation et programmation") ; un poste de sous-chef d'état-major a été créé (afin, notamment, de veiller à rénover l'utilisation des matériels informatiques).

Par ailleurs, une sous-direction de la recherche a été instituée, par regroupement des anciennes sous-directions de la recherche et de l'information particulière, dans un but opérationnel.

Trois autres sous-directions existent : informations générales, ressources et méthodes (ex-affaires administratives) et courses et jeux.

Au demeurant, des intitulés de sections, au sein des sous-directions, ont été changés ("Contestation et violence" a remplacé "Violence politique" ; "Etrangers et minorités", "étrangers" ; les "Affaires" politiques, sociales, financières sont devenues des "analyses" du même nom).

L'implantation locale comprend 23 directions régionales, des directions départementales, des services d'arrondissement et des postes.

(1) Rapport fait au nom de la Commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme (Sénat n° 322, 1983-1984 p.122).

II - A1d2 - Missions de la DCRG

La DCRG enquête et renseigne.

De 1986 à 1989 :

- le nombre des enquêtes administratives a augmenté de 13,2 % ; un effort particulier a, au surplus, été réalisé, en ce domaine, dans le secteur des courses et jeux (+ 52,2 %).

- le nombre des couvertures de manifestations (conflits, congrès, réunions) a crû de 139,7 %.

- le nombre des notes d'information a progressé de 30,2 % ; en plus, les notes consacrées au dossier du ministre ont connu un accroissement de 158,9 %.

- en revanche, l'effectif des études a diminué de 27,0 %.

Qualitativement, l'action des Renseignements généraux rencontre de réelles difficultés liées à la pénétration -indispensable- dans des milieux dits "fermés". On a pu affirmer que les partis politiques acceptant les règles démocratiques avaient cessé d'être "noyautés" par les traditionnels informateurs. Au moins faut-il espérer que les infiltrations, au sein de minorités violentes, permettent désormais de contrôler sérieusement l'expression des mouvements d'opinion.

Incontestablement, l'arbre est sain ; mais comme le notait également un autre de nos collègues, également ancien Ministre de l'Intérieur, il peut porter des "branches pourries"⁽¹⁾.

(1) "Le Figaro", 2 novembre 1990.

II - A1e - Les Renseignements Généraux de la Préfecture de Police de Paris

Le Préfet de Police est traditionnellement un haut fonctionnaire puissant et respecté. Il règne sur de nombreux services dotés de compétences multiples, parfois inattendues (un bureau s'occupe simultanément de l'administration des prisons ... et de pigeons voyageurs !) mais généralement exercées dans les domaines plus classiques de la sécurité publique.

Un observateur rappelle que la "Préfecture de police est historiquement le premier service de police français". Il le qualifie de "forteresse" et il signale que son responsable "relève directement du Ministre de l'Intérieur"... ce qui le soustrait à l'autorité des services centraux (1). Et de fait, on ne compte plus les Préfets de police qui ont su manifester leur tempérament, affirmer leur personnalité, imposer leur caractère. Comme le notait Alain, ils sont bien "perception et action".

Une personnalité entendue par votre Commission a d'ailleurs insisté sur les spécificités du travail policier dans la capitale. Elle a même affirmé sans ambages : "Tout y a une résonance particulière".

Au coeur du dispositif existe précisément le noyau dur de la collecte et de l'exploitation des informations : les Renseignements généraux (RGPP).

Les RGPP sont soumis au principe hiérarchique du "double commandement" : ils dépendent du Préfet de Police - "puissant" et du Directeur central - "éloigné". Il s'ensuit que les cadres des Renseignements généraux ont une tendance naturelle à privilégier tel ou tel interlocuteur selon la nature des difficultés à résoudre. D'où la possibilité de multiplier des actions en vue de parvenir au même résultat. D'où un mauvais usage des hommes.

(1) MADELIN (Philippe) : "La guerre des polices" (Albin Michel, Paris, 1989, pp. 165-166)

La priorité conférée au maintien de l'ordre ne permet pas de profiter au mieux de toutes les possibilités offertes pour obtenir des renseignements, notamment sur les milieux très "fermés" (étrangers,, sectes...).

Il en résulte parfois le recours à des méthodes artisanales, génératrices de défaillances individuelles. L'efficacité du travail de certains groupes (tel le Groupe d'enquêtes et de recherches - GER) est subordonnée à la confidentialité de leurs missions. Le cloisonnement des structures affecte ainsi la cohérence des objectifs poursuivis.

Une réforme en cours, à la suite d'un "audit", vise à redistribuer les rôles en restituant un dynamisme aux organes de conception et d'exécution. Elle consacre l'existence de responsables, chargés de contrôler de petits groupes de travail. Mais ce faisant, elle conteste le style traditionnel d'autorité des Renseignements généraux, car elle provoque une déstabilisation des circuits "classiques".

Au moins doit-on lui reconnaître certains mérites : ainsi en est-il de l'accent mis sur la formation des agents.

Et certains résultats obtenus à l'occasion d'un regain de la lutte contre les infractions liées aux courses et aux jeux ou bien encore lors de l'amplification de la recherche des ateliers clandestins. Mais nous touchons ici à des activités annexes à l'objet principal du service.

Une rationalisation des initiatives a même été instituée, par la tenue d'une réunion hebdomadaire entre les représentants de la Direction Centrale et les représentants des RGPP, où chacun expose ses projets afin d'éviter les doubles emplois.

Il est pourtant prématuré de formuler un jugement définitif sur cette réforme.

Les RGPP doivent donc répondre à des objectifs difficilement conciliables : la recherche d'une efficacité optimale –condition de leur existence– est parfois difficilement compatible avec le strict respect de la loi républicaine. Il faudrait être bien naïf pour ne pas mesurer le risque de démotivation susceptible d'en résulter pour leurs responsables... On progresse alors, cahotiquement, "d'affaires" en "réforme" et de "réforme" en "affaires" ... mais peut-il en aller autrement ? Ce processus de "destruction créatrice" n'est-il pas le prix à payer pour la sécurité ? A la condition évidente que les "affaires" ou les "bavures" ne prennent pas le pas sur le bon fonctionnement du service. Cela dépend essentiellement de l'autorité de la hiérarchie.

II - A1f - La Direction centrale des polices urbaines (DCPU)

Direction à vocation générale, la DCPU est chargée de définir une doctrine en matière de sécurité publique ; elle coiffe les activités des polices urbaines : soit 80 000 hommes répartis dans l'ensemble des départements, dans le cadre de 478 circonscriptions, pour une population de plus de 28 millions d'habitants.

Son rôle résulte des compétences mêmes des polices urbaines : celles-ci sont en effet en prise directe avec l'ordre public courant, traitant de la petite délinquance, de la sécurité routière, du bon ordre général et elles exercent ce qu'il convient d'appeler la "police de proximité". Leurs interventions, dans tous les domaines, peuvent être illustrées par le rappel de quelques chiffres ; plus de 1 200 000 sorties de cars police-secours en 1990, près d'un million de plaintes enregistrées ; pour 60 %, ces interventions se situent hors de toute infraction pénale, et elles ont pour objet principal la régulation de l'ordre public dans les quartiers. Il s'agit donc de missions particulièrement efficaces et utiles au maintien de la sécurité.

Le caractère essentiellement préventif des interventions de ces polices, comme le maillage serré du monde urbain qu'elles permettent, confèrent à la DCPU une responsabilité primordiale dans la recherche des solutions à la délinquance.

II - A1f1 - Un rappel historique

La présence, au coeur des villes, d'une police d'Etat partageant ses compétences avec la gendarmerie, en charge des zones rurales, est aujourd'hui familière.

Ce dispositif est récent. A l'origine, la police est une **police des villes** : à Paris, dès le Moyen-Age, il existe un corps spécialisé. Les communes urbaines, pour leur part, développent progressivement des corps chargés de l'ordre public. Somme toute, la police est durant des siècles, une affaire strictement locale.

Une seule force dispose dès l'origine, d'une compétence nationale : la **maréchaussée**. Celle-ci, d'abord responsable des seules police et justice militaires à l'égard des seuls gens de guerre, reçoit de François Ier une mission générale de répression du banditisme.

Une même fonction de lutte contre la délinquance est attribuée par la loi du 28 germinal An VI à la gendarmerie.

Parallèlement et progressivement, les polices locales deviennent **étatisées** et les concepts de **Sûreté**, puis de **police nationale**, prennent forme.

Aujourd'hui, plus de 1 700 communes disposent d'une police étatisée.

La DCPU constitue, avec la Préfecture de police, la majorité de la police nationale.

Elle est régie par l'arrêté du 6 mars 1990 du Ministre de l'Intérieur.

II - A1f2 - Les missions de la DCPU

La DCPU a deux missions.

- elle définit une doctrine générale de la sécurité publique ; fondée sur l'irremplaçable somme d'informations concrètes réunies sur le terrain par les 80 000 fonctionnaires de la direction, elle permet au directeur général, puis au ministre, d'évaluer les menaces courantes à l'ordre public et les réponses susceptibles de leur être apportées.

Cette définition d'une doctrine générale s'appuie, le cas échéant, sur des missions d'étude ponctuelles. C'est ainsi que, tout récemment, la direction a décidé de l'envoi aux Etats-Unis et au Canada d'une équipe de spécialistes chargés d'étudier le phénomène des "bandes" et les moyens d'y faire face.

- elle agit au plus près du terrain, par les services centraux à caractère opérationnel et par le réseau déconcentré des sûretés urbaines, coordonnées au niveau du département par un directeur départemental des polices urbaines.

Son action revêt diverses formes bien connues. Il faut notamment souligner le développement d'expériences d'"ilottage" dans de nombreux quartiers, signe tangible d'une présence policière préventive, ainsi que la refonte en cours de l'organisation des patrouilles par la généralisation de groupes motorisés, ayant vocation à remplacer à terme les déplacements d'équipes plus nombreuses.

Quant à la simple présence sur le terrain, elle consiste, soit dans le développement de procédures de dialogue dans les quartiers les plus difficiles, soit dans la valorisation d'initiatives individuelles de prévention. La DCPU s'impose cependant une limite en la matière : elle ne souhaite pas se substituer aux corps

normalement compétents en matière de traitement social de la délinquance.

Quarante pour cent des interventions des polices urbaines prennent place, quant à elles, à l'occasion d'infractions pénales : pour l'essentiel, compte tenu de la structure actuelle de la délinquance courante, les polices urbaines se trouvent mobilisées contre la toxicomanie et la délinquance routière.

Les interventions des polices urbaines, en matière pénale, permettent de traiter 58 % de la criminalité globale, dont 40 % liés à l'automobile.

II - A1g - La police de l'air et des frontières (PAF)

On a déjà rencontré la PAF.

La PAF était autrefois une sous-direction intégrée à la Direction Centrale des renseignements généraux.

L'arrêté du 1er août 1973 a placé la PAF sous l'autorité d'un chef de service relevant directement du Directeur Général de la Police Nationale.

Deux autres textes ont précisé l'organisation des missions de la PAF :

- la circulaire ministérielle n° 73-512 du 31 octobre 1973,
- la note de service du 9 novembre 1990.

II - A1g1 - Organisation de la PAF

La PAF comporte un échelon central et des échelons territoriaux.

L'échelon central est ainsi organisé :

DGPN

Adjoint au chef du service central

Chef du service central de la PAF

Cellule
"Evaluation et prospective"
mesure de l'efficacité des services extérieurs, étude de réformes

Sous-directeur chargé de l'animation des divisions opérationnelles

Sous-directeur chargé des affaires administratives

- **Etat-major** : assure le suivi des affaires (salle de commandement) ; informe les autres services de police.

Division perso

- **Division sûreté** : prévention des actes illicites contre l'aviation civile ; étudie les mesures de sûreté.

Division logis

- **Division chemins de fer** : brigade de sûreté des chemins de fer, groupe de contrôle transfrontière, groupe de sécurité dans les trains.

Division form

- **Division police de l'air** : coordination et contrôle des sections air, implantées au siège de chaque zone de défense.

- **Division réglementation** : veille à l'application de la réglementation transfrontière par les services extérieurs ; sections "librairie étrangère" et "cellule des affaires européennes" (négociations) ; liaisons avec les autres services européens.

Division informatique, statistique

- **Division immigration irrégulière** : centralise les infractions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière ; procède aux enquêtes judiciaires pour démanteler les filières ; détecte les faux documents.

Secrétariat général: dactylos, bu du courrier, gestion des administr

Section des faux

Section judiciaire

On notera, dans cette organisation, l'existence d'une "Division chemins de fer", dont les lettres de noblesse remontent au XIXe siècle. Sous la IIIe République, la Sûreté, compétente pour la France entière, sauf pour la région parisienne, devait utiliser, jusqu'en 1907, les seuls commissaires et inspecteurs de la "Police spéciale des chemins de fer", à vrai dire l'embryon des futurs Renseignements généraux.

Les échelons territoriaux comportent des secteurs et des circonscriptions départementales.

Il existe, en métropole, sept secteurs (un par zone de défense), commandés chacun par un directeur régional.

Dans le secteur de Paris, la coordination des activités des aéroports (Roissy-Charles de Gaulle, Orly), est assurée par le service central.

Les chefs de secteurs dépendent hiérarchiquement du Service central de la PAF. Ils sont placés, pour emploi, sous l'autorité du Préfet du département du chef-lieu de la zone de défense. Ils sont également à la disposition de chacun des préfets des départements de la zone de défense.

Il y a des circonscriptions départementales quand les nécessités du service l'exigent. Leur implantation et leur organisation sont arrêtées sur proposition du chef du service national de la PAF. Leurs responsables sont placés, pour emploi, sous l'autorité du préfet de département et ils relèvent hiérarchiquement des chefs de secteur, qui coordonnent leur action.

II - A1g2 - Missions de la PAF

La PAF exerce cinq missions.

D'abord, la lutte contre l'immigration irrégulière et le travail clandestin.

Ensuite, la sûreté des moyens de transport.

En troisième lieu, la police de l'air : surveillance de l'activité aérienne civile, recueil d'informations, etc...

En quatrième lieu, le contrôle de la circulation transfrontières.

Enfin, la recherche des renseignements en vue d'assurer la sécurité intérieure du pays.

Depuis dix ans, le chiffre le plus significatif des activités de la PAF est celui des **personnes non admises** : + 61 %, à plus de 65 000 ; les interpellations d'irréguliers, avec 11 426 individus en 1991, ont crû de 117 % par rapport à 1981.

II - A1h - Les Compagnies républicaines de sécurité (CRS)

On rattache habituellement les CRS à la "**force publique**" visée par les articles XII et XIII de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : force "**instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée**".

Si l'on excepte la période où prévalait la formule de la Garde Nationale, il fallut pourtant attendre l'année 1921 pour que fût créé un corps militaire, la garde mobile républicaine.

A l'issue de la seconde guerre mondiale, et compte tenu des événements survenus pendant les années noires, il parut indispensable de recourir à des effectifs civils pour assurer l'ordre intérieur.

