

N° 564

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité,

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmanet, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir le numéro :
Sénat : 543 (1993-1994).

Ordre public.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. L'INSÉCURITÉ DEVIENT UNE MENACE CONTRE L'ÉTAT DE DROIT	12
II. L'ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DE LA POLICE VERS UNE POLICE DE SÉCURITÉ	14
III. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION : UN TEXTE ATTENDU DEPUIS QUATRE ANS	16
IV. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION	18
EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article premier - Définition par la loi du «droit à la sécurité»</i>	23
TITRE PREMIER - LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SECURITE ET LA PROGRAMMATION DES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE	25
<i>Article 2 - Orientations de la politique de sécurité</i>	25
<i>Article additionnel après l'article 2 - Missions prioritaires de la police dans le cadre de l'exécution de la loi d'orientation</i>	27
<i>Article 3 - Approbation de la programmation des moyens de la police nationale</i>	29
<i>Article 4 - Crédits prévus pour l'exécution de la programmation des moyens de la police nationale</i>	29

	<u>Pages</u>
TITRE II - LA MISE EN OEUVRE DES ORIENTATIONS	30
CHAPITRE PREMIER - DISPOSITIONS RELATIVES AUX ATTRIBUTIONS	31
<i>Article 5 - Rôle du préfet en matière de sécurité publique</i>	31
<i>Article additionnel après l'article 5 - Association des maires à la lutte contre l'insécurité</i>	35
<i>Article 6 (art. L. 132-6 du code des communes) - Institution dans une commune du régime de la police d'État</i>	36
<i>Article 7 (art. L. 131-15 du code des communes) - Attributions des agents de police municipale</i>	39
CHAPITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION DE L'INSÉCURITÉ	43
<i>Article 8 - Vidéo-surveillance de la voie publique et des lieux ouverts au public</i>	43
<i>Article additionnel après l'article 8 - Garanties supplémentaires relatives à la mise en oeuvre des systèmes de vidéo-surveillance</i>	50
<i>Article 9 - Réalisation de projets d'aménagement, d'équipements collectifs et de programmes de construction</i> ..	52
<i>Article 10 - Gardiennage des immeubles</i>	53
<i>Article 11 (art. L 116-9 du code de la voirie routière) - Dispositifs techniques en vue d'assurer le respect du code de la route</i>	54
<i>Article 12 - Prévention des infractions par des dispositifs de sécurité, de surveillance ou de marquage d'objets</i>	57
CHAPITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC	60
<i>Article 13 - Interdiction du port et du transport de certains objets à l'approche d'une manifestation - Fouille préventive des véhicules</i>	61
<i>Article 14 - Port ou transport d'artifices non détonants</i>	64
<i>Article 15 - Peine complémentaire d'obligation de répondre aux convocations de l'autorité qualifiée</i>	65
CHAPITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES AUX PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE	68
<i>Article 16 - Statut spécial des personnels des services actifs</i> ...	68
<i>Article 17 - Extension de la protection de l'État à l'égard des fonctionnaires de la police nationale et de leurs conjoints et enfants</i>	71
<i>Article 18 - Recrutement sans concours des conjoints de fonctionnaires des services actifs décédés lors d'opérations de police</i>	72

<i>Article 19 - Pension de reversion du conjoint d'un fonctionnaire de police décédé en service et cité à l'ordre de la Nation</i>	74
CHAPITRE V - DISPOSITIONS RELATIVES À CERTAINES INTERVENTIONS DE LA POLICE OU DE LA GENDARMERIE ...	75
<i>Article 20 - Manifestations sportives, récréatives ou culturelles</i>	75
<i>Article 21 - Vacations funéraires</i>	76
<i>Article 22 - Rattachement au budget du ministère de l'Intérieur des rémunérations et redevances liées à certaines interventions de la police nationale</i>	78
CHAPITRE VI - DISPOSITIONS DIVERSES	79
<i>Article 23 - Domiciliation des témoins</i>	79
<i>Article 24 - Extension aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte</i>	80
<i>Article 25 - Abrogations</i>	82
TABLEAU COMPARATIF	85
ANNEXES	115

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des Lois a procédé à l'examen du rapport de M. Paul Masson sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité.

La commission des Lois a adopté 39 amendements.

M. Paul Masson a souligné que l'organisation de la police était aujourd'hui «un peu hors du temps et de l'espace», faute d'avoir pu accompagner l'évolution de la société française.

A cet égard, le projet de loi présenté par M. Charles Pasqua constitue, selon M. Paul Masson, la réalisation du souhait exprimé en vain en son temps par le ministre Pierre Joxe d'une grande loi de la police.

Le rapporteur a indiqué les orientations de ses amendements :

- formulation très précise d'un droit à la sécurité ;
- amélioration du cadre juridique des actions de la police, en précisant certaines notions du projet de loi ;
- protection de la police contre certaines nouvelles méthodes de manifestation ;
- précision du rôle des intervenants, notamment du préfet et du maire.

A l'article premier, la commission a précisé que :

«La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.»

«L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions.»

A l'article 2, la commission a souhaité intégrer les principes généraux de l'annexe au niveau du dispositif du projet de loi, pour leur conférer une force législative.

Ainsi, elle a considéré que les orientations permanentes de la politique conduisaient à la nécessité :

« - d'assurer sur l'ensemble du territoire une police de proximité répondant pleinement aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité ;

« - de renforcer la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leur action en faveur de la sécurité ;

« - d'affecter en priorité les personnels de police à des missions concourant directement au maintien ou au renforcement de la sécurité ».

La commission a, dans la même optique, adopté deux articles additionnels après l'article 2.

Aux termes du premier : « Des lois ultérieures détermineront :

« - le statut et les moyens des polices municipales, ainsi que les modalités de leur association aux missions de sécurité publique dans la commune ;

« - les mesures de nature à faciliter l'exercice des activités de police judiciaire et les interventions des officiers de police judiciaire.

« - le statut et les missions des entreprises de gardiennage, de surveillance et de transports de fonds, ainsi que des agences privées de recherche. »

Le second dispose que : « Compte tenu de la programmation prévue par la présente loi, sont assignées à la police nationale les six missions prioritaires suivantes :

« - le renforcement de la sécurité des personnes et des biens ;

« - la maîtrise des flux migratoires et la lutte contre le travail clandestin ;

« - la lutte contre la drogue, la délinquance et la criminalité organisée ;

« - la protection du pays contre le terrorisme, les attentats et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ;

« - le maintien de l'ordre public ;

« - le renforcement de la coopération internationale en matière de sécurité, à partir des engagements internationaux et européens auxquels la France a souscrit.

« Ces missions doivent être exécutées dans le respect des principes républicains et du code de déontologie de la police nationale. »

A l'article 5, dans le souci d'une meilleure coordination de toutes les forces de sécurité sous l'autorité du préfet, mais dans le respect de la spécificité de la gendarmerie, la commission a prévu que le préfet fixerait les missions en matière de sécurité à l'ensemble des services déconcentrés et des forces civiles de l'État ; le préfet serait appelé à coordonner les missions de ces services et de ces forces avec celles de la gendarmerie, chacune de ces missions étant exécutée selon les règles propres à chaque corps ou service. Dans tous les cas, il serait rendu compte au préfet de l'exécution des missions de sécurité.

Dans un article additionnel après l'article 5, la commission a entendu poser le principe que le maire concourt à part entière à l'exécution des missions de sécurité publique, sous réserve des dispositions relatives à l'exercice des missions de police judiciaire qui s'exercent sous la surveillance du Parquet. Le maire serait associé par le préfet du département ou, à Paris, par le préfet de police à la lutte contre l'insécurité et à la prévention de la délinquance.