La loi du 8 décembre 1944 a donc institué les CRS, unités d'emploi alors régional. Les troubles de l'année 1947, notamment à Marseille, conduisirent à leur transformation en réserve générale de police à vocation nationale (décret du 26 mars 1948 pris en application de la loi du 27 décembre 1947).

II - A1h1 - Organisation des CRS

Le décret n° 77-1470 du 28 décembre 1977 fixe l'organisation actuelle des CRS.

L'article 1er de ce décret dispose que les CRS sont "un des éléments de la force publique, composée d'unités mobiles de police placées sous l'autorité du ministre de l'Intérieur" ; elles constituent un service actif de la police nationale, "dont elles forment la réserve générale".

D'autres textes ont ultérieurement été publiés :

- un arrêté du 8 mars 1978 a fixé l'effectif des CRS,

- un arrêté du même jour a précisé la composition des groupements et l'implantation des compagnies,

- une instruction du 10 novembre 1978 a été consacrée aux commandements de groupement des compagnies,

- une instruction ministérielle du 14 mars 1986 a organisé les commandements de groupement et les délégations régionales,

- une instruction du même jour a porté sur les attributions des délégations régionales,

- une instruction du même jour a traité du service central.

Le chef du service central des CRS dirige l'ensemble des groupements et compagnies ; il est chargé "de l'organisation et du contrôle des unités, de la formation du personnel et de la mise en oeuvre des effectifs en fonction des missions".

Il existe dix commandements de groupement ⁽¹⁾ : le groupement est un échelon intermédiaire, hiérarchique et technique, entre le service central, les services extérieurs et les compagnies. Le chef de groupement, par ailleurs conseiller du Préfet pour l'emploi des unités, a autorité sur ses compagnies.

Il existe également six délégations régionales : un commissaire et son état-major forment un "groupement opérationnel permanent".

Il existe enfin une soixantaine de compagnies, chacune d'un effectif de quelque 200 personnes. Ces compagnies ne peuvent être déplacées ou employées que sur ordre du ministre de l'Intérieur.

(1) Vélizy, Lille, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Metz, Dijon, Lyon, Marseille et Tours.

II - A1h2 - Missions des CRS

Les CRS peuvent être utilisés sur tout le territoire :

- soit pour concourir au maintien de l'ordre public et à la protection des personnes et des biens,

- soit pour assumer des missions propres de surveillance, notamment sur les voies de communication,

- soit pour renforcer les autres services de police.

Les compagnies peuvent être aussi appelées à porter aide et assistance aux populations en cas de "sinistre grave" ou de "calamité publique".

Les opérations de maintien de l'ordre requièrent la disponibilité de ces compagnies, conçues pour un engagement frontal et non, en principe, pour remplir des rôles statiques individuels ou de patrouille réduite. Mais en réalité, on observe que cette activité n'occupe, en temps normal, que le quart de la durée du service. Les tâches de sécurité publique et d'action contre la délinquance demeurent les plus importantes. Notons qu'il incombe aux Préfets d'évaluer tous les besoins d'effectifs supplémentaires.

Les CRS apportent en outre un concours permanent à la police de l'air et des frontières, notamment pour prévenir les actes terroristes ; elles assument enfin une mission de police de la route (environ 2 300 personnes surveillent près de 1 500 kilomètres de voirie).

L'organisation et les missions des CRS n'appellent pas de remarques particulières. Sans doute existe-t-il un projet de réforme des corps et des carrières qui a alimenté, semble-t-il, par ses

incertitudes, le mécontentement de certains cadres. Mais cette "force publique", d'un emploi, en définitive, assez classique, hiérarchisée et disciplinée, remplit bien son rôle traditionnel.

II - A1i - L'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'Inspection générale des services (IGS)

L'IGPN et, à Paris, l'IGS assurent la "police des polices". Noble mission, mais tâche délicate. Dont les termes de l'arrêté du 31 octobre 1986 rendent insuffisamment compte : d'une part, contrôle sur les services ; d'autre part, missions, études et enquêtes sur les personnels et sur les structures, éventuellement en liaison avec l'Inspection générale de l'administration.

L'organisation de l'IGPN revêt certaines spécificités, tenant notamment à la place de l'IGS en son sein : c'est ainsi que le Directeur de l'IGPN est assisté par un Inspecteur général, chef adjoint de l'inspection, investi des fonctions de directeur de l'IGS.

Par ailleurs, le Directeur est assisté d'un second inspecteur général, chargé de la coordination des services de l'IGPN et de l'animation des contrôles et des études.

L'inspection compte un cabinet central de discipline, une délégation régionale de discipline pour les régions Provence-Alpes-Cote d'azur et Languedoc-Roussillon et une délégation du même type pour les régions Rhône-Alpes et Auvergne.

Les rapports administratifs et comptes rendus d'enquête établis par les membres de l'IGPN sont transmis sans délai au ministre, sous couvert du directeur général de la Police nationale.

L'Inspection conduit ses enquêtes, soit sur saisine de la Justice, soit sur instruction du Ministre, du Directeur général de la police nationale ou, pour les affaires relevant de sa compétence, du Préfet de police. Dans le premier cas, ces investigations ont un

caractère judiciaire, dans le second, elles revêtent la forme de simples formalités administratives. Les membres de l'IGPN sont officiers de police judiciaire.

Par rapport à un corps d'inspection classique, telle que l'Inspection générale de l'Administration, l'IGPN présente des particularités qui méritent d'être soulignées :

- l'IGS conserve, au sein de l'IGPN, une certaine autonomie en dépit du cumul, par l'Inspecteur général adjoint au directeur de l'IGPN, des fonctions de directeur adjoint de l'Inspection et de directeur de l'IGS. Le caractère très récent de l'intégration de l'IGS à l'IGPN explique très largement ce fait. Cependant, depuis cinq ans, cette situation tend à s'estomper : l'IGPN qui, jusqu'alors, conduisait à titre principal, des enquêtes générales sur le fonctionnement des services, a accru ses activités disciplinaires, cependant que l'IGS, qui se concentrait sur la discipline, a étendu ses activités d'audit ;

- l'IGPN oeuvre à la fois au plan disciplinaire et au plan judiciaire. Il résulte de ce cumul des contraintes difficiles à concilier. En effet, l'autorité judiciaire, sur la base du secret de l'instruction, interdit l'utilisation des éléments propres aux procédures judiciaires en cours à des fins administratives ; or, la mise en forme de dossiers disciplinaires doit répondre à une même rigueur : aussi, une double procédure est, dans ce cas, engagée sur le même cas, générant de nombreuses difficultés pratiques.

L'activité de l'IGPN est en constante évolution; En 1986, l'Inspection traitait près d'un millier de cas. En 1989, ce total s'élevait à 1500 cas.

Sur intervention de l'IGPN, près de 3 % des effectifs de la police nationale font l'objet, chaque année, d'une sanction disciplinaire.

Ce taux élevé traduit une sévérité plus grande que dans d'autres administrations.

A titre d'exemple, il est comparable à celui de la police britannique.

Qualitativement, on peut noter que la "**police des polices**" ne peut prétendre sanctionner des comportements purement à la limite de l'irrégularité, et néanmoins critiquables : elle n'en a ni les moyens juridiques, ni les moyens matériels.

Ainsi, l'IGPN joue-t-elle un rôle essentiel. Tant au titre de ses audits que de ses enquêtes, elle garantit au citoyen que la police, grand service public, exerce sa mission dans le strict respect du droit.

II - A2 - Les vices du système

La multiplicité des services de sécurité relevant du ministre de l'Intérieur présente des inconvénients d'ordre varié :

- la coordination de l'action entre toutes ces administrations est-elle satisfaisante ?

- les méthodes utilisées par chacune de ces unités ne favorisent-elles pas un certain formalisme paperassier ?

- les interstices de l'autorité peuvent-ils aboutir à une quelconque "guerre des polices" ?

II - A2a - Les exigences d'une coordination permanente

Il est bien admis que le Directeur Général de la Police Nationale anime et coordonne l'action des autres services dits "actifs" de police. Ce haut fonctionnaire a une vocation générale : sécurité du territoire, maîtrise des flux, lutte contre les stupéfiants, surveillance de proximité... Mais, comme chacun sait, "qui trop embrasse mal étreint". A elle seule, la question de tous les aspects matériels (commissariats, voitures, moyens de transmissions...) représente déjà une lourde tâche. D'où l'impression du développement -et de l'accentuation progressive, au sein de chaque direction "active"- d'une forme particulière de "culture d'entreprise" extrêmement difficile à caractériser.

Sous la pression des faits, des résultats ont pourtant été obtenus.

Tous les observateurs regrettent sans doute la dispersion, au sein d'une bonne dizaine de services, des activités de lutte anti-terroriste (1).

La parade a longtemps été cahotique.

Les attentats de 1982 avaient inspiré la mise en place d'un Comité interministériel (CILAT), puis d'un bureau de liaison anti-terroriste (BLAT). Mais ces instances ont été trop souvent victimes d'une absence réelle de coopération entre les administrations intéressées. (DST, PJ, RG, Gendarmerie, etc...).

On a pu qualifier leurs réunions de "parties de poker menteur", bien que l'image soit trop caricaturale. Rétention d'informations oblige... Une période de rôdage des institutions a incontestablement été nécessaire.

(1) A l'Intérieur : DCRG, DCPJ, DST, RGPP, Brigade criminelle, BRI, PAF - A la Défense : DGSE, Gendarmerie, Sécurité militaire.

Créée le 8 octobre 1984, l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) recueille donc aujourd'hui les fruits d'expériences inégalement heureuses.

Cette unité a un double rôle :

- elle prépare les réunions du Comité interministériel de lutte anti-terroriste (CILAT), qui ont lieu sans fréquence déterminée, compte tenu des nécessités du moment ;

- elle assure le fonctionnement de sa cellule de crise.

Une vaste salle est mise à la disposition de l'UCLAT au sein du ministère de l'Intérieur. Des policiers centralisent, analysent et transmettent, en permanence, des renseignements en provenance de France et de l'étranger.

On est parvenu à accélérer le rythme de collecte des renseignements les plus sensibles ; qui plus est, les chefs des services intéressés par la lutte contre le terrorisme confrontent leurs données et leurs opinions, tous les jours, au sein de la "cellule de crise" à composition interministérielle, émanant de l'UCLAT (Intérieur, Défense, Affaires étrangères, Justice, Transports, Finances...).

L'UCLAT joue également un rôle extrêmement important pour l'étude de mesures spécifiques à prendre au cas où se produirait une vague d'attentats. Elle a sa part dans le bon déroulement du plan "VIGIPIRATE".

Les méthodes importent ici infiniment plus que les structures. L'efficacité est réelle. Mais il n'est pas douteux que cette organisation puisse encore être améliorée, notamment en vue de son adaptation à des temps moins troublés.

Il reste donc beaucoup à faire. En particulier, le renforcement de la coopération internationale est absolument nécessaire. Les perspectives offertes par la libre circulation des

personnes au sein de la Communauté économique européenne doivent inciter à ne rien négliger : modalités de l'harmonisation des législations internes sur les textes répressifs, des procédures d'extradition et d'expulsion, assistance technique pour élaborer des matériels scientifiques performants, etc...

II - A2b - La bureaucratisation des méthodes

La police allie aux activités de terrain des tâches de bureau.

Par rapport à nos voisins étrangers, elle compte cependant trop de personnels confinés dans des fonctions de pure administration (dactylographie des procès-verbaux, par exemple) et, paradoxalement, elle ne dispose pas d'un nombre suffisant de spécialistes en informatique, traitement des données, etc... Un effort de formation, de simplification et de clarification, en ce domaine, serait dès lors le bienvenu.

Plus fondamentalement, on ne peut qu'être dérouteré face à l'ampleur de la production d'instructions, de circulaires ou de notes de services dont l'enchevêtrement conduit à obscurcir les fonctions des différentes catégories de policiers.

Ainsi -et sans entrer dans le fond du sujet- on pouvait espérer que la note de service du 19 mars 1976, du Ministère de l'Intérieur, bien rédigée, d'une longueur de 4 pages, réglerait définitivement la question de la définition et du partage des compétences entre les différents services dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Mais le 24 avril 1984, aux termes d'une note de service de ce même ministère, il apparaissait "nécessaire de fixer de façon plus précise les champs d'intervention respectifs" des renseignements généraux et de la surveillance du territoire... "dans le cadre de la note de service du 19 mars 1976 qui définit les compétences et reste toujours valable".

Ce perfectionnisme n'est, en soi, pas condamnable. Il traduit un louable souci d'adaptation permanente. Mais il présente

l'inconvénient de remettre en cause des comportements éprouvés aux procédures habituelles. Ne serait-il pas plus logique de s'en tenir, une fois pour toutes, à des règles simples et claires ?

II - A2c - Illusions et réalités de la "guerre des polices"

La facilité de l'expression "guerre des polices" ne doit pas inciter votre Rapporteur à éluder un sujet aussi brûlant.

Les rumeurs naissent, enflent et circulent. Les relais d'opinion contribuent à les amplifier et à les accréditer : le cinéma, la presse écrite, la télévision, à l'affût d'informations de première main, sèment le doute, dans l'esprit des citoyens, sur l'unité de conception et d'action des forces de sécurité. Les rivalités entre services ont même été fort densément décrites dans un ouvrage récent (1).

Mais la notion change complètement de dimension en devenant l'objet des investigations –très érudites– des historiens (2). Pour quelles raisons ce qui était éclatant hier ne le serait-il pas aujourd'hui ?

Et l'on ne peut négliger les enseignements d'épisodes désormais bien connus :

- intervention inopinée de policiers d'origine diverse, dans des cas bien précis –par exemple pour accueillir, à l'aéroport d'Orly, un terroriste de grande renommée– et parfois mandatés par une très haute hiérarchie,

(1) MADELIN (Philippe) : "La guerre des polices", Albin Michel, Paris, 1989

(2) BERLIERE (Jean-Marc) : "La guerre des polices à la Belle Epoque" ("L'Histoire", n° 117, 1988, pp. 38-46)

- recherche en paternité, notamment entre DST et RG, sur la découverte de réseaux,

- rétention d'informations par les services.

Votre Rapporteur peut au moins constater l'existence de heurts entre différentes "cultures d'entreprise".

Sans doute les méthodes des RG et de la DST, qui manquent parfois de formalisme, contrastent-elles avec la rigueur des techniques juridiquement plus éprouvées de la PJ. Sans doute aussi chasse-t-on sur les mêmes terres des mêmes cibles, en ignorant les partages de compétences (DST, DGSE, police, gendarmerie...) Sans doute enfin, l'âpreté des conflits peut-elle exploiter le masque de la classique sanction de comportements individuels contestables : il est difficile de démêler les raisons de sévères inculpations (1).

Au moins est-il rassurant de noter l'unanimité des responsables à minimiser, sinon à nier, l'étendue des difficultés. L'expression d'une saine émulation ne saurait être confondue avec les désordres d'une stérile rivalité. Les progrès de la sacro-sainte et technocratique "coordination" auraient réduit les possibilités d'affrontements préjudiciables à l'intérêt général. Dont acte. Mais la multiplicité des acteurs et la complexité des structures ouvrent des brèches dans l'autorité théoriquement indivisible de l'Etat. Et cette entropie est mère d'inefficacité...

II - B - VOIES DE RÉFORME

On connaît bien les défauts majeurs des structures administratives. Face à cette situation, il peut sembler séduisant de

(1) Un exemple parmi d'autres : un contrôleur divisionnaire des Douanes a été inculpé, le 5 mars 1991, pour infraction à la législation sur les stupéfiants. D'aucuns voient, dans cette procédure, l'expression d'un conflit entre les Douanes et la police. Les ministres de l'Economie, des Finances et du Budget ont saisi l'occasion pour rendre hommage aux douaniers... et ils ont eu raison.

bouleverser, par une réforme très ambitieuse, tout le système. Mais les résultats risquent de ne pas être à la mesure des intentions. Il est infiniment plus fécond, en revanche, de proposer des ajustements ponctuels, susceptibles de faciliter une adaptation permanente aux priorités nées des formes renouvelées de l'insécurité.

II - B1 - Le bouleversement des structures : une réforme stérile

La multiplicité des acteurs suggère évidemment une solution de type centralisateur, par regroupement, sous l'autorité d'un haut responsable de rang ministériel, voire, et cela est moins évident, sous l'autorité du Premier Ministre lui-même, des différents services (DST, RG, PAF, etc...).

Une telle institution présenterait pourtant l'inconvénient majeur de remettre en cause les habitudes et les comportements traditionnels. N'oublions pas que le modèle initial de nos structures a été défini au début du siècle...

Et puis, tout un chacun conserve encore en mémoire une expérience semblable, dont les enseignements ont été très négatifs : la nomination, au lendemain de l'attentat de la rue des Rosiers, le 9 août 1982, d'un secrétaire d'Etat à la sécurité, assez rapidement dépossédé, et par ses propres collaborateurs, de ses compétences propres.

Reste alors l'hypothèse de confier cette mission à un très haut fonctionnaire : on a pu caresser l'idée d'une **Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)**, contrôlant au moins le contre-espionnage et l'anti-terrorisme. Le parallélisme est éclatant avec le rôle dévolu, hors des frontières, à la Direction Générale de la sécurité extérieure (DGSE)...

Ce serait toutefois oublier l'existence de la Direction Générale de la Police Nationale, dont dépendent théoriquement les autres directions, dites "actives"...

Un bouleversement des structures ne saurait donc contribuer à résoudre les difficultés. Il est, en revanche, plus performant de rechercher des solutions ponctuelles.

II - B2 - Les ajustements nécessaires : une réforme féconde

De tels ajustements consistent en une adaptation des services centraux et en un effort supplémentaire de déconcentration.

II - B2a - L'adaptation des services centraux

Quatre voies de réformes méritent d'être explorées :

- le recentrage des activités des RG et de la DST,
- la consécration du rôle de la police judiciaire,
- l'amélioration de la coordination interministérielle.
- le remodelage de la police au quotidien.

II B2 a1 - Le recentrage des activités des RG et de la DST

Les Renseignements généraux ont été depuis quelques mois, sévèrement critiqués, non seulement de l'extérieur, mais aussi de l'intérieur.

En réalité, ce service souffre d'une réelle incohérence hiérarchique : la Direction générale de la police nationale ne semble pas exercer une autorité suffisante sur la Direction centrale des Renseignements généraux, qui, elle-même, ne peut contrôler les Renseignements généraux de la Préfecture de police. Cette situation

étrange aboutit à un premier cloisonnement entre administrations.

Mais cette analyse mérite d'être approfondie. On a l'impression, en effet, d'une démultiplication des responsabilités au sein même de l'organisation. Tout se passe comme s'il existait de véritables clans, suivant un "patron", lui-même affidé à un supérieur, et tout se passe comme si l'existence de ces différentes filières répondait au souci de fournir des renseignements de toute nature à des demandes émanant de multiples origines. Ce type de structure mérite, au surplus, d'être apprécié compte tenu du poids des habitudes, de l'inertie des comportements, de la tendance naturelle à la bureaucratisation. La réforme en cours à la Préfecture de police, menée par un ancien responsable de la police judiciaire, vise précisément à enrayer cette dégénérescence. Elle a déjà permis d'obtenir, sur le terrain, des résultats tangibles. Mais elle ne résout pas les difficultés liées à la multiplicité des missions confiées, en fait, aux Renseignements généraux et elle ne répond pas à toutes les préoccupations.

En effet, la question essentielle demeure celle du statut des Renseignements généraux. On a pu souligner que ce service était une "spécialité bien française" ; dans les pays anglo-saxons, en Allemagne, en Italie, il n'existe pas de structure équivalente, aussi spécialisée dans les informations d'ordre politique ; le contre-espionnage ou la police judiciaire y assument cette fonction.

Dans ces conditions, il est permis de s'interroger sur l'opportunité d'un éventuel "recentrage" des Renseignements généraux.

La Surveillance du territoire paraît avoir mieux maîtrisé les évolutions : la direction a su redéployer ses activités en passant progressivement, non sans succès, du contre-espionnage classique à la lutte anti-terroriste. Mais ses activités demeurent trop exclusivement orientées vers la répression des actes criminels ; elle peut être sollicitée discrétionnairement pour agir en direction de cibles extrêmement variées.

Au fond, il vaudrait mieux que les Renseignements généraux renseignent et que la Surveillance du territoire surveille...

II - B2a2 - La consécration du rôle de la police judiciaire

La police judiciaire est une institution éprouvée, chargée de réprimer les crimes et les délits. Ses représentants ont qualité pour exercer des fonctions déléguées de magistrats. Ils le font, le plus souvent, dans un esprit de pure soumission à la légalité républicaine, en suivant à la lettre les procédures requises pour permettre le respect des droits de la défense.

Au surplus -ce qui ne gêne rien- cette police est d'une extrême compétence : la section financière dispose du précieux concours d'un bon millier de fonctionnaires de haut niveau, équivalents à l'expertise-comptable.

Et elle est, grâce à ses offices, bien structurée...

Enfin, elle anticipe correctement sur les événements :

- par l'effort accompli pour surmonter les retards accumulés, vis-à-vis de nos voisins (Royaume-uni, République fédérale d'Allemagne), en matière de **police scientifique**.

- par la **programmation du développement des activités**, en rationalisant les structures, notamment en déchargeant les services régionaux de tâches inutiles.

II - B 2a3 - L'amélioration de la coordination interministérielle

Il devient chaque jour de plus en plus indispensable de repenser la notion de sécurité intérieure.

Le ministère de l'Intérieur a sa part propre au sein du dispositif.

Mais il ne peut exercer ses responsabilités en négligeant à l'excès le rôle d'autres administrations : la gendarmerie ou les douanes.

L'institution d'un Conseil national de la sécurité, à l'image du Conseil de sécurité intérieure réuni de 1986 à 1988, sur le modèle américain, revêtirait alors tout son sens.

II - B - 2a4 - Le remodelage de la police au quotidien

La DCPU se voit aujourd'hui confrontée de plain-pied aux mutations difficiles d'une société en voie de transformation rapide. C'est ainsi que le déplacement de populations nouvelles vers les villes, caractéristique croissante de l'époque contemporaine, exige un corps de police spécialisé dans le milieu citadin. Les polices urbaines des départements de la petite et de la grande couronnes doivent, par exemple, tenir compte de l'accroissement de la population de la région parisienne, en dix ans, de près de 550 000 personnes. La difficulté des missions n'est pas, d'ailleurs, augmentée en simple proportion de l'élévation du nombre d'habitants : le phénomène de concentration génère par lui-même une criminalité spécifique.

Parallèlement, l'accroissement continu de la délinquance suscite des inquiétudes nouvelles auxquelles la police doit répondre. Au cours des dix dernières années, l'évolution de la criminalité dans les circonscriptions de police urbaine apparaît ainsi saisissante :

+ 31,05 %, dûs pour leur plus grande part à l'augmentation de la délinquance de voie publique (vols à main armée, vols avec violence, cambriolages, vols dans les véhicules, vols de véhicules, dégradation) ou à la délinquance pour partie liée à la toxicomanie (+ 406, 89 %) ; l'augmentation des infractions d'ordre automobile est également très sensible (+ 70,19 %).

Face à cette évolution, les polices urbaines semblent relativement bien armées grâce à leurs principes généraux d'organisation alliant prévention et répression selon un dosage établi en fonction des caractéristiques d'un terrain qu'elles peuvent fort bien jauger par leur implantation largement déconcentrée.

Cependant, outre les évolutions générales qu'appellent l'ensemble des services, notamment le développement de moyens de traitement de l'information et de transmission et le recrutement de personnels spécialisés formés au maniement de ces moyens, les polices urbaines semblent devoir faire l'objet de trois types de réformes :

- pour les structures, l'association, au niveau du département, des polices urbaines avec les autres services de police, déconcentrés aux fins d'une meilleure coordination ; à cet égard, l'expérience de "départementalisation" en cours se révèle particulièrement instructive.

- pour les moyens en personnels, la mise en place de procédures de gestion valorisant les tâches en recentrant celles-ci sur les missions essentielles des polices urbaines et permettant de meilleures conditions d'emploi des personnels ; il apparaît ainsi que les tâches d'enregistrement des plaintes mobilisent trop de personnels davantage qualifiés pour des missions plus délicates de voie publique,

- pour l'implantation des services, la mise en forme d'une carte évolutive tenant compte des mouvements observés de population vers les zones urbaines et, notamment, les départements de la grande couronne.

On relèvera d'ores et déjà plusieurs expériences mises en oeuvre dans le cadre de vingt *projets de service* lancés par la DGPN tendant à moderniser et rénover le fonctionnement de services de police urbaine. A Toulon, par exemple, siège de l'une de ces expériences, de nombreux policiers jusqu'alors affectés à des tâches administratives ont été réaffectés à des tâches de sécurité publique, l'informatique a été développée et l'accueil du public amélioré.

De telles initiatives méritent indéniablement d'être développées.

II - B2b - Un effort supplémentaire de déconcentration.

La meilleure réponse à apporter au développement de l'insécurité réside dans une gestion de proximité.

Les réformes décentralisatrices n'ont pas modifié, substantiellement, la répartition des compétences.

Il incombe donc aux représentants de l'Etat d'assumer pleinement leur rôle.

L'exemple de la Préfecture de police de Paris correspond au degré le plus poussé de cette déconcentration. La tradition en remonte au second Empire : le Préfet de police -au passage, selon Alain, " le plus heureux des hommes"...- a même été, de novembre 1859 à septembre 1870, puis de février 1874 à février 1876, le chef de toutes les polices de France. Et la promotion à ce haut poste a représenté le couronnement d'une carrière : Charles Blanc en 1897, Louis Lépine en 1893, puis en 1899, Célestin Hennion en 1913, Louis Hudelo en 1917, Jean Chiappe en 1927. Nous avons vu, encore aujourd'hui, toute l'importance -et toute l'influence- de ce grand commis.

Comment s'étonner, dans ces conditions, de la tendance naturellement éprouvée par les préfets délégués pour la police, à revendiquer, à l'image de leur illustre collègue, de réelles compétences, et une grande indépendance ? Ils pouvaient se prévaloir des résultats acquis dans la turbulente capitale.

Toujours est-il que l'expérience a tourné court, en 1988, précisément pour cette raison. Nos préfets délégués pour la police sont devenus les **Préfets adjoints pour la sécurité**, dotés d'une simple délégation de signature -et non plus de pouvoir- inégalement étendue.

Dans les quatre zones où ils sont en fonctions (Lille-Lyon-Marseille-Corse), ces préfets ont toutefois en charge la gestion des **actes de réglementation** ; mais ils **n'exercent pas de commandement opérationnel**.

Leur rôle est appelé à croître avec le développement des mesures de prévention rendues indispensables par la **promotion d'une nouvelle politique de la ville**.

Cette nécessité de rapprocher l'administration des citoyens implique également une **remise en ordre généralisée du territoire**.

Cela signifie :

- une meilleure définition des compétences de chaque service, le cas échéant par voie législative, comme l'a prévu, pour la sécurité civile, la loi du 22 juillet 1987.

- une meilleure définition des compétences entre services civils : est-il normal que des **conventions** règlent la dévolution des affaires, selon des critères pour le moins contestables ? (à titre d'exemple, la police judiciaire intervient dans le cas des vols à main armée, avec pluralité d'auteurs, mais les polices urbaines sont habilitées à agir à l'encontre d'un agresseur de station-service...).

- une meilleure définition entre services civils et gendarmerie : ce qui revient à soulever l'éternelle question de l'implantation respective des commissariats et des brigades ; les militaires, situés en zone suburbaine, exercent pourtant parfois des attributions d'ordre policier, au détriment de la sécurité dans les campagnes ; il en résulte une insuffisante coopération entre services et une mauvaise coordination de leurs actions.

CHAPITRE III

UNE MEILLEURE UTILISATION DES MOYENS

La police a bénéficié d'un réel effort accompli par l'Etat, au moins depuis 1985, en sa faveur.

On examinera l'évolution des moyens financiers avant d'étudier la situation des effectifs.

III - A - LE PRÉALABLE FINANCIER

L'appréciation du montant des crédits alloués implique successivement :

- une analyse, en longue période, des dotations inscrites dans la loi de finances,

- un constat, en moyenne période, des résultats obtenus par la programmation liée au **Plan de modernisation**.

Elle suggère soit de poursuivre, soit d'engager des réformes.

III - A1 - Evolution des dotations

Distinguons ici entre le montant global des crédits affectés par l'Etat à la police (Préfecture de police incluse) et les sommes allouées à la seule Préfecture de Police.

III - A 1 a - Les crédits de la police : évolution globale

Une seule constatation suffit à illustrer la réalité de l'effort accompli : au cours des dix dernières années, l'accroissement des moyens de la police a excédé l'augmentation des prix et la progression du budget de l'Etat.

Raisonnons d'abord en francs courants. (1)

Le total des dépenses ordinaires et des crédits de paiement est passé de 9,5 milliards de francs en 1980 à 22,9 milliards de francs en 1991 - ce qui représente + 141,0 %.

Le tableau reproduit ci-dessous fournit le détail, année après année, de cette majoration.

Evolution des crédits affectés à la police

(en milliards de francs courants)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Montant	9,5	11,0	13,2	15,1	16,3	17,1	18,4	19,1	19,4	19,9	21,7	22,9
Variation (%)	-	+ 15,8	+ 20,0	+ 14,4	+ 7,9	+ 4,9	+ 7,6	+ 3,8	+ 1,6	+ 2,6	+ 9,0	+ 5,5

(1) Hors informatique et remboursements à des administrations

De 1981 à 1985, ont été privilégiés : les créations d'emplois, les avantages catégoriels et la formation.