A l'article 6, elle a confirmé le principe du régime d'institution de la police d'État dans les communes, en fonction des besoins de la population en matière de sécurité et des caractéristiques de la commune.

A l'article 8, relatif à vidéosurveillance, la commission s'est félicitée de ce que le projet de loi comble une lacune importante de notre droit, en précisant les règles relatives à la protection des libertés individuelles. Dans le prolongement du projet de loi, la commission des Lois a souhaité assurer un meilleur respect de ces libertés en prévoyant plusieurs modifications qui tiennent compte, notamment, d'une recommandation de la CNIL :

1) Le délai d'un mois pour la conservation de l'enregistrement serait considéré comme un maximum ;

2) Pour les enregistrements qui ne seraient pas l'accessoire d'un fichier nominatif ou qui ne sont pas assortis d'informations autres que celles destinées à la poursuite des infractions au code de la route, la commission a écarté l'application de la loi du 6 janvier 1978, informatique et libertés ;

3) La commission a érigé la conservation des enregistrements au-delà du délai d'un mois en un délit qui serait puni de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende ;

4) Un décret en Conseil d'Etat préciserait les conditions d'application et notamment la nécessité d'un dispositif destiné à interdire la communication non autorisée des enregistrements audiovisuels à des tiers ;

5) La commission a souhaité préciser que les dispositions sur le respect de la vie privée ou sur la protection des salariés sur leur lieu de travail continueraient à s'appliquer ;

6) Le public serait informé de façon claire et permanente de l'existence du système de vidéosurveillance et de l'identité de la personne responsable ;

7) Les opérations de vidéosurveillance ne devraient pas permettre d'enregistrer les images des entrées et intérieurs des immeubles d'habitation ;

8) Enfin, la commission a souhaité organiser le droit d'accès des personnes aux images enregistrées ; ainsi, toute personne invoquant des motifs sérieux pourrait s'adresser au Procureur de la République en vue de demander l'autorisation de prendre connaissance des images enregistrées ou de vérifier si l'enregistrement a été détruit dans les conditions prévues par la loi.

Sur l'article 10, la commission a approuvé le principe selon lequel les propriétaires d'immeubles pourraient être tenus d'assurer le gardiennage ou la surveillance de leurs locaux.

Sur l'article 11 prévoyant que les gestionnaires d'infrastructures routières seraient tenus d'installer des dispositifs assurant le respect du code de la route et permettant d'en relever les infractions, la commission a limité cette dernière faculté aux fonctionnaires et agents de la police. Elle a par ailleurs prévu un mécanisme de compensation de la charge qui en résulterait pour les collectivités locales.

A l'article 12 relatif à des dispositifs de sécurité, de surveillance ou de marquage susceptibles d'être imposés pour tous les objets en vue de prévenir les infractions contre les personnes ou les biens, la commission a limité cette obligation aux seuls véhicules et à leurs équipements. Soucieuse de prévenir toute dérive pour la liberté individuelle, la commission a par ailleurs exclu de rendre obligatoire les dispositifs de télédétection.

Sur l'article 13 relatif à l'interdiction dans les manifestations sur la voie publique, d'objets susceptibles d'être utilisés comme armes ou projectiles, la commission a prévu que cette interdiction ne pourrait être édictée qu'à compter de la date de déclaration de la manifestation et jusqu'à la dispersion de cette dernière.

S'agissant de la fouille des véhicules destinée à contrôler le respect de cette interdiction, la commission a limité cette fouille aux véhicules circulant sur la voie publique au voisinage de la manifestation sous le contrôle du procureur de la République.

A l'article 15, la commission a réaménagé la peine complémentaire prévue par le projet de loi à l'encontre des personnes coupables de violence dans les manifestations sur la voie publique.

Au lieu d'une obligation de «pointage» dans les commissariats ou les gendarmeries au moment de la manifestation, la commission a prévu que le juge pourrait prononcer une interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique pour une durée maximum de trois ans.

La personne manifestant en méconnaissance de cette interdiction serait punissable d'un an d'emprisonnement et de 100 000 francs d'amende.

A l'article 16 relatif au statut des personnels de police, la commission a adopté différents amendements conférant valeur législative aux principaux engagements figurant dans l'annexe du projet de loi : création de trois corps, consécration du régime spécifique de retraite des fonctionnaires de la police nationale, droit à une formation initiale et continue.

La commission a également approuvé différentes mesures améliorant les garanties statutaires des fonctionnaires de police et les avantages spécifiques institués en faveur des policiers tués en service ou de leurs conjoints.

Sur l'article 20 la commission a également limité l'obligation imposée aux organisateurs de manifestations culturelles, sportives ou récréatives, de prévoir un service d'ordre, aux seules manifestations dont l'objet ou l'importance le justifierait.

La commission a adopté l'ensemble des articles du projet de loi ainsi amendé.

Mesdames, Messieurs,

Il y a pratiquement neuf ans, le 25 juillet 1985, le Parlement approuvait la loi relative à la modernisation de la police nationale, dont l'Annexe posait un premier principe ambitieux : *«Il n'y a pas de fatalité à l'accroissement de la délinquance»*.

Les faits, hélas, ont démenti cette affirmation.

En dix ans, et malgré un recul sensible entre 1986 et 1988, la délinquance a globalement augmenté de plus de 60 % au point d'être devenue, aujourd'hui, une des principales préoccupations des Français.

Tel est le constat qui figure, lui aussi en début d'annexe I, dans le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité dont le Sénat est saisi en premier.

Votre rapporteur ne peut qu'entériner ce diagnostic en rappelant, comme il le signalait dans son avis budgétaire pour 1994, qu'avec 3,8 millions de délits ou de crimes, il s'est commis en France, en 1992, plus d'une infraction grave toutes les neuf secondes. Encore ce chiffre ne regroupe-t-il que les faits signalés aux services de Police et de Gendarmerie et demeure-t-il probablement très en-deça de la réalité.

L'amélioration légère de la situation sur la période 1993 / 1994, pour être appréciable, ne saurait cependant masquer une réalité incontestable et déjà ancienne : quantitativement, l'insécurité est devenue un problème d'envergure nationale.

En une décennie, la délinquance a également changé de visage : en marge de la grande criminalité et du grand banditisme, dont l'évolution demeure relativement stable, la France a vu se

développer de façon alarmante ce qu'il est convenu de désigner la délinquance de proximité, c'est-à-dire des infractions contre les personnes et les biens, auxquelles nos concitoyens sont confrontés dans leur vie la plus quotidienne.

Ces faits frappent chaque jour des milliers de Français et érodent peu à peu leur confiance. Ces agressions aux répercussions immédiatement perceptibles suscitent et entretiennent le «sentiment d'insécurité» dans la société française.

Les principaux paramètres de la délinquance au quotidien, tous en accroissement significatif, sont bien identifiés : la drogue, l'immigration clandestine, la violence urbaine, les vols aux particuliers, etc...

Dans cet ensemble, la drogue représente un facteur criminogène déterminant, puisqu'on estime que 50 % des délits sont en rapport direct avec le trafic ou l'usage de stupéfiants.

Cette dérive, dont votre rapporteur égrène les pourcentages d'année en année lors de l'examen des crédits budgétaires, recèle en germe les facteurs d'une crise profonde, susceptible d'ébranler les fondements mêmes de l'Etat de droit.