De 1986 à 1988, avec l'amorce du Plan de modernisation, le retard de l'équipement des services a commencé à être comblé.

Depuis 1989, on assiste à une reprise des créations d'emplois et à une relance des actions de formation.

Raisonnons ensuite en francs constants.

Le tableau ci-après fournit le détail, année après année, de l'augmentation des dotations.

Evolution des crédits affectés à la police

(en milliards de francs constants)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Montant	17,9	18,4	19,7	20,5	20,6	20,4	21,4	21,6	21,4	21,1	22,4	22,9
Variation (%)	-	+ 2,8	+ 7,1	+ 4,1	-	- 1,0	+ 4,9	+ 1,0	- 1,0	- 1,0	+ 6,2	+ 2,2

On remarque les reculs des années 1985, 1988 et 1989. La régression de 1985 -base du Plan de modernisation de la police- suggère que le caractère satisfaisant de l'exécution de la programmation 1985-1990 peut être relativisée.

III - A1 b - Le cas particulier de la Préfecture de police de Paris

Les moyens alloués à la Préfecture de police de Paris ont une double origine :

- ils consistent d'abord en crédits délégués par le ministère de l'Intérieur, à hauteur d'un peu plus de 5 milliards de francs en 1990 (dont près de 4,5 milliards de francs au titre des dépenses de personnel).

- ils proviennent ensuite du budget spécial voté par le Conseil de Paris, à raison de près de 2 milliards de francs en 1990 (dont 91,1 % en fonctionnement).

Le tableau et l'histogramme reproduits ci-après révèlent, en 1990 par rapport à 1980, une augmentation de 112 % du montant des crédits délégués, et une progression sensiblement équivalente, de 110 % de celui du budget spécial.

La Préfecture de police est donc tributaire de la volonté des élus locaux. Il s'ensuit d'inévitables difficultés d'ordre politique, liées au statut particulier de Paris, dont les représentants revendiquent, en contrepartie de leur contribution, la reconnaissance pour le maire de Paris de pouvoirs de police municipale équivalents à ceux des maires de communes à police d'Etat, c'est-à-dire des maires de la plupart des grandes villes de France.

En effet, à Paris, le Préfet de police est l'autorité de police municipale principale et le maire ne dispose que de compétences résiduelles. Cette situation, héritée de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, se caractérise par un partage des compétences extrêmement complexe, source de continuel risques de blocage dans l'exercice des pouvoirs de police municipale et d'une grande confusion dans les responsabilités, qui ne peut qu'être incomprise par les administrés.

Le Sénat a d'ailleurs estimé que la spécificité de la capitale ne peut justifier une position aussi dérogoire au droit commun et aussi contraire aux principes de la décentralisation que celle du maire de Paris au regard des pouvoirs de police municipale. C'est pourquoi sur le rapport de sa Commission des Lois, la Haute

Assemblée avait, le 11 mai 1990, adopté une proposition de loi relative à l'exercice du pouvoir de police municipale à Paris (1)

Ce texte adapte à Paris le régime de police municipale des communes à police d'Etat, sous réserve d'aménagements nécessités par le statut de capitale de la Ville et inspirés par le souci de ne pas porter atteinte à l'autorité de l'Etat. Car, si, pour la Haute Assemblée, un rééquilibrage et une clarification des pouvoirs de police municipale sont indispensables dans la capitale, la nouvelle répartition des compétences qu'elle a proposée n'exclut évidemment pas la concertation de la mairie avec la Préfecture de police. On ne peut que regretter que cette proposition de loi n'ait pas encore été examinée par l'Assemblée Nationale.

Son adoption serait certainement de nature à apaiser certaines tensions qui peuvent se traduire par le retard mis parfois par le Conseil de Paris pour voter le budget spécial.

Quand le Conseil de Paris tarde ainsi à se prononcer, il faut recourir à des mesures draconiennes pour assurer l'activité des services : on n'engage alors, pendant les premiers mois de l'année, que le quart des dotations inscrites au précédent budget primitif.

Plus fondamentalement, le contrôle financier est exercé dans des conditions juridiques mal définies.

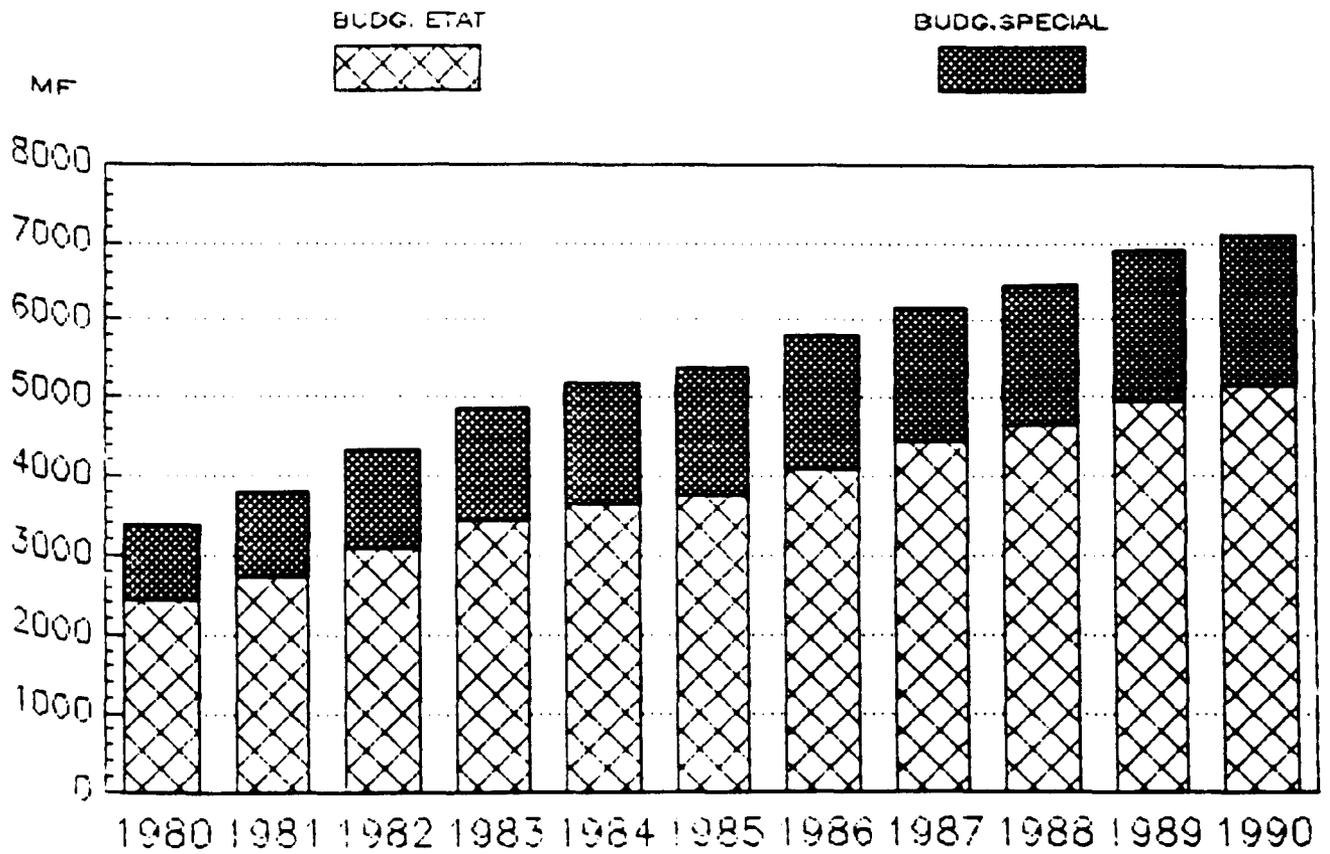
Le contrôleur financier de la Préfecture de police joue sans doute son rôle traditionnel vis-à-vis des crédits délégués.

(1) Proposition de loi relative à l'exercice du pouvoir de police municipale à Paris présentée par MM. Raymond BOURGINE, Michel CALDAGUES, Jean CHERIOUX, Roger CHINAUD, Maurice COUVE de MURVILLE, Philippe de GAULLE, Bernard GUYOMARD, Mme Nicole de HAUTECLOCQUE, MM. Christian de la MALENE, Roger ROMANI, Pierre-Christian TAITTINGER (Sénat n° 39, 1989-1990).

Mais il a successivement perdu, en théorie, ses compétences sur le **budget spécial de fonctionnement**, en 1977, puis sur le **budget spécial d'investissement**, en 1982. Dans ces deux cas, le Préfet de police a écrit au contrôleur financier pour lui demander de continuer à donner des avis, des observations ou des suggestions. Cette décision répond, bien évidemment, à une exigence de saine gestion. Elle requiert une particulière aptitude à vérifier la nature et l'exactitude des imputations budgétaires. La régularité des opérations est ainsi préservée.

On peut cependant regretter l'existence de certaines pratiques, considérées à l'origine comme privilèges de fonctions, et qui tendent, comme toujours, à se généraliser : à titre d'exemple, il deviendrait urgent de veiller à une meilleure application des dispositions concernant l'utilisation d'insigne distinctifs (cocardes, girophares) pour les besoins du service ou d'un mandat, dans les conditions requises par le décret du 13 septembre 1989 et sa circulaire d'application du 29 novembre 1989.

EVOLUTION, DE 1980 à 1990, DES DEPENSES DU BUDGET DE LA PREFECTURE DE POLICE DE PARIS



DEPENSES DE 1980 à 1990 ¹
(en millions de francs)

BUDGET ETAT (intérieur)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Personnel	2.164	2.449	2.768	3.041	3.258	3.370	3.580	3.762	4.077	4.189	4.494
Fonctionnement ...	216	272	306	349	340	374	415	509	439	587	509
Investissement ...	18	12	23	66	60	29	100	178	145	127	149
TOTAL	2.428	2.733	3.097	3.456	3.658	3.773	4.095	4.449	4.661	4.959	5.152

¹ Ces chiffres ne comprennent pas la valorisation de certaines dotations physiques spécifiques en provenance de l'Administration Centrale (notamment véhicules et armement)

BUDGET SPECIAL DE LA PREFECTURE DE POLICE

Fonctionnement	908	1.029	1.156	1.310	1.408	1485	1.543	1.578	1.665	1.768	1.774
Investissement	33	33	86	88	111	126	170	145	133	162	175
TOTAL	941	1.062	1.242	1.398	1.519	1.611	1.713	1.723	1.798	1.929	1.947
TOTAL GENERAL	3.364	3.790	4.334	4.849	5.172	5.379	5.767	6.158	6.445	6.874	7.073

III - A2 - Un précédent intéressant : le Plan de modernisation de la police (1985-1990)

L'adoption du **Plan de modernisation de la police**, en application de la loi du 7 août 1985, a consacré la réalisation d'un **effort financier particulièrement important** afin de remédier aux insuffisances constatées.

Selon l'article premier de la loi précitée, il ne s'agissait rien moins que de "**mettre en oeuvre les moyens nécessaires à l'exécution des missions assignées à la police nationale**". Un rapport annexé au texte était littéralement voué au culte de "**l'efficacité**" : celle-ci, reconnue comme "**priorité**", était subordonnée au respect de trois conditions : "la formation, l'équipement et la présence sur le terrain". Ce rapport, dont la concision n'était pas la qualité principale -plus de 15 pages au Journal Officiel ! (1) fournissait même les "**moyens budgétaires supplémentaires par rapport aux crédits votés pour 1985**" : au total, une somme de mesures nouvelles d'un montant, sur cinq ans, de **5,34 milliards de francs** (2)

A l'arrivée, fin 1990, on dispose de **6,89 milliards de francs**. (chiffre obtenu en additionnant, année après année, le total de la variation -au titre des dépenses ordinaires et des autorisations de programme- par rapport aux crédits de 1985).

Le tableau reproduit ci-dessous fournit le détail de l'évolution :

(en milliards de francs courants)

1986	1987	1988	1989	1990
+ 1,03	+ 1,39	+ 1,50	+ 1,58	+ 1,39

(1) Journal Officiel (Edition des Lois et décrets) du 8 août 1985.

(2) La Cour des Comptes a relevé les difficultés rencontrées lors de l'élaboration du plan (défiance des procédures) et lors de son exécution (précipitation et approximations).

En ne tenant compte que des dépenses ordinaires et des crédits de paiement –ce qui est plus logique, mais l'objectif du plan de modernisation portait sur les dépenses ordinaires et les autorisations de programme– le résultat équivalent est de 6,47 milliards de francs.

Raisonnons à partir de ce dernier chiffre, dont le tableau ci-après fournit la décomposition.

**Bilan du Plan de modernisation
de la police (1985-1990)**
(lois de finances initiales ; total des dépenses ordinaires
et des crédits de paiement)

(en milliards de francs courants)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Fonctionnement	0,745	1,074	1,224	1,293	1,333	1,305
Moyens de transport	0,349	0,530	0,604	0,653	0,658	0,662
Potentiel de mission	0,461	0,495	0,565	0,576	0,583	0,627
Immobilier neuf	0,213	0,284	0,495	0,343	0,379	0,580
Informatique-Transmissions	0,175	0,226	0,292	0,310	0,357	0,402
Logements	0,010	0,074	0,062	0,044	0,092	0,079
Formation	0,005	0,010	0,008	0,007	0,015	0,023
TOTAL	1,958	2,693	3,250	3,226	3,417	3,678
Variation par rapport à 1985	-	+ 0,735	+ 1,292	+ 1,268	+ 1,459	+ 1,720
Total cumulé des variations annuelles	-	+ 0,735	+ 2,027	+ 3,295	+ 4,754	+ 6,474

Deux constatations peuvent être formulées.

En premier lieu, les années 1987-1988 marquent un net tassement, sous l'effet de mesures générales de restriction budgétaire : la construction de logements est notamment ralentie. Mais d'autres secteurs sont touchés (parc automobile, équipements informatiques, formation des personnels).

En second lieu, les moyens dévolus à la **modernisation technique des services** progressent sans doute insuffisamment compte tenu des besoins.

Evolution des crédits affectés à l'informatique et aux transmissions (dépenses ordinaires et crédits de paiement)
(en millions de francs courants)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Informatique	82,0	112,0	154,0	168,0	208,0	233,0
Transmissions	92,7	113,7	137,9	142,3	148,9	168,4
TOTAL	174,7	225,7	291,9	310,3	356,9	401,4

Au surplus, une divergence de choix entre les équipements informatiques, opposant le Ministère de l'Intérieur et la Préfecture de Police, suscite de nouveaux retards. Aussi bien est-il indispensable d'inscrire, aux prochains budgets, les crédits nécessaires à l'exécution d'un "schéma directeur" pour les ensembles électroniques de gestion. L'informatisation des salles opérationnelles de commandement doit constituer une véritable priorité.

Au cours de ces années, on a pourtant pu rénover ou construire plus de 340.000 m² de locaux (commissariats, notamment); on a acheté 17.000 véhicules légers ; plus de 2.500 logements affectés aux policiers ont été programmés.

Le bilan n'est donc pas négatif. Mais il serait illusoire de s'en contenter. Une étude budgétaire tendant à évaluer le montant de l'enveloppe de sécurité est en cours. Elle mérite de déboucher sur des décisions rapides.

III - A3 - Des réformes indispensables à poursuivre ou à engager

Une expérience est actuellement conduite afin de "globaliser" les crédits accordés à des services dépensiers. Votre Rapporteur –qui a déjà pu apprécier les effets bénéfiques de ce type de réforme dans le secteur de la recherche scientifique– estime que les nouvelles procédures méritent d'être généralisées.

Ces mesures visent à conférer des responsabilités accrues aux gestionnaires ; elles portent sur des "enveloppes" de moyens de fonctionnement (à l'exception des crédits de personnel) ; elles intéressent, tout à la fois, des services à caractère national –le service central des CRS– et des services à ressort territorial bien défini.

Le service central des CRS a ainsi obtenu, en 1990, dans ces conditions, une somme de près de 200 millions de francs.

Les départements de la région Midi-Pyrénées, à hauteur de 50 millions de francs, le département du Val-de-Marne ont également été attributaires, à titre expérimental. Dans ce dernier cas, il incombe au Préfet de région de négocier, avec ses Préfets de départements, les crédits ainsi dévolus à la police.

Les forces de sécurité relèvent, par ce moyen, le défi de l'adoption des méthodes modernes de gestion ; une correcte maîtrise des coûts, au plus près des besoins, permet, en effet, de procéder aux ajustements nécessaires : les responsables peuvent arbitrer, au sein de leur marge de manoeuvre, entre plusieurs actions.

Encore faut-il que, parallèlement, soient mis en place des systèmes de contrôle de la dépense.

L'administration des Finances, assez curieusement, n'est pas hostile à ce projet. Il ne s'agit plus, en effet, lors des négociations budgétaires, de réévaluer, ligne par ligne, les crédits de telle ou telle nature ; on procède par actualisation forfaitaire, compte tenu de l'érosion monétaire, d'une masse globale. Les risques de dérive fonctionnelle se trouvent mieux maîtrisés...

Cette réforme est donc profitable. Elle mérite d'être progressivement étendue et sectoriellement, et géographiquement.

Mais elle devrait être complétée par l'affinement de la comptabilité des services.

Il est extrêmement difficile, sinon impossible, d'identifier les crédits alloués aux différentes directions. Cette opacité résulte sans doute d'exigences d'ordre stratégique (citons l'exemple de la DST). Mais des progrès devraient pourtant être réalisés en ce domaine, même en tenant compte de la discrétion nécessaire.

III - B - VERS UNE GESTION RENOUVELÉE DES RESSOURCES HUMAINES

Un examen de l'évolution des effectifs conduit à souligner le caractère indispensable de certaines réformes.

III - B1 - Evolution des effectifs

Les effectifs ont augmenté de près de 10 % de 1981 à 1990, atteignant plus de 111.000 agents. Une hausse rapide peut être constatée de 1981 à 1984 (+ 7,4 %).

L'augmentation intéresse surtout les personnels de la PAF (+ 72,0 %) et les bénéficiaires des actions de formation (+ 26,0 %) ; à un moindre degré, la police judiciaire (+ 9,7 %).

Il y a eu **stabilisation** pour les polices urbaines, les RG et la DST, et **diminution** pour les CRS (- 10,0 %) et pour la Préfecture de police (- 10,8 %).

Le tableau reproduit ci-après fournit toutes ces évolutions.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS DES PERSONNELS EN TENUE ET EN CIVIL DE
LA POLICE NATIONALE DE 1981 à 1985 AU 1ER JANVIER DE CHAQUE ANNEE**

	1981			1982			1983			1984			1985		
	CIVILS	TENUE	TOTAL												
PU	7982	46466	54448	7967	46722	54689	8121	48512	56633	8233	51119	59352	8370	51732	60102
CRS	61	13849	13910	62	13918	13980	55	13635	13690	53	13825	13878	54	13813	13867
PJ	2395	-	2395	2360	-	2360	2410	-	2410	2480	-	2480	2571	-	2571
RG	2157	-	2157	2280	-	2280	2300	-	2300	2320	-	2320	2373	-	2373
PAF	797	1812	2609	831	2124	2955	857	2820	3677	895	3322	4217	924	3327	4251
ST	1093	-	1093	1084	-	1084	1090	-	1090	1131	-	1131	1180	-	1180
PP	4051	15641	19692	4023	15543	19566	4018	15552	19570	4064	15356	19420	4146	15131	19277
DPEP	203	856	1059	202	1095	1297	236	1182	1418	311	1234	1545	311	1070	1381
ELEVES	461	1752	2213	777	1744	2521	817	3222	4039	1083	1635	2718	633	1248	1881
DIVERS	644	903	1547	541	1025	1566	615	1046	1661	470	1066	1536	457	1050	1507
TOTAL	19844	81279	101123	20127	82171	102298	20519	85969	106488	21040	87557	108597	21019	87371	108390

EVOLUTION DES EFFECTIFS DES PERSONNELS EN TENUE ET EN CIVIL DE
LA POLICE NATIONALE DE 1986 à 1990 AU 1ER JANVIER DE CHAQUE ANNEE

	1986			1987			1988			1989			1990		
	CIVILS	TENUE	TOTAL												
PU	8276	51813	60089	8161	51913	60074	8222	52443	60665	8293	52530	60823	8245	52407	60652
CRS	55	13792	13847	49	13758	13807	46	13668	13714	47	13851	13898	46	13720	13766
PJ	2605	-	2605	2632	-	2632	2691	12	2703	2775	12	2787	2872	18	2890
RG	2369	-	2369	2328	-	2328	2315	21	2336	2366	21	2387	2374	21	2395
PAF	931	3363	4294	924	3620	4544	944	3737	4681	968	3703	4671	1009	3941	4950
ST	1186	-	1186	1179	-	1179	1160	28	1188	1159	29	1188	1164	37	1201
PP	4103	15249	19352	4040	15830	19870	4059	15550	19609	4176	15344	19520	4155	15162	19317
DPFP	296	1106	1402	314	1123	1437	338	1217	1555	357	1020	1377	354	111	1465
ELEVES	586	1033	1619	717	1599	2316	1041	1562	2603	1007	1662	2669	885	1578	2463
DIVERS	464	1043	1507	491	1108	1599	539	1151	1690	553	1187	1740	617	1476	2093
TOTAL	20871	87399	108270	20835	88951	109786	21355	59389	110744	21701	89359	111060	21721	89471	111192

Il existe, en valeur absolue, trois grandes masses :

- **les polices urbaines** (environ 55,0 % du total des effectifs en 1990, contre près de 54,0 % en 1981),

- **la Préfecture de police** (17,0 % en 1990 contre 19,5 % en 1981),

- **les CRS** (12,4 % en 1990, contre 13,8 % en 1981).

Ces effectifs placent la France dans une situation proche de celle des pays de la Communauté économique européenne.

Ce constat pourrait conduire à un jugement favorable sur la politique conduite dans ce domaine.

Une telle opinion mérite cependant d'être nuancée.

On ne peut, en premier lieu, manquer de s'interroger, à la lumière des graves événements qui se répètent depuis plusieurs mois dans certaines banlieues –où des bandes organisées de voyous affrontent, des heures durant, les forces de police– sur l'adéquation des effectifs aux besoins. La question se pose tout particulièrement pour les personnels en tenue des polices urbaines. A l'évidence, en effet, ces effectifs sont insuffisants dans de telles circonstances, même s'ils peuvent être rapidement doublés d'unités des C.R.S. ou de Gendarmerie mobile.

Votre Rapporteur pense que de tels événements imposent de ne pas se contenter des disponibilités et il estime que des recrutements de nouveaux personnels en tenue sont indispensables. De tels recrutements sont également vivement souhaitables dans de

nombreux corps spécialisés de la Police nationale, telle la Police de l'Air et des Frontières.

Un programme d'accroissement des effectifs sur cinq ans devrait compléter les dispositions d'une prochaine loi de modernisation.

L'affectation d'appelés dans la Police nationale doit être, pour sa part, poursuivie. En effet, ce sont 10.000 hommes que la loi permet d'intégrer de la sorte pour des missions, certes limitées, mais dont le mérite est de décharger les personnels professionnels de tâches secondaires. Or, on ne compte actuellement que 4.400 postes dans la police offerts aux jeunes gens effectuant leur service national. De plus, seuls 3.300 candidats se présentent pour ces missions.

III - B2 - Des réformes indispensables

Plus généralement, la situation actuelle des effectifs de la Police nationale appelle d'autres évolutions.

III - B2a) Recrutement et formation

Une réflexion sur les effectifs doit prendre en compte le nombre très insuffisant de personnels administratifs et techniques dont disposent aujourd'hui les services.(10 % de l'effectif global). De nombreux policiers formés au terrain sont dès lors -on l'a vu- tenus à des tâches de bureau : dactylographie des procès-verbaux, etc... que pourraient utilement accomplir des personnels civils ou du service national. Il importe sans aucun doute qu'un effort soit engagé dans ce domaine. En République Fédérale d'Allemagne, ces personnels représentent 50 % des effectifs. Un tel objectif devrait être atteint dans des délais raisonnables.

La distribution des personnels entre les services généraux et les services spécialisés doit, quant à elle, être repensée. Il est vrai que l'exercice est difficile. C'est au demeurant l'une des questions les

plus complexes que de déterminer la dimension respective idéale des polices spécialisées et des polices généralistes. Cependant, certains services manquent de personnel, cependant que d'autres comptent des effectifs parfois insuffisamment employés, ou à tout le moins mal répartis sur le territoire.

L'organisation des corps doit être précisée. Une concertation a été engagée à ce sujet entre les représentants de l'Administration et les organisations syndicales. On en rapprochera l'examen en cours d'un statut particulier des ingénieurs et des personnels techniques de la police technique et scientifique.

Le développement de la formation des personnels reste une priorité. Celle-ci est certes d'excellente qualité (1) La police judiciaire compte par exemple de remarquables spécialistes : celle de la Préfecture de police -le "Quai des Orfèvres"- réunit de très grands professionnels des enquêtes criminelles.

On sait que la formation des gardiens de la paix a été une priorité de l'administration ces dernières années. Sa durée a successivement été portée de 4 mois en 1982 à 8 mois en 1989, puis à 12 mois en 1990, norme définitivement fixée par le plan pluriannuel de formation présenté le 8 mars 1989.

D'autre part, chaque fonctionnaire de police, en application du même plan, dispose d'un crédit annuel de quarante heures de formation continue.

Cependant, cet effort global doit être poursuivi sans relâche.

(1) Plus de la moitié des candidats à la fonction de gardien de la paix possèdent un baccalauréat.

Enfin, la gestion des effectifs doit, au départ, comporter un ensemble de dispositions incitant davantage les jeunes diplômés à se diriger vers les métiers de la police.

Un effort plus grand d'information et de relations publiques paraît, à cet égard, indispensable : l'image du policier n'est pas encore, en effet, celle du technicien de la sécurité, du régulateur de l'ordre social et du spécialiste du droit.

Plus généralement, c'est bien vers une **gestion renouvelée des ressources humaines** que la police doit aller. La Cour des Comptes a souligné l'existence d'un "phénomène de grande ampleur" : l'utilisation des policiers à des tâches non policières (notamment dans les ateliers).

Deux exemples soulignent que celle-ci s'y emploie déjà avec succès.

On doit signaler l'effort de réorganisation en cours des temps de travail des polices urbaines, s'inspirant d'une étude réalisée par la D.C.P.U. quant à l'effectif moyen de référence.

Ensuite, il faut mentionner la présence croissante dans la Police nationale de personnels féminins dont les qualités sont unanimement appréciées et qui viennent -on le sait- de payer un lourd tribut à la mission de sécurité publique. Ces personnels représentent actuellement environ 8 % des effectifs. Cette proportion devrait croître dans les prochaines années notamment à la suite de la décision de la Cour de justice des Communautés européennes du 30 juin 1988 ayant contesté le quota de 20 % des effectifs jusqu'alors fixé pour le recrutement des femmes dans la police nationale.

D'une façon plus générale, on peut s'interroger sur la faiblesse du temps de travail effectif des policiers, constatée par la Cour des Comptes.

III - B2 b) - Vers des polices municipales encadrées

L'existence de polices municipales, dans notre pays, traduit bien le respect d'une tradition vivace.

Sous la III^e République, les villes de plus de 5.000 habitants possédaient, en principe, leurs propres forces de sécurité locale, placées sous l'autorité d'un Commissaire, désigné par le Ministère de l'Intérieur et rémunéré par la municipalité ; les maires étaient responsables du recrutement des autres personnels. L'expérience ne devait pas être particulièrement probante, notamment en raison de l'insuffisante formation des agents et surtout, à cause de réels conflits entre les responsables de l'ordre public.

Ces polices municipales ont pourtant bien survécu : elles existent dans **2.594 communes** et elles regroupent **9.361 fonctionnaires territoriaux**. Mais elles se développent dans un contexte anarchique : le cadre légal de leur action est mal défini (1)

Evolution des polices municipales

Année	Communes	Effectifs
1984	1.748	5.641
1987	2.345	8.159
1990	2.594	9.361

(1) La loi du 13 juillet 1987, posant le principe de complémentarité des polices municipales avec les forces de police d'Etat, a disposé, fort simplement, que "sans préjudice de la compétence générale de la Gendarmerie nationale et de la police nationale, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques peuvent être placées par le maire sous la surveillance d'agents de police municipale agréés par le Procureur de la République dans les conditions prévues à l'article L 412-49" (du Code des Communes).

Elles obéissent d'abord à une indéniable diversité :

- certaines communes ont un ou deux agents, d'autres, plusieurs dizaines, ce qu'explique la taille de la commune,

- il existe des polices municipales dans des communes où est implantée ou la police nationale, ou la gendarmerie nationale,

- des agents sont armés, d'autres ne le sont pas,

- les tenues et les coiffures diffèrent, ce qui n'est pas critiquable,

- les missions dévolues à toutes ces polices municipales sont très variées, etc...

Le tableau reproduit ci-après permet de prendre une exacte mesure du phénomène.

LES POLICIERS MUNICIPAUX (P.M.)