I. L'INSÉCURITÉ DEVIENT UNE MENACE CONTRE L'ÉTAT DE DROIT

L'article II de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen place la sûreté parmi les «*droits naturels et imprescriptibles*» de l'Homme, au même titre que la liberté elle-même. Cet article rappelle que, précisément, le but de toute «*association politique*» est la conservation de ces droits.

Exprimé dans une terminologie plus contemporaine, ces principes amènent à reconsidérer la notion de sécurité.

• la sécurité des personnes n'est pas seulement un élément de notre environnement social parmi d'autres, mais un véritable droit fondamental dont l'Etat doit garantir l'effectivité et le renforcement.

Comme le relevait le 5 novembre 1984 devant l'Assemblée nationale M. Pierre JOXE, alors ministre de l'Intérieur, «*Aujourd'hui, et plus encore qu'en 1789, pour tous les démocrates, la sécurité est un des droits de l'Homme*».

Mettant en cause un droit fondamental, l'insécurité devient un problème politique, au sens noble de cet adjectif. Elle demeure une menace pour les personnes, certes, mais elle est aussi un défi envers l'Etat.

• L'évolution qualitative de la délinquance bafoue par ailleurs l'égalité, autre principe constitutionnel fondateur de la République.

S'il est vrai que les zones rurales ne sont plus épargnées, tous les facteurs d'insécurité ont cependant tendance à se concentrer dans certaines zones urbaines ou péri-urbaines, au point que le projet de loi d'orientation lui-même reconnaît l'existence sur le territoire national de « véritables zones de non droit ».

Cette situation débouche progressivement sur une grave inégalité entre les communes françaises, voire entre les quartiers d'une même commune. Sur ce point, le territoire de la République, c'est-à-dire l'espace français, est affecté par des disparités de fait dont les maires et les services de police dénoncent chaque jour les effets préjudiciables.

A cette inégalité dans l'espace s'ajoute une profonde inégalité entre les personnes.

La capacité de se protéger face aux risques varie en effet beaucoup selon la fortune de chacun. Il en résulterait de profondes injustices si l'Etat n'était plus en mesure d'assurer aux moins nantis cette sécurité que des personnes plus riches parviendront toujours à préserver par des choix onéreux : habitat mieux situé, école plus tranquille, dépenses de protection de leurs biens, etc...

L'Etat ne peut accepter une sécurité à deux vitesses.

Cette tendance est pourtant en passe de devenir une réalité. Selon une étude récente sur l'évolution des « Coûts du crime », les ménages et les entreprises ont globalement dépensé plus que l'Etat entre 1981 et 1991 pour se protéger contre la délinquance ou en réparer les préjudices. Comme toutes les statistiques, cette analyse est sans doute à interpréter avec prudence. Il est néanmoins indéniable que les dépenses privées de sécurité sont en très forte expansion depuis plusieurs années.

Or le marché de la sécurité est un marché cher : les personnes aisées sont beaucoup mieux à même d'y accéder que les autres, obligés de s'en remettre presque exclusivement à l'Etat pour assurer la sécurité de leur personne et de leurs biens.

Grâce à la sécurité qu'il garantit à chacun, l'Etat doit être en mesure d'assurer, au quotidien, cette égalité devant l'insécurité qui devient une menace perçue avec acuité, par beaucoup de nos concitoyens, entre autres ceux qui se sentent, au quotidien, les plus exposés.

Le grand principe républicain de l'égalité devant la Loi perd de sa force à mesure que, devant les faits, certains se sentent ou se croient moins protégés.

Tout déficit de sécurité devient une insuffisance de solidarité, perçue comme une injustice profondément ressentie dans la population.

Cette négation hypocrite des droits de l'Homme, par ailleurs si fortement et si fréquemment affirmés dans notre loi fondamentale, porte, insidieusement, atteinte aux fondements de la démocratie : liberté et égalité ne se conçoivent qu'à travers un état de droit qui distribue à tous, et partout, sur le territoire national, les mêmes chances et les mêmes protections.

II. L'ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DE LA POLICE VERS UNE POLICE DE SÉCURITÉ

En dehors de ses dispositions introductives relatives à la sécurité, le projet de loi d'orientation qui nous est soumis comporte un important volet consacré à la Police.

• Il convient, là encore, de se référer à l'article XII de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, aux termes duquel la garantie des droits nécessite une force publique, *« instituée pour l'avantage de tous »*.

La Police nationale – au même titre que la Gendarmerie nationale – remplit ainsi une mission constitutionnelle éminente, en fournissant un concours très important et direct au maintien de la sécurité et, partant, de la démocratie.

Les missions de la Police doivent être conçues en termes contemporains, de façon à lui permettre de faire face aux importantes mutations sociologiques, démographiques, économiques et techniques que nous connaissons depuis quarante ans.

• De toute évidence, le maintien de l'ordre public –pour nécessaire qu'il demeure– n'est plus aujourd'hui qu'une des facettes de la sécurité intérieure.

Comme le souhaitait M. Charles PASQUA, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, devant votre commission des Lois, lors de la présentation de son budget pour 1994, la Police d'aujourd'hui ne peut donc plus être conçue comme une simple police d'ordre : elle doit devenir une police de sécurité.

A cette fin, l'Etat se doit d'affecter à sa police les moyens qui lui permettront d'accomplir sa mission, qu'il s'agisse d'instruments juridiques performants, de personnels bien formés et en nombre suffisant ou d'équipements matériels, coûteux, sans doute, mais indispensables.

Faute de quoi les personnels de police, malgré leur dévouement et leur civisme n'auront pas l'efficacité attendue et nécessaire. Ils risquent d'en être déconsidérés dans l'opinion publique et viendront à douter à la fois d'eux-mêmes et de l'Etat.

De grands pas ont déjà été réalisés par l'actuel Gouvernement.

Du point de vue législatif, des dispositions importantes ont rapidement été adoptées en vue du renforcement de la sécurité et de l'efficacité de l'action de la Police, en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, de contrôles d'identité, etc...

S'agissant des moyens humains matériels, quelques jours après son entrée en fonctions, le 14 avril 1993, M. Charles PASQUA a procédé à une importante communication devant le Conseil des ministres, qu'il concluait par le souhait que la police puisse remplir sa mission dans un cadre rénové.

Par ailleurs, le ministre de l'Intérieur a procédé à une importante réorganisation du ministère de l'Intérieur et mis un terme à l'expérience de départementalisation lancée par son prédécesseur, dont il est très vite résulté un alourdissement des structures sans amélioration de l'efficacité des services.

Toutes ces mesures ont été récapitulées et présentées en détail dans l'avis budgétaire présenté par votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi de Finances pour 1994.

III. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION : UN TEXTE ATTENDU DEPUIS QUATRE ANS

Le 30 juin 1993, le Conseil des ministres a défini les orientations de sa politique de sécurité et annoncé la mise en chantier d'un plan pluriannuel de modernisation de la police.

• Dans ce cadre, le ministre de l'Intérieur a chargé M. Pierre BORDRY, conseiller auprès du ministre d'Etat, de procéder à un «audit» approfondi de la Police, dont les conclusions ont largement inspiré l'élaboration du projet de loi d'orientation soumis à notre examen.

Il convient à cet égard de saluer la méthode de préparation de ce texte, à laquelle les différents syndicats de police ont été associés dès sa mise en oeuvre.

• Votre rapporteur, malgré les très brefs délais qui lui étaient impartis, a tenu à entendre les représentants des trois organisations syndicales les plus représentatives de la Police, aussi bien chez les personnels en civil qu'en tenue (F.A.S.P., F.N.A.P. et U.S.C.). Il a relevé qu'en dépit d'inévitables réserves ou d'observations ponctuelles, les syndicats de police se sont globalement déclarés favorables au projet de loi d'orientation.

• Votre rapporteur a surtout noté l'espoir réel que les syndicats de police placent dans ce projet.

De fait, depuis la fin d'exécution de la loi quinquennale du 7 août 1985, c'est-à-dire depuis quatre ans, la Police restait dépourvue d'un texte pluriannuel d'orientation fixant à la fois ses missions, ses moyens et les efforts budgétaires nécessaires.

Depuis 1990, les rapporteurs des crédits de la Police, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, se sont à maintes reprises élevés contre cette carence. Il en a été de même de M. Lucien LANIER, dans son rapport n° 347 (1990-1991) établi au nom de la commission de contrôle sur les services du ministère de l'Intérieur chargés d'assurer le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens.

Le projet de loi d'orientation et de programmation présenté par M. Charles PASQUA, représente donc une étape d'autant plus importante qu'elle concrétise enfin un engagement pris par ses prédécesseurs, souvent réitéré mais jamais tenu.

• On aurait pu, certes, déplorer la précipitation avec laquelle le Sénat se voit contraint d'examiner ce projet de loi en première lecture.

Adopté par le Conseil des Ministres le 22 juin 1994, c'est-à-dire à huit jours de la fin de la session ordinaire, le projet de loi doit en effet être examiné en séance publique dès le 5 juillet 1994. Pour tenir cet impératif d'ordre du jour, votre commission des Lois a donc dû examiner le projet de loi au cours de sa réunion du 29 juin 1994, immédiatement après l'audition du Ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur.

En pratique, votre rapporteur n'aura donc disposé que d'une semaine pour procéder aux auditions indispensables et pour étudier un texte fort composite, touchant à des domaines aussi variés que la protection des libertés individuelles, les missions des différents intervenants en matière de sécurité, le statut des personnels de police, les engagements budgétaires pour cinq ans, la procédure pénale, etc...

Il est vrai que cette situation n'est pas sans précédent. En 1985, l'examen du projet de loi quinquennale sur la police nationale s'est déroulé dans des conditions très analogues - et de dates, et de durée.

Annoncé «*pour la session de printemps*» -comme le présent projet de loi, d'ailleurs- ce texte n'avait en effet été adopté en Conseil des Ministres qu'en toute fin de session, le 26 juin 1985, et a dû être examiné en quelques jours au début de la session extraordinaire de juillet.

Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, notre regretté collègue Pierre SALVI, soulignait alors le caractère «*paradoxal*» de cette précipitation, d'autant qu'il s'agissait de remédier à des problèmes anciens et identifiés de longue date : la montée de l'insécurité, le malaise dans la Police, le manque de coordination entre les différents acteurs de la sécurité, etc... Son analyse pourrait pratiquement être reproduite telle quelle en 1994, tant sur le fond que sur la forme.

• Mais compte tenu de l'urgence, votre rapporteur a préféré aborder l'examen du projet de loi avec pragmatisme : était-il réellement envisageable d'élaborer en une semaine les orientations générales de la sécurité des Français jusqu'à au moins la fin de cette décennie ?

Il lui paraissait bien évidemment difficile de procéder, dans un si bref laps de temps, à une évaluation exhaustive de l'ensemble des mesures proposées et, *a fortiori*, de formuler des

propositions allant très au-delà de celles du projet de loi, d'autant que nombre de points concernant le statut des personnels de police et l'organisation ou le fonctionnement des services ressortissent au domaine réglementaire.

Néanmoins, votre rapporteur a d'emblée écarté l'idée de différer l'examen du projet de loi d'orientation pour trois raisons :

- il a tout d'abord fait droit, ne serait-ce que sur le principe, à l'attente unanime des fonctionnaires de police, auxquels ce texte offre une charte d'action et des garanties statutaires nouvelles ;

- il a également voulu répondre à l'attente très claire des Français en engageant dès à présent, non plus un simple travail de réflexion auquel on se réfère de façon informelle, mais une véritable action législative qui débouchera, le moment venu, sur une loi dont chacun pourra invoquer les dispositions ;

- il a voulu enfin réaffirmer qu'un niveau suffisant de sécurité est une des conditions premières du succès d'une véritable politique d'aménagement du territoire, au moment où doit s'engager la discussion d'un autre projet de loi d'orientation -sur l'aménagement du territoire, précisément- dont l'importance n'échappe à personne.

IV. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Dans cette perspective, votre rapporteur s'est assigné cinq objectifs principaux :

- Poser, dans la loi elle-même, quelques principes directeurs de la politique de sécurité, moyennant notamment une définition légale plus précise de la sécurité, du rôle de l'Etat et des missions de la Police.

- Privilégier le dispositif réellement normatif de la loi d'orientation et de programmation.

Il est vrai que les lois d'orientation recouvrent souvent des déclarations d'intention, auxquelles le législateur confère une valeur législative mais non normative.

Dans un domaine aussi délicat que celui de la sécurité, le précédent de loi de programmation du 7 août 1985 incite cependant à la mesure. Etait-il nécessaire, par exemple, que le Législateur confère

une valeur législative expresse à un aphorisme tel que «*Il n'y a pas de fatalité à l'accroissement de la délinquance*» ?

Qui pourrait soutenir que cette pétition de principe a réellement contribué à préserver la sécurité des Français entre 1985 et 1990, période couverte par la loi de programmation ?

En l'état, le projet de loi d'orientation et de programmation s'articule autour de trois séries de dispositions dont la seconde, rattachée à la loi sous forme d'une «*Annexe I*», n'a pas de vocation véritablement normative. La logique aurait d'ailleurs voulu que certaines considérations générales ou purement descriptives de cette Annexe I figurent plutôt dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Votre commission vous proposera d'ailleurs plusieurs modifications dans l'architecture du projet de loi.

- Réaffirmer clairement le rôle des maires en matière de sécurité.

Il faut insister sur le fait qu'en France, les maires exercent au nom de l'Etat d'importantes missions de sécurité, actuellement définies par les articles L. 131-1 et L. 131-2 du code des communes. Ils ont en particulier la charge d'assurer «*le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques*» dans les quelque 35.000 communes dépourvues de police nationale.

Les maires, assistés le cas échéant des gardes champêtres ou des policiers municipaux, sont ainsi les premiers garants de la continuité dans l'espace de l'action de l'Etat en matière de sécurité.

- Entourer les dispositions techniques du texte de garanties suffisantes pour que le gain de sécurité qu'on peut en attendre ne s'opère pas au détriment d'autres droits fondamentaux ou libertés publiques méritant une égale protection de la part de l'Etat.

S'agissant de la vidéo-surveillance, votre commission a tenu compte des recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), en entourant le texte présenté par le Gouvernement de garanties supplémentaires destinées à éviter que cette technique, très utile dans la lutte contre l'insécurité, ne conduise à certaines dérives attentatoires à la vie privée ou aux libertés.

Le cadre général de la vidéo-surveillance et le détail des propositions de votre commission des Lois sur ce point font l'objet d'une présentation très circonstanciée dans le commentaire de l'article 8 du projet de loi (cf. *infra*).

• Affirmer clairement la nécessité de la coopération entre les Etats –dans le cadre de l'Union européenne notamment– en vue d'endiguer une criminalité qui, depuis longtemps déjà, se joue des frontières.

On sait en particulier qu'aucune prévention de ces deux fléaux que représentent la drogue et le blanchiment d'argent sale -passage obligé de tous les trafics- ne se conçoit plus aujourd'hui sans une étroite coopération entre les polices.