(juin 1990)

<p>A) Total des communes employant des P.M 2 594 soit 10 % des communes françaises</p> <p style="margin-left: 20px;">. Communes employant plus de 10 PM 168 (6,4 %)</p> <p style="margin-left: 40px;">- dont effectifs entre 10 et 20 95 (3,6 %)</p> <p style="margin-left: 40px;">- dont effectifs > à 20 73 (2,8 %)</p> <p style="margin-left: 20px;">. Communes de plus de 100 000 habitants (1982) 36</p> <p style="margin-left: 40px;">- employant au moins 10 PM 24 (66 %)</p> <p style="margin-left: 40px;">- employant plus de 20 PM 19 (52 %)</p> <p>B) Effectif total des P.M (1989) 9 361</p> <p style="margin-left: 20px;">- dont 40 % armés</p> <p style="margin-left: 20px;">. Evolution des effectifs</p> <p style="margin-left: 40px;">- 1984 dans 1748 communes 5 641</p> <p style="margin-left: 40px;">- 1987 dans 2345 communes 8 159</p> <p style="margin-left: 40px;">- 1989 dans 2594 communes 9 361</p>		<p>Départements dont l'effectif de PM > 100</p> <p>ALPES MARITIMES 749</p> <p>AUDE 101</p> <p>BOUCHES-DU-RHONE..... 517</p> <p>GARD..... 224</p> <p>GIRONDE..... 155</p> <p>HERAULT..... 334</p> <p>INDRE-ET-LOIRE..... 167</p> <p>ISERE..... 224</p> <p>LOIRET..... 144</p> <p>MOSELLE..... 149</p> <p>NORD..... 348</p> <p>OISE..... 127</p> <p>PYRENEES-ORIENTALES..... 180</p> <p>RHIN (BAS)..... 135</p> <p>RHIN (HAUT)..... 109</p> <p>RHONE..... 279</p> <p>SAVOIE (HAUTE)..... 142</p> <p>SEINE-ET-MARNE..... 157</p> <p>YVELINES..... 232</p> <p>VAR..... 454</p> <p>VAUCLUSE..... 223</p> <p>ESSONNE..... 160</p> <p>HAUTS-DE-SEINE..... 195</p> <p>VAL-DE-MARNE..... 218</p> <p>VAL D'OISE..... 106</p> <p>GUADELOUPE..... 274</p> <p>MARTINIQUE..... 105</p>
--	--	---

Cette diversité confère toute leur redoutable complexité aux innombrables aspects du sujet.

Un effort de réflexion a pourtant été entrepris, depuis quelques années :

- une Commission, associant, sous la présidence de M. Louis LALANNE, des maires et des représentants des principales administrations intéressées, a remis un premier rapport, rendu public le 27 mars 1987 ;

- le Conseil des Ministres du 2 décembre 1987 a adopté un projet de loi, voté par le Sénat le 20 décembre 1987 ; mais le Gouvernement n'a pas saisi l'Assemblée Nationale ; nul doute que les alternances de 1988 ont produit leur effet.

- un nouveau Rapport a été demandé à M. Jean CLAUZEL, remis le 28 mai 1990 ; l'auteur estimait notamment que la situation... "témoigne avec évidence de la nécessité d'une remise en ordre de l'état de fait existant".

La contribution des polices municipales au maintien de l'ordre public ne saurait, en effet, être négligée. Mais, bien évidemment, elle exige un solide encadrement pour éviter tout éventuel débordement et lui conférer une efficacité éprouvée.

L'existence de telles polices est subordonnée au respect de trois conditions.

Il est nécessaire de réaffirmer clairement, en premier lieu, le caractère complémentaire de ces compétences liées à une fonction d'autorité : la police nationale et la gendarmerie ne sauraient être dépossédées de leurs compétences.

En conséquence, il est indispensable d'insister sur le rôle de prévention des agents municipaux .

Faut-il uniformiser leur tenue ?

Cette exigence n'impliquerait pas de continuer à leur refuser plus longtemps la capacité de verbaliser dans les domaines où leur compétence serait reconnue, excédant la circulation routière. Ils exerceraient alors certaines fonctions de police judiciaire.

Encore faut-il veiller -dernière condition- à la qualité des hommes.

Qui dit qualité dit recrutement et formation.

Deux précieux concours méritent d'être signalés :

- l'emploi de fonctionnaires pré-retraités ou retraités de la police nationale,

- l'utilisation d'appelés du contingent ; d'ores et déjà, plus de 3.000 d'entre eux ont été affectés, l'an dernier, dans des communes volontaires, qui présentent un taux de délinquance élevé. Ces jeunes policiers auxiliaires, après avoir reçu une formation de deux mois, dotés d'une arme, assurent l'ilotage, la circulation, la sortie des écoles et la protection de la population. Ils pourraient être utilement recrutés au sein de structures purement locales.

En tout état de cause, la formation des agents doit être considérée comme une nécessité absolue.

On peut penser au système en vigueur pour les sapeurs pompiers, fondé sur des conventions conclues entre le Centre national de la fonction publique territoriale et le ministre chargé de la sécurité civile et les services départementaux d'incendie et de secours. L'école de Nainville-les-Roches, les écoles zonales et départementales ont déjà fait leurs preuves.

Mais la spécificité de la police suppose de solliciter plus directement la contribution des professionnels de l'Etat : l'organisation de stages, rémunérés par les collectivités, pour l'acquisition de connaissances juridiques et pratiques de base, dans les écoles nationales, est une bonne formule.

Sans doute de nombreux écueils seront-ils à éviter.

Parmi ceux-ci figurent, incontestablement, les risques d'un usage inconsidéré des armes. Celles-ci sont une protection. Elles sont plus sûrement un danger. Il incombe donc aux élus –dont la responsabilité est engagée en dernier ressort– de manifester le plus extrême discernement en prenant la décision d'en doter leurs agents.

Une autre inquiétude relève de la possibilité de créer, sur le terrain, toutes les conditions d'une "guerre des polices". Seule, la **personnalité du maire** peut contribuer à désamorcer des conflits éventuels : **il doit assumer la totalité de ses responsabilités pour le maintien de l'ordre municipal.**

Une dernière préoccupation -et non la moindre- est liée au rôle dévolu par le maire à sa police municipale lors de la préparation des campagnes électorales. La plus extrême prudence s'impose pour éviter que ses agents ne deviennent en fait le **corps privilégié des colleurs d'affiches. La police municipale ne peut et ne doit pas servir d'agence électorale.**

L'institution d'un contrôle sur les polices municipales –fût-ce celui de l'Inspection générale de la Police nationale– répondrait à un réel besoin.

Une fois prises ces précautions, on pourrait apprécier à sa juste valeur le rôle des polices municipales.

Arrêtons-nous un moment sur l'exemple de Cannes. Cette ville subit une forte pression de la délinquance, surtout au moment de la saison touristique. Mais les carences –quantitatives (270 agents en 1986, 275 en 1991) et qualitatives (poids des personnels administratifs)– de la police nationale ont imposé un renforcement substantiel des moyens dévolus à la police municipale, créée dès 1968. Le coût est de 3 % du budget. Voici donc une cité où, grâce à l'existence de bons rapports entre les polices nationale et municipale, la petite délinquance diminue (- 2,6 % en 1990 par rapport à 1989), ce qui contraste avec les augmentations constatées dans le département.

La population cannoise, consultée par sondage, approuve, par-delà les clivages partisans, le concours apporté par la police municipale au maintien de la sécurité publique.

Et souvenons-nous du rôle indispensable, dans certains quartiers, des "ilotiers". Au cours des années 1960-1970, ceux-ci ont puissamment contribué à la résorption des "bidonvilles" de la région parisienne. Ils exercent, parallèlement à leur fonction de surveillance, une utile mission de conseil vis-à-vis de certaines populations, en participant activement à leur intégration.

Les policiers municipaux ne doivent être perçus ni comme des **policiers à prix réduit** – par eux-mêmes – ni comme des **gardiens de square** – par leurs collègues nationaux. Tout repose, en définitive, sur l'affirmation, par le maire, de son autorité ; la prochaine élaboration d'un statut est souhaitable ; encore faut-il que les dispositions ainsi adoptées n'aboutissent pas à déposséder les élus de leurs pouvoirs. L'organisation des polices municipales doit respecter les diversités locales. Leur développement aboutirait à apaiser les craintes des citoyens (1)

Il est même parfaitement envisageable de confier aux autorités locales les **règles d'emploi d'unités formées d'appelés, regroupés afin d'assurer la protection en zone urbaine, en zone rurale et autour des points sensibles**. On pourrait aisément mobiliser 70.000 jeunes gens, en les encadrant par une hiérarchie éprouvée, afin de sacrifier aux impératifs les plus élémentaires d'une **police de proximité chaque jour plus nécessaire**. Ne s'agirait-il pas, alors, de renouer avec la tradition d'une **Garde Nationale adaptée aux temps modernes** ?(2)

(1) Les villes à forte fréquentation touristique ont déjà bien aperçu les avantages de la formule : Nice, avec 180 policiers ; Marseille, avec 106 ; Cannes, avec 95 ; Tours, avec 93.

(2) Cf. Charles PASQUA, "Documents" n° 3, janvier 1991 (Immigration - Sécurité intérieure)

CHAPITRE IV

LE STRICT RESPECT DE LA DÉONTOLOGIE

L'explosion, l'été dernier, de l'affaire Doucé, à retombées politiques, a suscité une légitime indignation face aux méthodes de policiers peu scrupuleux. Souvenons-nous. Le mélange était particulièrement détonant : on y trouvait pêle-mêle un ancien pasteur, évoluant dans la communauté homosexuelle, des fonctionnaires des Renseignements généraux, et même, impliqués à leur corps défendant, de hautes personnalités ; on y relevait la trace d'écoutes téléphoniques, bien sûr illégales, mais dont la transcription a été communiquée à un magistrat.

Cet événement, lamentable, alimentait en réalité l'instruction, à nouveau, du procès de certaines méthodes, utilisées au mépris des règles de déontologie les plus élémentaires : recours aux écoutes téléphoniques, manipulations en tous genres, utilisation d'une "brigade du chef"...

On peut y adjoindre les hésitations gouvernementales sur l'épineuse question de l'opportunité de la publication des fichiers.

IV - A - "BAVURES" OU "DÉRAPAGES" ?

Les "bavures" et les "dérapages" existent. Et il serait vain de le nier. La noblesse de la presse est d'en informer l'opinion. Mais personne n'est exempt d'excès. Les comportements inadmissibles de fonctionnaires trop zélés ou trop nerveux ne suffisent pas à jeter le discrédit sur toute une institution vouée au maintien de l'ordre public, prête, comme cela est malheureusement trop souvent le cas, à verser le prix du sang.

On ne peut, pour autant, rester indifférent face à des pratiques bien établies.

IV - A1 - Le recours aux écoutes téléphoniques

La Haute-Assemblée connaît bien les aspects du sujet. Sa Commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques avait déjà tenté de lever un coin du voile (1). Près de vingt années ont passé. L'écran de fumée ne s'est toujours pas dissipé.

Entendons-nous bien.

Dans son Annexe à son Avis budgétaire, notre collègue, M. Paul MASSON, estime, à juste titre, que "les écoutes téléphoniques apparaissent... comme une nécessité dont on ne saurait remettre en cause le principe même"(2). En revanche, "le régime juridique lacunaire qui l'organise n'est plus conforme à la conception contemporaine de l'Etat de droit et vient d'être jugé contraire aux engagements internationaux de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme".

Où en est-on aujourd'hui ?

Il existe des écoutes dites "judiciaires". Certes, ces écoutes ne reposent sur aucun texte légal. Le Code de procédure pénale les ignore. Mais les magistrats les utilisent. Rien de plus simple. Il suffit à un juge d'instruction de donner commission rogatoire à un officier de police judiciaire. Ce juge permet ainsi d'assurer "par tous moyens techniques appropriés" la surveillance de telle ou telle ligne téléphonique attribuée à telle ou telle personne. Des opérateurs spécialisés appartenant, en règle générale, mais pas

(1) Rapport fait au nom de la Commission de contrôle des services administratifs procédant aux écoutes téléphoniques, par MM Pierre MARCILHACY et René MONORY (Sénat n° 30, 1973-1974).

(2) Avis présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur le projet de loi de finances pour 1991, par M. Paul Masson (Sénat n° 90, 1990-1991, tome II, Intérieur-Police et sécurité).

exclusivement, aux Postes et Télécommunications, effectuent ensuite le branchement.

La procédure semble, à ce stade, irréprochable. Mais elle peut être viciée par une utilisation systématique. La Cour européenne des droits de l'Homme n'a d'ailleurs pas hésité à condamner notre pays le 24 avril 1990, au motif, notamment, du caractère insuffisamment protecteur, contre d'éventuels abus, de la loi française.

La réalité est pourtant infiniment plus préoccupante.

La presse a longuement traité de l'existence d'écoutes non plus judiciaires, mais administratives, pratiquées sans aucun fondement. Mention est faite de détails trop précis pour être inventés : on a évoqué, lors de l'affaire Doucé, "une chemise à couleur verte", "comportant 43 feuillets", "frappés d'un cachet rouge" ; on a situé un "opérateur" du "groupe interministériel de contrôle", installé dans les sous-sols des Invalides...

Votre Rapporteur attendait donc, avec une certaine impatience, d'interroger de hauts responsables sur ce brûlant dossier. Aucun n'a été autorisé à répondre. Force est donc de s'en remettre à la sagesse populaire et de conclure par le vieil adage : "qui ne dit mot consent"...

Le Premier Ministre lui-même a d'ailleurs bien évoqué la nécessité de lever toutes les incertitudes, en déclarant "qu'en matière de libertés publiques, nous achèverons dans les jours qui viennent le projet de loi sur les écoutes téléphoniques, que chacun réclamait en vain depuis trente ans" (1). Depuis 6 lustres !

(1) "Un entretien avec M. Michel Rocard", "Le Monde", 7 mars 1991, n° 14342, p. 30. Au Royaume-Uni et en République Fédérale d'Allemagne, il existe un cadre légal à l'interception des communications.

IV - A2 - Manipulations en tous genres

On ne saurait passer sous silence les pratiques traditionnelles de recours aux "contacts" ou aux "indicateurs".

De telles méthodes permettent d'infiltrer des milieux hostiles. Elles sont nécessaires, notamment, pour connaître les opinions et pour prévenir les soubresauts de communautés parfois très hétérogènes en leur sein.

Mais votre Rapporteur ne peut que constater l'existence d'une anomalie.

Passons sur l'exigence élémentaire de sélectivité qui doit présider au recrutement. L'un des aspects de la réforme en cours aux Renseignements généraux de la préfecture de police vise précisément à mieux contrôler la qualité des personnes ainsi "mises en magasin".

Mais il est infiniment plus préoccupant de constater l'apparition, aux côtés des policiers, d'un fort contingent d'indicateurs devenus bien plus que des indicateurs... en fait, de véritables collaborateurs sans réel statut. Ces "supplétifs" peuvent engager nos fonctionnaires dans la voie d'un "dérapage" mal contrôlé. Certaines opérations impliquent d'ailleurs l'utilisation de compétences très spéciales : l'art de "faire une fontaine", c'est-à-dire de "visiter" un appartement, en fournit un bon exemple. Il est temps de remettre de l'ordre dans ce fatras.

Cette initiative suppose, bien évidemment, une restauration du pouvoir hiérarchique ; elle implique également de pouvoir disposer de policiers compétents formés aux nécessités du respect de la légalité ; comment est-il possible, en effet, de ne pas apercevoir à l'avance la fragilité d'une personnalité qui n'hésite pas, pour obtenir le concours d'un "indic", à tirer des coups de feu dans sa porte ? Et d'ailleurs, à supposer que l'intimidation ait abouti, quel crédit aurait-on pu vraiment accorder à un indic ainsi violenté ? Non,

en définitive, un "arrachage" aussi tumultueux suggère que trop de responsables ont atteint le stade extrême de la déréliction...