La France a souscrit à ce titre à plusieurs accords internationaux, notamment avec ses partenaires européens (Accords de Schengen – dont la mise en oeuvre effective est reportée d'année en année, EUROPOL, «Troisième pilier» du Traité sur l'Union européenne, etc...).

Cette dimension internationale des problèmes de sécurité et des réponses à y apporter n'est pratiquement pas évoquée dans le projet de loi d'orientation du Gouvernement.

Il est d'autant plus nécessaire de demeurer attentif dans ce domaine que la pression communautaire est forte, en vue d'une «communautarisation» des problèmes de sécurité intérieure. Les Etats et, en ce qui la concerne, la France, doivent donc prendre les initiatives nécessaires pour conserver la pleine maîtrise de ces problèmes, particulièrement sensibles dans les opinions publiques.

• Compte tenu des délais très brefs dont votre commission des Lois puis le Sénat disposent pour l'examen en première lecture du projet de loi d'orientation, votre rapporteur ne vous présente qu'un nombre limité d'amendements, s'inscrivant tous dans le fil des objectifs qu'il s'était assignés.

Le texte qui en résulte demeure sans doute perfectibles, la suite de la navette parlementaire permettant précisément de poursuivre une démarche qui, à ce stade, a surtout pour objet de prendre acte à la fois de l'urgence à légiférer et de l'engagement résolu du Gouvernement à le faire.

• Au-delà des propositions qui vous seront présentées, votre rapporteur estime cependant nécessaire de souligner qu'à elle seule, la loi d'orientation ne représente qu'une première étape du processus de rénovation de la police.

Sous l'aspect de la programmation budgétaire proprement dite, le projet de loi traduit un effort tout à fait considérable de l'Etat en faveur de la Police.

C'est ainsi que pour la période 1995-1999, 8.305 millions de francs seront consacrés à la rénovation et à l'acquisition d'équipements légers et de moyens de fonctionnement, tandis que 8.521 millions de francs seront inscrits en autorisations de programme en faveur des équipements lourds et des programmes immobiliers.

Pour répondre à la nécessité prioritaire de réaffecter les policiers à des missions de sécurité «sur le terrain», est d'autre part prévue la création de 5.000 emplois administratifs et techniques en cinq ans, dont 500 dès 1995. Ces emplois devraient permettre de dégager une partie des personnels actifs actuellement affectés à des tâches purement administratives.

Votre commission a décidé de s'en remettre, sur ces aspects budgétaires du projet de loi, à l'avis éclairé de la commission des Finances dont le rapporteur, M. Paul GIROD, a d'ailleurs été étroitement associé à ses propres travaux.

Tout au plus croit-elle indispensable d'attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mettre fidèlement en oeuvre les engagements financiers d'une loi qui, par définition, se borne à fixer des repères.

Il convient, à ce propos, de donner acte aux Gouvernements successifs depuis 1985 de l'exécution globalement satisfaisante des engagements financiers de la loi du 7 août 1985, puisque les crédits prévus à cette fin ont été inscrits aux projets de loi de finances annuels.

Les modalités d'exécution financière de la nouvelle loi de programmation devront faire l'objet d'une égale vigilance, lors de la fixation annuelle des crédits du ministre de l'Intérieur pour les prochains exercices.

• S'agissant des autres mesures juridiques, structurelles ou statutaires, le projet de loi d'orientation énumère, en Annexe I, une série d'engagements dont la mise en oeuvre doit passer par l'élaboration de textes séparés : selon le cas, des lois, des décrets en Conseil d'Etat ou des décrets simples.

Tel est le cas, notamment, du futur statut des polices municipales, de la redéfinition du rôle des sociétés de gardiennage et de surveillance et de leur mission propre dans la préservation de la sécurité intérieure, des règles de partage des compétences et de coordination entre la Police et la Gendarmerie, des modalités d'application du nouveau statut des fonctionnaires des services actifs, etc...

Prolongements indispensables de la loi d'orientation, tous ces textes appelleront la même vigilance que l'inscription des crédits budgétaires : les projets de loi devront donc être présentés au Parlement et inscrits à l'ordre du jour dans des délais raisonnables, les textes réglementaires d'application devant quant à eux être publiés dès que possible pour que les engagements de la loi d'orientation se concrétisent réellement.

*

* *

En conclusion, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter l'ensemble des articles du présent projet de loi modifié par les amendements qu'elle vous présente.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Définition par la loi du «droit à la sécurité»

L'article premier du projet de loi est consacré à la définition par la loi du «droit à la sécurité». Cet article fait ainsi évoluer le concept même de sécurité, érigé en véritable droit alors qu'il ne constituait jusqu'à présent qu'un élément parmi d'autre du cadre de la vie en société, dont l'Etat garantissait le maintien à travers les «missions de sécurité».

Comme il a été indiqué dans l'exposé général, cette démarche confère un contenu supplémentaire au droit de «*surété*» visé à l'article II de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. La sûreté, dont l'objet essentiel était jadis de protéger l'homme contre les atteintes que pouvait lui porter l'Etat, serait désormais un devoir de l'Etat en vue de protéger l'homme contre les atteintes causées par d'autres.

Cet article énumère par ailleurs les quatre missions fondamentales de l'Etat exercées dans le cadre de son action en faveur de la sécurité :

- respect des lois ;
- défense des institutions des intérêts nationaux ;
- maintien de la paix et de l'ordre publics ;
- protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions.

Il précise enfin que l'action de l'Etat «*concourt à l'épanouissement des libertés individuelles et collectives*», de façon à établir sans ambiguïté que les mesures nécessaires à la protection de

la sécurité n'ont pas pour finalité de restreindre les libertés mais, tout au contraire, d'en faciliter l'exercice.

L'importance de cet article de principe n'a guère besoin d'être soulignée : par sa position même, au début du projet de loi et en dehors des titres qui le subdivisent, il traduit la volonté du Gouvernement d'inclure la sécurité parmi les priorités nationales.

Il constitue par ailleurs le socle permanent sur lequel se fonde la loi d'orientation et de programmation, dont les différentes dispositions sont ainsi justifiées par la nécessité de rendre effectif un droit général reconnu à chacun.

• On pourrait, sans doute, contester la valeur réellement normative –et donc la nécessité législative– d'une telle disposition de principe. Le compte rendu des travaux de la commission, annexé au présent rapport, fait état des réticences exprimées à ce sujet par plusieurs de ses membres.

La proposition du Gouvernement, outre qu'elle répond à une attente très perceptible de l'opinion publique, a cependant le mérite incontestable d'inscrire dans la loi un principe fort et qui servira désormais de référence, tant à l'Etat et aux autres personnes physiques qu'aux personnes privées.

L'institution par la loi d'un tel droit fondamental n'est pas une innovation : le droit à la sécurité complètera en effet la liste d'autres droits individuels ou collectifs tout aussi fondamentaux déjà consacrés par le législateur, comme, par exemple, le droit au logement, le droit à l'environnement sain, le droit à la ville, etc...

• La rédaction qui vous est proposée par cet article mérite néanmoins d'être remaniée; non pour en affaiblir la portée mais, tout au contraire, pour en préciser la portée.

A cette fin, votre commission des lois vous présente un amendement portant à la fois sur la forme et sur le fond.

Sur la forme, il lui a paru préférable de scinder l'article en deux alinéas ayant chacun un objet propre :

- un premier alinéa définissant le droit à la sécurité ;
- un second alinéa définissant l'action de l'Etat dans ce domaine.

Sur le fond, votre commission des Lois a par ailleurs jugé souhaitable de présenter la sécurité comme «une des conditions de

l'exercice des libertés individuelles et collectives plutôt que comme un des instruments de leur «*épanouissement*».

L'épanouissement des libertés demeure en effet une notion hautement subjective mais de portée juridique assez tenue, d'autant que les libertés individuelles et collectives s'exercent dans des cadres juridiques précis dont l'objet est précisément d'en assurer l'épanouissement dans les limites compatibles avec l'intérêt général.

C'est dans la rédaction qu'elle vous en présente que votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article.

TITRE PREMIER

LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SECURITE ET LA PROGRAMMATION DES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE

Le Titre premier du projet de loi comporte trois articles :

- un article 2, qui approuve les orientations de la politique de sécurité telle qu'elle est retracée à l'Annexe I du projet de loi ;

- les articles 3 et 4 qui correspondent à la partie programmation proprement dite de la loi, c'est-à-dire aux efforts budgétaires et aux opérations à réaliser entre 1995 et 1999 pour permettre à la Police nationale de disposer d'une cadre et de moyens d'action renouvés, conformément aux orientations de la politique de sécurité du Gouvernement telles qu'elles ont été arrêtées, notamment lors du Conseil des Ministres du 30 juin 1993.

Article 2

Orientations de la politique de sécurité

Cet article propose au Parlement d'approuver «*les orientations de la politique de sécurité*» telles qu'elles sont présentées dans l'Annexe I du projet de loi.

Lors des auditions auxquelles votre rapporteur a procédé, les syndicats de police ont regretté qu'une loi ambitieuse sur la sécurité, destinée à orienter dans ce domaine l'action de l'ensemble

des pouvoirs publics pour des années et à définir le nouveau statut de la police, s'en remette à une simple annexe dépourvue de véritable valeur normative.

• C'est une des raisons principales conduisant votre commission à proposer au Sénat de conférer une valeur législative incontestable à certaines des orientations définies par le Gouvernement, de façon à ce que le Parlement soit mieux assuré que le moment venu, ces engagements seront effectivement tenus.

Ainsi vous propose-t-elle d'inscrire dans la loi elle-même les principales d'entre elles, qu'il appartiendra au Gouvernement de mettre en oeuvre selon les procédures adéquates, soit que le Gouvernement dépose les projets de loi nécessaires sur le Bureau d'une Assemblée parlementaire, soit qu'il prenne des textes réglementaires pour l'application des principes posés par la loi.

Cette démarche répondrait aux attentes des personnels de la police nationale. Ils y verraient eux aussi une garantie plus solide quant à la rénovation de leur statut, la définition de leurs missions et l'association aux missions de sécurité d'autres intervenants comme, notamment, les policiers municipaux.

• Tous ces motifs ont conduit votre commission des Lois à modifier très sensiblement la présentation de cet article, qui comporterait désormais deux paragraphes.

- Dans un paragraphe I seraient légalement définies trois missions permanentes répondant aux attentes des Français et aux besoins actuels de la France en matière de sécurité :

- assurer sur l'ensemble du territoire une police de proximité répondant pleinement aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité ;

- renforcer la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leur action en faveur de la sécurité ;

- affecter en priorité les personnels de police à des missions concourant directement au maintien ou au renforcement de la sécurité.

Ces mesures constitueraient réellement des «orientations» de la politique de sécurité, qui ne seraient pas simplement «approuvées» mais que le Gouvernement serait «chargé de mettre en oeuvre» selon ses pouvoirs constitutionnels propres.

- Dans un paragraphe II, il serait précisé que des lois ultérieures détermineront :

- le statut et les moyens des polices municipales, ainsi que les modalités de leur association aux missions de sécurité publique dans la commune ;

- les mesures de nature à faciliter l'exercice des activités de police judiciaire et les interventions des officiers de police judiciaire ;

- le statut et les missions des entreprises de gardiennage, de surveillance et de transports de fonds, ainsi que des agents privés de recherche.

Si cet amendement était adopté, l'essentiel de cette Annexe I serait ainsi doté d'une valeur législative incontestable.

Votre commission des Lois vous proposera par ailleurs sur plusieurs articles des amendements permettant de « remonter » des annexes d'autres engagements plus catégoriels, en matière statutaire, notamment (statut spécial des personnels de police et existence de trois corps, régime spécifique de retraite, etc...).

C'est dans cette rédaction que votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article.

Article additionnel après l'article 2

Missions prioritaires de la police dans le cadre de l'exécution de la loi d'orientation

Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général, le projet de loi d'orientation et de programmation est assorti d'une annexe II détaillant la programmation des moyens que le Gouvernement se propose d'affecter à la Police nationale pour les années 1995 à 1999.

L'examen de cette Annexe II amène en fait à constater que son premier paragraphe est intégralement consacré à la présentation de cinq missions prioritaires assignées à la Police nationale :

- assurer la sécurité des personnes et des biens ;

- maîtriser les flux migratoires et lutter contre le travail clandestin ;
- lutter contre la criminalité organisée, la grande délinquance et la drogue ;
- protéger le pays contre la menace extérieure et le terrorisme ;
- maintenir l'ordre public.

L'insertion de ces missions dans une simple annexe censément consacrée à la programmation des moyens peut surprendre.

• Sur ce point, votre commission des Lois vous propose une démarche plus rigoureuse et plus conforme à la notion même d'orientation par la loi, en vous présentant un article additionnel après l'article 2, dont l'objet est en premier lieu d'inscrire dans le corps même de la loi ces cinq missions prioritaires.

L'importance de ces missions, qui répondent chacune à des préoccupations instantes des Français en matière de sécurité, justifie en effet de leur conférer une position et une force légales incontestables.

Inchangées sur le fond, ces cinq missions seraient formulées selon un ordre et une terminologie très légèrement différents du texte du Gouvernement, à la fois pour marquer une certaine hiérarchie dans les priorités (la lutte contre la drogue ayant, par exemple, été placée en tête et non en fin des mesures de lutte contre la criminalité) et pour tenir compte des définitions adoptées par le nouveau code pénal (en matière de protection contre les intérêts fondamentaux de la Nation, par exemple).

Conformément à la proposition de votre rapporteur, il vous est également proposé de compléter cette liste par une sixième mission prioritaire : le renforcement de la coopération internationale en matière de sécurité, dont l'exposé général a souligné l'impérieuse nécessité dans la prévention et la lutte contre la drogue et d'autres formes de grande criminalité.

Votre commission vous propose par ailleurs d'introduire dans cet article une référence explicite aux principes républicains et aux règles déontologiques qui doivent servir de cadre général à l'action de la Police.

Ce visa aurait le mérite de consacrer dans la loi elle-même le principe de déontologie de l'action policière, étant observé qu'il appartiendra au Gouvernement de mettre le code de déontologie de la police nationale, issu du décret n° 86-592 du 18 mars 1986, en conformité avec les dispositions de la présente loi.

Tels sont les motifs pour lesquels votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article additionnel.

Article 3

Approbation de la programmation des moyens de la police nationale

Article 4

Crédits prévus pour l'exécution de la programmation des moyens de la police nationale

• L'article 3 a pour objet d'approuver les moyens consacrés par l'Etat en faveur de la police nationale pour les années 1995 à 1999, tels qu'ils sont retracés à l'Annexe II du projet de loi.

Ainsi qu'il vient d'être dit, votre commission des Lois a jugé préférable de faire figurer dans la loi même les missions prioritaires assignées à la police nationale par le premier paragraphe de l'Annexe II.