Comment éviter, au surplus, les effets désastreux, sur le moral de l'immense majorité de policiers intègres et consciencieux, de la persistance de ces pratiques ? Les excès de zèle de "petits Rambo" –qui font passer la défense du service et leur avancement personnel avant le respect de l'intérêt général– doivent être proscrits.

Et les meilleurs fonctionnaires des R.G. ne sont-ils pas "ceux qui ont su demeurer des hommes" ? (1)

IV - A3 - Une invisible "brigade du chef" ?

La "brigade du chef". Autant dire une poignée de "supergendarmes" et de policiers réservée à de discrètes missions. Couverte par de très, très hauts responsables. L'image a-t-elle une réalité ? Sujet douloureux pour chacun. Cent fois évoqué sans jamais obtenir de certitude. Pour l'un -et non des moindres- il y a des groupes "très opérationnels" ; pour l'autre -et non des moindres- il n'existe pas de structure de cette nature. Ont-ils seulement répondu à la même question ?

La Commission n'estime pas avoir été suffisamment éclairée sur ce sujet.

L'affaire Doucé a bien révélé l'existence d'un "groupe". La presse l'a qualifié "des enquêtes réservées". Grave erreur. Il s'agirait en réalité d'un groupe dénommé "d'enquêtes et de recherches". Au moins, les initiales demeurent-elles identiques : le G.E.R.

(1) HARSTRICH (Jacques), avec CALVI (Fabrizio) : "R.,G. - 20 ans de police politique", Calmann-Lévy, 1991, p. 266.

Officiellement, ce G.E.R., créé en 1982 à la Préfecture de Police de Paris, aurait reçu la mission d'enquêter soit sur des personnes (solliciteurs d'audiences, en particulier), soit sur un environnement (sites dits "sensibles" : le Palais de l'Elysée, notamment ; itinéraires suivis dans Paris par les Chefs d'Etats étrangers) ; ou bien de participer à la lutte anti-terroriste ; ou bien de vérifier un renseignement. Officieusement, et sous toutes réserves, il aurait dépassé ce rôle pour infiltrer, en parlant pudiquement, certaines organisations politiques.

A nouveau officiellement, le "groupe" n'existe plus depuis juillet 1990. Ses activités ont été redistribuées au sein des Renseignements généraux de la Préfecture de police.

Votre Commission en prend acte.

IV - A4 - Les mésaventures publiques des fichiers

Les services de sécurité ont besoin de recourir à la constitution de fichiers. Leur existence est légitime. On a précédemment déploré leur insuffisante contribution à la délivrance des visas pour en douter.

La "bavure" ou le "dérapage" commence au moment où, sous l'effet des scrupules, les autorités politiques hésitent à en reconnaître l'existence.

Tout débute le jour de la parution, en date du 8 mars 1986, du Journal Officiel. Le décret n° 86-326, du 7 mars 1986, y figure. Texte laconique. Contenu surprenant : "ne sont pas publiés les actes réglementaires dont la liste est donnée ci-après" (le ci-après vise notamment le fichier de la DST).

On publie donc ...un refus de publier.

Tout continue par la rocambolesque affaire du fichier des RG. Ceux-ci sont autorisés, à certaines conditions, à "collecter, conserver et traiter des informations nominatives qui font apparaître l'origine ethnique en tant qu'élément de signalement, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes majeures, pour l'accomplissement exclusif de leurs missions de recherche et de centralisation des renseignements d'ordre politique, social et économique nécessaires à l'information du Gouvernement".

Ainsi le veut le décret n° 90-184 du 27 février 1990, complété par le décret n° 90-185 du même jour, tous deux publiés au Journal Officiel du 1er mars 1990. Protestations multiples.

Tout s'achève par le retrait de ces deux textes par un décret (non numéroté) du 3 mars 1990, publié au Journal Officiel du 4 mars 1990. Et tout repart à l'occasion, fin avril 1991, de la transmission, par le Gouvernement, à la Commission nationale Informatique et Libertés, de deux nouveaux projets de décrets...

De telles hésitations font mauvais effet. Elles résultent, il faut bien le reconnaître, de maladresses commises au plus haut niveau. Le "dérapage" est flagrant.

Car enfin, est-il infamant de reconnaître l'utilité de fichiers déjà existants ? Comment nier toute leur importance dans la lutte anti-terroriste ? Cela ne signifie évidemment pas une renonciation aux exigences de la légalité républicaine. Encore faut-il en préciser étroitement le contenu ; en réglementer la présentation des données ; bref, ôter toute place aux mentions purement arbitraires. Un grand vide juridique reste ici à combler... en ménageant aux citoyens pour d'élémentaires raisons de contrôle externe, un droit d'accès direct assorti de la possibilité, pour ceux-ci, de répondre aux allégations retenues à leur encontre.

IV - B - DE LA DISCIPLINE SUPERVISÉE PAR LA HIÉRARCHIE, L'IGPN ET LES PARQUETS GÉNÉRAUX

Très tôt, l'autorité supérieure a souhaité encadrer strictement l'activité policière.

IV - B1 - Un corps de règles étoffé

Ainsi que le rappelle un observateur (1) , le premier Règlement général du Service de la Police municipale de la Ville de Paris date de 1856 : en 121 articles, celui-ci définit le rôle et surtout, les obligations de chacun avec précision. "Les ilotiers qui font les rondes la nuit n'ont pas le droit de se parler, ni de fumer, ni d'adresser la parole aux passants sauf pour les besoins du service... Leurs obligations ne disparaissent pas après les heures de service. Ils doivent intervenir lorsque l'ordre public l'exige ou pour porter aide ou assistance à toute personne en danger... Leur comportement en privé ou en public ne doit pas donner lieu à la critique. Ils n'ont pas le droit d'entrer en tenue même en dehors du service chez un marchand de vin ou dans un débit de boissons. Toute conversation avec les filles publiques leur est interdite, sous peine des sanctions les plus sévères. Ils ne doivent, dans les bals publics, ni s'attabler, ni prendre aucun rafraîchissement... Ils ont le devoir de se montrer en toute circonstance actif et vigilant, poli et obligeant envers le public... Dans la répression, ils doivent rester calmes, maîtres d'eux-mêmes, conserver leur sang froid, éviter de se laisser aller à des emportements qui pourraient les rendre inconvenants ou grossiers. Lorsqu'ils sont obligés d'employer la force, ils doivent le faire avec fermeté, mais sans hésitation."

Ces dispositions sont reprises, sous des formes plus contemporaines, dans les différents textes qui régissent, au cours du XXe siècle, les personnels de la Préfecture de Police, ceux de la Sûreté, et ceux de la Police nationale à partir de 1966.

(1) ANCIAN (Jean-Marc) : "La police des polices" (Balland, 1988, p. 29)

C'est ainsi que le décret du 29 janvier 1968, fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires des services actifs de la Police nationale, compte, outre une section consacrée à la discipline, une division regroupant les obligations particulières des personnels.

Selon ce texte, "le fonctionnaire des services actifs de la Police nationale concourt au maintien de l'ordre public. Il a le devoir d'intervenir de sa propre initiative pour porter aide à toute personne en danger et pour prévenir ou réprimer tout acte de nature à troubler l'ordre public. Ces obligations ne disparaissent pas après l'accomplissement des heures normal de service. Il doit notamment déférer aux réquisitions qui lui sont adressées.

Le fonctionnaire du service actif de la police nationale doit, en tout temps, qu'il soit ou non en service, s'abstenir en public de tout acte ou propos de nature à porter la déconsidération sur le corps auquel il appartient ou à troubler l'ordre public".

Enfin, "il peut être mis en demeure de faire cesser l'activité professionnelle de son conjoint lorsque cette activité est de nature à jeter le discrédit sur la fonction ou à créer une équivoque préjudiciable à celle-ci.. Cette mise en demeure intervient obligatoirement lorsqu'il s'agit de l'exploitation de maisons ou d'hôtels meublés ou de débits de boissons. Ces dispositions s'appliquent également lorsque le fonctionnaire vit en état de concubinage notoire".

Plus récemment, le décret du 18 mars 1986 portant Code de déontologie de la police nationale reprend, sous une forme synthétique, l'esprit de ces différentes dispositions.

Après un titre préliminaire rappelant les missions de la Police nationale et prévoyant que le code de déontologie s'applique aux fonctionnaires de la police nationale et aux personnes légalement appelées à participer à ses missions, il expose dans un titre premier les devoirs généraux de la Police nationale, précise dans un titre II les droits et devoirs respectifs des fonctionnaires de police et des autorités de commandement et rappelle dans un dernier titre les règles de contrôle de la police.

C'est ainsi que plusieurs principes sont énoncés : selon le nouveau Code de déontologie, "le fonctionnaire de la Police nationale

est loyal envers les institutions républicaines. Il est intègre et impartial, il ne se départit de sa dignité en aucune circonstance. Placé au service du public, il se comporte envers celui-ci d'une manière exemplaire. Il a le respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, leurs conditions sociales ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophiques.

Le fonctionnaire de la Police nationale est tenu, même lorsqu'il n'est pas en service d'intervenir de sa propre initiative pour porter assistance à toute personne en danger, pour prévenir ou réprimer tout acte de nature à troubler l'ordre public, pour protéger l'individu ou la collectivité contre les atteintes aux personnes et aux biens.

Lorsqu'il est autorisé par la loi à utiliser la force et, en particulier, à se servir de ses armes, le fonctionnaire de police ne peut en faire qu'un usage strictement nécessaire et proportionné au but à atteindre".

Par ailleurs, il est prévu que "toute personne appréhendée est placée sous la responsabilité et la protection de la police. Elle ne doit subir de la part des fonctionnaires de police ou des tiers aucune violence et aucun traitement inhumain et dégradant.

Le fonctionnaire de police qui serait témoin d'agissements ainsi prohibés engage sa responsabilité disciplinaire s'il n'entreprend rien pour les faire cesser, ou néglige de les porter à la connaissance de l'autorité compétente".

Ainsi, le policier est-il soumis à des obligations spécifiques étendues, tant en service qu'en dehors de son service. Ces obligations sont à l'honneur du corps. Elles sont aussi indispensables au bon accomplissement des missions.

On ne doit pas oublier qu'en tant qu'agent public, le fonctionnaire de police doit aussi respecter tout un ensemble de règles disciplinaires de type classique, telles que prévues dans d'autres corps de l'Etat : obéissance hiérarchique, obligation de réserve, obligation de discrétion, etc...

On relève enfin l'interdiction du droit de grève –bien connue– prévue par la loi du 28 septembre 1948.

IV - B2 - Un premier bilan

L'étendue des obligations qui s'imposent ainsi fait que, selon l'IGPN, le fonctionnaire est plus que tout autre, **exposé à la faute professionnelle**. Votre Commission partage cet avis : on ne mesure pas assez, en effet, la **difficulté des missions**, celles-ci appelant une réaction souvent **immédiate, proportionnée, efficace**, alors qu'elles doivent être accomplies dans le respect de principes multiples.

Les constatations de l'IGPN illustrent, au cas par cas, cette exposition particulière à la faute du fonctionnaire de police.

Chaque année, près de 3 % des effectifs de la Police nationale font l'objet d'une sanction disciplinaire.

Les sanctions les moins graves –avertissement et blâme– représentent 85 à 90 % du total.

Seuls 3 à 6 % des dossiers réglés s'accompagnent d'une sanction judiciaire.

Ce taux élevé de sanctions résulte pour partie des obligations qui s'imposent aux policiers en dehors de son service. En effet, 25 à 30 % des sanctions disciplinaires prononcées chaque année le sont pour des violations de ces obligations, alors que de tels manquements, s'ils étaient commis par d'autres fonctionnaires que des policiers ne seraient pas, pour la plupart, punis.

Les fautes de service répondent, pour leur part, à des caractéristiques bien définies.

La nature des sanctions varie sensiblement :

- les femmes sont beaucoup moins sanctionnées que les hommes : 1,7 % des sanctions pour 7,9 % des effectifs (personnels en tenue), 1,9 % des sanctions pour 6,9 % (personnel civil) ;

- les plus jeunes ne sont pas ceux qui manquent le plus à leurs obligations ; les défaillances touchent essentiellement la tranche d'âge 30-40 ans ;

- les fautes des plus jeunes traduisent plutôt immaturité, inconscience ou mauvaise appréciation des conséquences d'un acte individuel ;

- les fautes des 30-40 ans sont rarement dues à un manque de compétence, mais plutôt à une façon d'être et de se comporter.

D'après plusieurs interlocuteurs de votre Commission, la formation ne semble pas uniquement en cause : des fonctionnaires bien éduqués peuvent être conduits à perdre leur sang-froid ou à faire preuve d'une faiblesse passagère. Sans doute l'initiation aux activités policières devrait-elle cependant comprendre davantage de mises en situation concrètes et comporter des tests plus approfondis sur la psychologie du candidat. On pourrait ainsi déceler prématurément, dès la période de formation, une impulsivité excessive préjudiciable à l'exercice ultérieur de la fonction.

Du fait d'un environnement difficile qui peut inciter davantage à la faute, certains services paraissent plus exposés que d'autres. L'IGPN indique qu'il en va ainsi, par exemple, de la police

judiciaire de la police parisienne, des sûretés des grandes villes, des brigades de nuit, des brigades mobiles d'arrondissements de nuit, des brigades antidélinquance.

Le public a de la faute policière une image très différente de ce qu'elle est réellement. C'est ainsi que 10 % seulement des faits allégués sont établis. Les faits de violence sont beaucoup moins nombreux (3 % des sanctions) qu'on ne le croit. De même, les vols et assimilés (8 %). En revanche, les fautes commises hors service, rarement perçues par le grand public, sont relativement nombreuses. Par ailleurs, taux largement ignoré, le pourcentage de récidive est très élevé (30 à 40 %).

Les fautes de comportement à l'égard du public sont en constante augmentation. Il s'agit principalement d'incorrections, d'abus de pouvoirs, d'abus de qualité, de manque de discernement, de rigidité, d'autoritarisme, etc...

IV - B3 - Vers un Conseil supérieur de l'activité policière

La discipline est, traditionnellement, une priorité de la hiérarchie. Le nombre significatif d'enquêtes confiées à l'IGPN et le taux élevé de sanctions le soulignent. On sait par ailleurs que les officiers et agents de police judiciaire agissent sous la surveillance des magistrats des parquets généraux.

La sophistication des règles de contrôle permet à l'autorité de se tenir en permanence en état d'alerte : aucune faute ne peut, en principe, lui être inconnue.

Enfin, la gamme des sanctions à la disposition de l'Administration, prévues par le décret du 29 janvier 1968, autorise une véritable politique de prévention et de répression.