Les dispositions subsistantes des autres paragraphes de cette annexe seraient ainsi recentrées sur les «moyens» proprement dits nécessaires à l'accomplissement des missions prioritaires de la police.

• Le présent article, dont la commission des Finances est saisie pour avis, est indissociable de l'article 4, d'ordre budgétaire, présenté ci-après.

• L'article 4 a quant à lui un double objet :

- d'une part la programmation sur cinq années des crédits budgétaires (crédits de paiement et autorisations de programme) nécessaires à la mise en oeuvre des opérations retracées dans l'Annexe II du projet de loi ;

- d'autre part, la création sur cinq ans de 5.000 emplois administratifs et techniques –dont 500 en 1995– destinés à réaffecter à des postes «sur le terrain» des personnels des services actifs actuellement employés à des tâches purement administratives.

Votre commission des Lois, qui approuve pleinement cette seconde mesure, a néanmoins considéré que l'ensemble de cet article portait sur des mesures de nature budgétaire.

Au bénéfice des observations émises dans l'exposé général sur la nécessité d'inscrire effectivement les mesures programmées dans les lois de finances des exercices 1995 à 1999, votre commission des Lois a décidé, de proposer au Sénat de s'en remettre sur les articles 3 et 4 à l'avis de la commission des Finances.

TITRE II

LA MISE EN OEUVRE DES ORIENTATIONS

Comme son intitulé l'indique, ce titre regroupe sous vingt-et-un articles des mesures très diverses destinées à mettre en oeuvre les orientations de la politique de sécurité.

Votre commission des Lois a jugé opportun d'y faire également figurer plusieurs mesures prévues dans l'Annexe I du projet de loi, eu égard à leur importance ou à leur connexité immédiate avec les dispositions incluses dans ce titre :

- la répartition des fonctionnaires des services actifs de la police en trois corps ;
- la formation initiale et la formation continue des personnels de police ;
- le particularisme du régime de retraite des fonctionnaires de police.

Le commentaire de ces mesures figure sous les articles correspondants.

CHAPITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ATTRIBUTIONS

Les dispositions regroupées sous ce chapitre ont pour objet de mieux préciser les attributions respectives des différents intervenants publics à la sécurité : préfet, police et gendarmerie nationales, maire et polices municipales.

Elles répondent à cet égard à un souci de clarification maintes fois exprimé, tant par les parlementaires que par les services concernés.

Article 5

Rôle du préfet en matière de sécurité publique

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, cet article renforce les pouvoirs des préfets à l'égard de l'ensemble des services de l'Etat qui interviennent dans le domaine de la sécurité ; il confère au préfet de police une compétence de coordination à l'égard des problèmes d'ordre public qui intéressent Paris et d'autres départements de la région Ile-de-France ; il propose enfin d'associer les maires aux actions de prévention de la délinquance.

- Les compétences des préfets en matière de sécurité dans les départements sont actuellement définies par différents textes dont, notamment, l'article 34-III de la loi du 2 mars 1982. Cet article confère au préfet, à titre exclusif, la compétence pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

Cette compétence est principalement exercée à travers le pouvoir hiérarchique dont dispose le représentant de l'Etat dans le département sur l'ensemble des services déconcentrés et des forces civiles de l'Etat dans le département, conformément au décret n° 82-389 du 10 mai 1982 (à l'exception de services limitativement énumérés par la loi comme, notamment, les services juridictionnels, les administrations et services de l'Education nationale, etc...).

A Paris, les fonctions du représentant de l'Etat dans le département sont, en matière de sécurité, confiées au préfet de police, conformément à des textes très anciens que le nouveau statut de la Ville de Paris n'a pas remis en cause : Arrêté du 12 messidor an VIII, en particulier.

• Le présent article 5 ne réforme pas ces dispositions mais pose un principe général en parfaite conformité avec l'objectif de clarification des compétences, affirmé par le projet de loi.

Dans les départements, le représentant de l'Etat serait ainsi chargé d'animer et de coordonner les actions en matière de prévention de la délinquance et de fixer les missions en matière de sécurité à l'ensemble des services déconcentrés et des forces dont dispose l'Etat pour les assurer.

Il s'assurerait également du concours de la douane à la sécurité générale, dans la mesure comptable avec les modalités d'exercice de l'ensemble des missions de cette administration qui relève, rappelons-le, du ministre des Finances.

La coordination des services et des actions en matière de prévention devrait permettre une meilleure organisation de la lutte contre les trafics de drogue.

• A Paris, le préfet de police coordonnerait l'action des préfets des départements de la région Ile-de-France pour prévenir ou faire face aux événements susceptibles de troubler l'ordre public.

Sans remise en cause du pouvoir des préfets, ni création d'un nouvel échelon administratif, cette dispositions permettrait une approche plus cohérente des problèmes de sécurité dans cet espace de 12 000 km² comportant 10,6 millions d'habitants et formant un ensemble urbain quasi-continu, parcouru par un réseau de transports en commun particulièrement dense et centralisé.

Ainsi, pourrait être mise en place une organisation concertée du maintien de l'ordre en cas de manifestations importantes conduisant à des concentrations de grande ampleur.

Toutefois, le décret du 20 juillet 1971 transférant les pouvoirs de police du préfet de police aux préfets des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ne devrait pas être remis en cause : votre rapporteur demandera des précisions à ce sujet lors du débat en séance publique.

• Votre commission des Lois approuve ces orientations. Elle vous propose cependant plusieurs amendements qui, sans contredire les objectifs du Gouvernement, en donnent une formulation législative légèrement différente.

Un premier amendement d'ordre rédactionnel sur le premier alinéa de l'article 5 tend à globaliser la notion de prévention de la délinquance, à laquelle serait adjointe celle de « lutte contre l'insécurité », étant entendu que l'action répressive demeurait en dehors du champ de cet alinéa, du fait de la réserve des dispositions applicables aux activités de police judiciaire.

Le deuxième amendement supprime dans le premier alinéa de l'article 5 la mention « il y associe les maires ».

Votre commission des Lois n'entend nullement exclure les maires des missions de prévention de l'insécurité, tout au contraire : c'est la raison qui l'a conduite à vous proposer de faire figurer cette disposition essentielle sous forme d'un article additionnel après l'article 5, commenté ci-après.

Ce deuxième amendement n'est donc en quelque sorte qu'un amendement de coordination.

Un troisième amendement porte sur le deuxième alinéa de l'article 5, relatif aux pouvoirs du préfet à l'égard de l'ensemble des forces de l'Etat dans le département.

L'idée qui fonde cet alinéa est que le préfet –représentant dans le département non seulement l'Etat mais encore l'ensemble des ministres– doit avoir la pleine responsabilité d'assurer au nom de l'Etat la sécurité dans le département. La sécurité est en effet un devoir qui incombe à l'Etat sur l'ensemble du territoire de la République, comme le corollaire du droit à la sécurité reconnu à chacun.

Lors de ses travaux, votre rapporteur s'est toutefois interrogé sur la portée juridique de cette disposition au regard des règles de commandement applicables aux militaires de la gendarmerie nationale.

A ce propos, il a été sensible aux réserves que lui a exprimées notre excellent collègue M. Michel ALLONCLE, rapporteur pour avis du projet de loi au nom de la commission des Affaires étrangères et de la Défense et des Forces armées.

M. Michel ALLONCLE considère que les missions de la gendarmerie sont fixées non par des autorités mais par différents textes dont, notamment, le décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie. Les militaires de la gendarmerie relèvent quant à eux de l'autorité hiérarchique de leurs supérieurs, dépendant eux mêmes du ministre chargé des Armées, du Premier ministre et, à l'échelon suprême, du Président de la République (en application tant de l'article 15 de la Constitution que du décret du 28 juillet 1975 portant règlement de discipline générale dans les armées).