On peut ainsi faire justice des critiques de certains pour qui les bavures et dérapages résulteraient d'une trop grande liberté d'action de la police.

On le voit, rien n'est plus éloigné de la vérité.

Cependant, on ne peut se satisfaire pleinement, en dépit des précautions prises, d'une situation laissant encore la place à des fautes parfois graves : celle-ci -c'est d'ailleurs le sentiment de nombreux représentants du personnel comme de l'Administration- peut et doit encore être améliorée.

Dans certains cas, la hiérarchie doit, en premier lieu, être restaurée.

Il importe ensuite -sans aucun doute- d'insister davantage sur la prévention des fautes, de systématiser la pratique du "retour d'expérience" et de prendre en compte, mieux qu'aujourd'hui, la psychologie des personnels. Il faut également mieux informer, encore, les fonctionnaires sur leurs obligations et sur les caractéristiques de l'action sur le terrain.

Enfin, on retiendra le vœu de M. Pierre Joxe alors qu'il était ministre de l'Intérieur et de plusieurs syndicats de policiers, d'une instance supérieure spécialisée dans l'examen des questions de discipline de la police. Dans l'état actuel, il est, certes, difficile de dessiner avec précision les contours que pourrait prendre une telle instance. Une étude est en cours, confiée par le ministre à M. Robert Bouchery, Conseiller d'État, ancien procureur général près la Cour de Paris, sur l'organisation, les moyens et les missions d'un tel organisme.

Néanmoins, dans son principe, un tel Conseil supérieur de l'activité policière ne peut que recevoir un accueil favorable de votre Commission.

CONCLUSION GENERALE

"Le père s'accoutume à traiter son fils en égal et à craindre ses enfants... le fils s'égale à son père et n'a plus respect ni crainte pour ses parents, parce qu'il veut être libre... l'étranger devient l'égal du citoyen... Dans un pareil Etat, le maître craint et flatte ses élèves, et les élèves se moquent de leurs maîtres... les jeunes gens vont de pair avec les vieux et luttent avec eux en paroles et en actions. Les vieux, de leur côté, pour complaire aux jeunes, se font badins et plaisants et les imitent pour n'avoir pas l'air chagrin et despotique". (PLATON, "La République", livre VIII, sur la tyrannie, "qui vient de la démocratie", édition des Belles Lettres, 1934, Paris, p. 35).

Si nous avons choisi de mettre en exergue cette citation de PLATON, c'est bien parce qu'elle illustre aux travers des âges le constant péril dont est menacée toute société évoluée.

Une évolution qui, se développant, engendre de nouvelles vulnérabilités.

Plus la Société confirme et affirme la liberté, plus doit s'harmoniser le juste mais difficile équilibre entre les droits de la personne humaine et le respect de la communauté sociale, dont elle est l'essentielle composante.

La liberté n'est plus la licence que chacun se donne à lui-même de faire ce que veut. Et la démocratie bien conçue exige l'autorité de la loi, et l'autorité de ceux qui ont en charge son application et sa défense.

A ce prix, l'ordre public n'est pas un carcan répressif, il garantit la liberté, préserve la Société, ses structures, son éthique, et davantage son évolution dans un monde qui se transforme très vite.

C'est pourquoi le maintien de l'ordre légal est au premier chef affaire de l'Etat. Son autorité en dépend. Il doit veiller à la saine organisation des services compétents, l'adapter aux mutations sociales, et souvent la repenser sous peine de la rendre faible, inopérante, voire impuissante et bientôt complaisante.

Votre Commission avait pour tâche d'examiner et de contrôler si de telles conditions étaient aujourd'hui remplies de manière satisfaisante et particulièrement par les services qui contribuent activement à assurer l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens.

Son rapport n'a pas pour objet une critique systématique, mais un constat impartial établi à la lumière des auditions auxquelles il a été procédé et des documents qui nous ont été communiqués.

Partant de ce constat, votre Commission a souhaité proposer des mesures constructives susceptibles de servir l'intérêt général.

Constatons d'emblée que tout ne va pas si bien que d'aucun le prétende !

De trop nombreux et récents événements dénotent la gravité des atteintes à une sécurité insuffisamment assurée, mettant en cause l'autorité même de l'Etat.

Certaines évolutions sociales désordonnées et souvent confuses, ont engendré de nouvelles formes de contestation, violentes comme en Corse, mais aussi plus insidieuses : tel le recours abusif et récurrent à des manifestations excessives.

L'amplification des flux migratoires accentue la pression sur nos frontières devenues plus perméables à un apport d'étrangers souvent misérables, difficilement assimilables, et dont la loi du nombre met en cause nos idéologies traditionnelles et notre propre identité.

Le terrorisme enfin s'évalue désormais à l'échelle internationale.

Par ces effets conjugués la criminalité et la délinquance prennent des aspects professionnels ; l'indépendance se couvre du masque de la vertu et le confère au banditisme, le terrorisme se sanctifie par la morale de l'intégrisme et du devoir, le "casseur" de banlieue justifie son droit au pillage par le fait qu'il est misérable, inadapté, jeune et facilement manipulable.

La sécurité des citoyens s'en trouve menacée.

Face à la montée réelle du danger, les pouvoirs publics n'ont réagi, sauf à de trop courts moments, qu'avec retard et presque avec regret. Trop longtemps persuadés que le dialogue constituait la meilleure des préventions, ils se trouvent hélas aujourd'hui confrontés à la répression.

En confondant tolérance et laxisme, indulgence et faiblesse, en s'obligeant à la régulation douce des conflits, les hésitations de l'Etat n'ont que trop encouragé les excès et l'insolence vis-à-vis de la loi.

Force est bien de se rallier à l'évidence : les manifestations de bonne volonté, loin de désamorcer la délinquance, ont été interprétées comme des signes d'indulgence.

Les conséquences sont tangibles : les expulsés demeurent, la situation en Corse se dégrade, les banlieues s'agitent empiriquement, trop nombreux sont ceux qui refusent les limites de leur action, et en réfutent la responsabilité. La police elle-même manifeste dans Paris !

Il paraît temps que reprenant son autorité, l'Etat ajuste ses structures, et définisse les formes d'une action moderne. Il a semblé à votre Commission qu'une méthode adaptée à l'évolution de la délinquance s'inspirait de quelques principes qui ont besoin d'être affirmés par un retour à une politique active de sécurité :

- Une police plus nombreuse, dotée de moyens techniques permettant une indispensable mobilité.

- Une présence accrue et constante sur le terrain, dans la rue et les transports, et particulièrement en banlieue, visant à dissuader pour éviter de réprimer.

- Une multiplication des contrôles inopinés qui constituent un des moyens les plus efficaces de détection de la délinquance.

- Une opinion sensibilisée, et une police motivée par la claire définition de ses missions respectives.

- Un rigoureux respect de la déontologie, de la discipline et de la hiérarchie.

- Enfin et surtout une meilleure coopération des différents services. L'émulation n'est pas la concurrence acharnée ! Le corporatisme ne peut occulter une saine collaboration du renseignement et de l'intervention. En conjurant la dispersion et le cloisonnement, l'action conjuguée entraîne au contraire à l'économie et à l'efficacité (1).

En application de ces principes, votre Commission a donc formulé les propositions suivantes :

- amplifier la lutte antiterroriste, en préservant les acquis du plan "VIGIPIRATE", dont l'efficacité a été démontrée pendant la guerre du Golfe,

- veiller plus fermement au respect de la légalité républicaine en Corse, en cessant de tolérer des pratiques inadmissibles,

- contrôler les entrées d'immigrants : la prochaine ratification des accords de SCHENGEN impose de mieux utiliser les personnels de la police de l'air et des frontières, et même de créer un corps spécialisé "d'officiers de l'immigration" ; mais il incombe aussi de mettre un terme rapide au détournement du droit d'asile ; d'une façon plus générale, de cesser d'accorder automatiquement les visas, comme cela est malheureusement trop souvent le cas ; d'allouer les crédits nécessaires à la fabrication de documents infalsifiables ; enfin et surtout, de multiplier les contrôles inopinés sur le territoire national et d'accélérer les mesures de reconduite aux frontières,

- redéfinir le droit et la pratique des manifestations : il est urgent de réfléchir sur les principes et les modalités d'une refonte totale de la réglementation, notamment en vue d'officialiser les contacts préliminaires entre les manifestants et les organisateurs.

- doter la police de moyens de transmissions modernes et performants,

- lutter contre l'explosion de la violence dans les banlieues : il convient de mobiliser les services de police pour améliorer la sécurité, et de leur accorder les moyens nécessaires, pour faciliter une présence constante sur le terrain, utile à un travail efficace d'ilotage,

(1). Cf. article de Robert PANDRAUD : Vigilance et Action, bulletin n° 44 de mai 1991.

- éviter toute "guerre des polices" par une meilleure définition des compétences respectives des administrations chargées du maintien de l'ordre ; une telle réforme devrait aboutir à conférer toute leur importance aux polices urbaines, dont le rôle de proximité est de plus en plus difficile ; mais aussi à recentrer les activités des Renseignements Généraux sur leur vocation initiale,

- supprimer les effets de la bureaucratisation des méthodes, en permettant aux policiers d'agir, en priorité, sur le terrain,

- améliorer, par des contacts fréquents, la coopération quotidienne entre les responsables des différents services,

- conférer des pouvoirs accrus aux autorités agissant au plus près du terrain, en prolongeant les mesures actuelles de "déconcentration" au profit de directions départementales, accompagnées de l'octroi de moyens financiers délégués globalement,

- adapter les effectifs et les matériels de la police aux nécessités de son action, en renouvelant l'expérience du "plan de modernisation" (1985-1990),

- améliorer le niveau des recrutements et allonger la durée des formations, afin d'éviter les "bavures" et les "dérapages",

- utiliser le concours des appelés du contingent pour décharger les services de certaines tâches,

- définir, au besoin par une loi, la nature et les missions des polices municipales, en réservant toute l'autorité des maires à cet égard et en prenant toutes les précautions nécessaires pour éviter les abus toujours possibles en ce domaine,

- exiger un strict respect de la hiérarchie, responsable du maintien de la déontologie,

- surveiller avec attention, mais sans a priori défavorable, l'élaboration du projet du Conseil supérieur de l'activité policière.

C'est pourquoi le Sénat surveillera attentivement l'élaboration de la prochaine loi sur la sécurité intérieure dont le projet a été annoncé par le Premier Ministre le 4 avril 1991.

C'est donc bien aux pouvoirs publics de veiller au respect des lois. Le dévouement des services de sécurité n'est pas en cause, il mérite une organisation mieux adaptée à la sécurité des citoyens. Bouleverser les structures actuelles serait une réforme stérile, les ajuster aux besoins du temps est une réforme féconde.

La police exige des fonctionnaires au plus noble sens du terme, c'est-à-dire : loyaux, désintéressés, courageux, expérimentés et motivés par l'attachement à la grandeur de leur tâche.

Ils constituent l'armée de la paix publique, sur laquelle repose la stabilité autant que l'avenir de la Société. Ils préservent la sécurité que le citoyen considère, à juste titre, comme un droit.

Il appartient à l'Etat de définir l'exacte mission de ses services, de leur en donner les moyens, et de leur prouver son autorité, sa considération et sa confiance.

Adoption du rapport

**Le présent rapport a été adopté par la Commission le
mardi 28 mai 1991.**

TABLE DES SIGLES

BLAT	Bureau de liaison antiterroriste
BRI	Brigade de recherche et d'intervention (P.P.)
CILAT	Comité interministériel de lutte antiterroriste
CRS	Compagnies républicaines de sécurité
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DCPU	Direction centrale des polices urbaines
DCRG	Direction centrale des renseignements généraux
DDPU	Direction départementale des polices urbaines
DGA	Direction générale de l'administration
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure
DPFP	Direction du personnel et de la formation de la police
DST	Direction de la surveillance du territoire
GER	Groupe d'enquêtes et de recherches
IGPN	Inspection générale de la police nationale
IGS	Inspection générale des services
OIPC	Office international de police criminelle (Interpol)
PAF	Police de l'air et des frontières
PJ	Police judiciaire
RAID	Recherche, action, information, dissuasion
RGPP	Renseignements généraux de la Préfecture de police
SCTIP	Service de coopération technique internationale de la police
SGAP	Secrétariat général pour l'administration de la police
SIS	Système d'information statistique (Schengen)
SRPJ	Service régional de police judiciaire
UCLAT	Unité de coordination de la lutte antiterroriste.

A N N E X E

**LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES
PAR LA COMMISSION**

Mardi 12 février 1991

M. Philippe MARCHAND, Ministre de l'Intérieur

Mercredi 13 février 1991

M. Jean-Jacques PASCAL, Directeur central des renseignements généraux

M. François ROUSSELY, Directeur général de la police nationale

Jeudi 14 février 1991

M. Roger LEJEUNE, Chef du service central de la police de l'air et des frontières

M. Jacques FOURNET, Directeur de la surveillance du territoire

M. Gérard MAUREL, Directeur, Chef de l'Inspection générale de la police nationale

M. Pierre VERBRUGGHE, Préfet de Police de Paris

Jeudi 21 février 1991

M. Jean-Marc SAUVÉ, Directeur des Libertés publiques et des Affaires juridiques

M. Robert BROUSSARD, Directeur central des Polices urbaines

M. Christophe LANNELONGUE, Directeur de la Programmation, des Affaires financières et immobilières

M. Jacques GENTHIAL, Directeur central de la police judiciaire

Mardi 26 février 1991

M. Claude BARDON, Directeur des Renseignements généraux et des Jeux à la Préfecture de Police

Mercredi 27 février 1991

M. Paul MASSON, Sénateur

M. Serge GONDEL, Chef du Service des Compagnies Républicaines de Sécurité (C. R. S.)

M. Christian LEOTY, Commissaire divisionnaire, Chef du Service de la P. A. F. à Orly

Jeudi 28 février 1991

M. Gilbert CARRERE, Directeur général de l'Administration

M. Jean-François HEYMAN, Contrôleur financier (Intérieur)

Mme Nicole BRIQUET, Contrôleur financier (Préfecture de Police de Paris)

M. Joël LEBESCHU, Directeur de la Sécurité civile

Mardi 5 mars 1991

M. Jean-Moise BRAITBERG, journaliste "Le Quotidien de Paris"

Mme Patricia TOURANCHEAU,
M. Jean-Paul CRUSE, journalistes "Libération"

M. Edwy PLENEL, journaliste "Le Monde"

M. Jean-Alphonse RICHARD, journaliste "Le Figaro"

M. Jean-Michel CORDIER, journaliste "L'Humanité"

Mercredi 6 mars 1991

M. Pierre-René LEMAS, Directeur général des collectivités locales

M. Alain MARSAUD, chargé de mission au Cabinet de M. le Président du Sénat

M. Jean-Marie PONTAULT, journaliste "Le Point"

Jeudi 18 avril 1991

M. Jean CLAUZEL, Préfet

M. Michel MOUILLOT, maire de Cannes