Dans ces conditions, votre commission vous propose un dispositif selon lequel :

- L'autorité du préfet s'exercerait sur les services déconcentrés et les forces civiles de l'Etat ;

- le préfet coordonnerait leurs missions et celles de la gendarmerie ;

- chacune de ces missions serait exécutée selon les règles qui lui sont propres, c'est-à-dire dans le respect des dispositions applicables à la direction hiérarchique et au commandement opérationnel des différentes forces de l'Etat dans le département : par l'exercice de l'autorité directe sur les services déconcentrés et forces civiles, et selon les formes prévues par les textes régissant les relations entre les autorités civiles et les autorités militaires, en ce qui concerne la gendarmerie nationale (par coordination ou, à titre exceptionnel, par la voie de la réquisition) ;

- il serait rendu compte au préfet de l'exécution de ces missions -dispositif figurant dans le projet de loi et dont M. Maurice ULRICH a souligné l'importance lors du débat en commission.

Le dernier amendement sur l'article 5, relatif aux douanes, est d'ordre purement rédactionnel.

Votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter l'article additionnel avant l'article 5 et, sous réserve des amendements qu'elle vous présente, l'article 5 lui-même.

Article additionnel après l'article 5

Association des maires à la lutte contre l'insécurité

Comme il vient d'être indiqué, la suppression, dans le premier alinéa de l'article 5 du projet de loi, des mots « *il y associe les maires* » visait à recréer cette disposition sous un article séparé : tel est l'objet du présent article additionnel.

L'exposé général du présent rapport a suffisamment souligné le rôle essentiel des maires dans le maintien du niveau global de sécurité. Aussi n'est-il pas indispensable d'apporter à nouveau de longues justifications à propos de cet article additionnel, d'ailleurs conforme à l'objectif du Gouvernement.

Dans sa structure, cet article reproduit globalement les dispositions inscrites par le Gouvernement sous l'article 5 du projet de loi.

C'est ainsi que le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police associerait le maire à la prévention des facteurs d'insécurité dans la commune, étant toutefois précisé qu'est reproduite la mention selon laquelle cette association s'opèrerait « *sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire* ».

Les modalités pratiques de cette association resteraient à définir par voie réglementaire (décrets ou circulaires), comme c'est déjà le cas pour les plans locaux ou départementaux de sécurité.

A l'instar de ce qu'elle vous a proposé en ce qui concerne le préfet, votre commission des Lois a jugé opportun d'inscrire dans la loi un principe général applicable au maire, selon lequel il « *concourt à l'exercice des missions de sécurité publique* ».

Sans les contredire, cette mention apporterait un contenu à la fois plus général et plus actuel aux dispositions anciennes du code des communes et, notamment, ses articles 131-1 et 131-2 régissant les pouvoirs de police du maire.

Au bénéfice de ces observations, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article additionnel.

Article 6

(art. L. 132-6 du code des communes)

Institution dans une commune du régime de la police d'État

Cet article propose une nouvelle rédaction pour l'article L. 132-6 du code des communes, afin d'aménager les modalités d'institution dans une commune du régime de la police d'État.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 132-6 précité prévoit que *«le régime de la police d'État est institué dans une commune par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances, pris sur la demande ou avec l'accord du Conseil municipal. Dans les autres cas, il est institué par décret en Conseil d'État.»*

• L'étatisation des corps de police municipaux correspond à un mouvement relativement ancien dont la progression a pu laisser croire à une prise en charge totale des forces publiques par l'État.

De nombreuses lois ont, sous la III^e République, procédé à l'étatisation de la police de grandes agglomérations : Lyon (loi du 5 avril 1884) ; Toulon et la Seyne (loi du 15 novembre 1918) ; Nice (loi du 26 juin 1920), Strasbourg, Mulhouse et Metz (1925). Ce régime a été, par la suite, étendu à des communes de la région parisienne (décret loi du 30 octobre 1935).

La loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police a fixé à 10 000 habitants le seuil démographique à partir duquel l'étatisation était susceptible d'intervenir. Son article 11 précise –de manière assez sybilline– qu'*aucune modification n'est apportée à l'organisation actuelle des polices municipales des communes de moins de dix mille habitants, à l'exception de celles qui sont déterminées par arrêté*. Après cette loi, le régime de la police d'État a été étendue par des lois de finances à plusieurs communes.

La loi de finances pour 1974 –dont est issu l'article L. 132-6 du code des communes– outre l'étatisation de la police de plusieurs communes des Bouches-du-Rhône et de Moselle, a autorisé pour l'avenir l'autorité réglementaire à instaurer le régime de police d'État par arrêté interministériel, en cas d'accord de la commune, par décret en Conseil d'État dans le cas contraire.

L'institution du régime de police d'État aurait pu se généraliser puisque l'article 88 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a prévu que l'institution de ce régime serait de droit, à compter du 1er janvier 1985, si le conseil municipal le demande, lorsque sont réunies les conditions soit d'effectifs et de qualification professionnelle, soit de seuil démographique, définies par décret en Conseil d'État. **Cependant, ce décret n'ayant pas été pris, cette disposition a été privée de toute portée pratique.**

En conséquence, le régime de police d'Etat ne s'est pas généralisé et, selon le rapport sur les polices municipales établi, à la demande du Premier ministre, par notre collègue député M. Patrick Balkany en octobre 1993, **138 communes de plus de 10 000 habitants sont encore dotées d'une police municipale faute de disposer d'un commissariat de police nationale.**

Rappelons que dans les communes dotées d'un tel régime, l'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblement d'hommes. Il lui revient, en outre, de réprimer les atteintes à la tranquillité publique : les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblement nocturnes qui troublent le repos des habitants (article L. 132-8 du code des communes).

Tous les autres pouvoirs de police énumérés à l'article L. 131-2 sont exercés par le maire, y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Ainsi, les rassemblements habituels de population (foires, marchés, cafés, spectacles, réjouissances et cérémonies publiques) relèvent de l'exercice quotidien de la police municipale par le maire. En revanche, lorsque de grands rassemblements ont lieu à l'occasion de circonstances inhabituelles (déplacement de hautes personnalités, rencontres sportives ou culturelles à caractère national ou international...), la compétence revient au préfet.

• L'article 6 du projet de loi prend en compte deux notions nouvelles pour l'établissement de la police d'État : d'une part, l'évaluation des besoins de la population en matière de sécurité ; d'autre part, la prise en compte des caractéristiques de la commune.

Les modalités selon lesquelles seront évalués les besoins de la population et prises en compte les caractéristiques de la commune seront précisées par le décret en Conseil d'État prévu au deuxième alinéa de l'article L.132-6.

Il s'agira, en particulier, du contexte géographique de la commune et de ses caractéristiques socio-démographiques. En outre, seront pris en compte la situation de la commune au regard des problèmes de délinquance ainsi que le volume et la répartition des effectifs de maintien de l'ordre dans la zone concernée.

La mention de la demande du conseil municipal disparaît du nouveau texte proposé. Votre rapporteur a rappelé ci-dessus que la prise en compte de plein droit de ces demandes, prévue par la loi du 7 janvier 1983 n'avait, en pratique, pas été suivie d'effets.

Néanmoins, comme dans le droit actuel, l'accord du conseil municipal pour l'institution d'un régime de police d'État déterminera la procédure utilisable. Si le conseil municipal exprime son accord, un simple arrêté interministériel sera suffisant. Notons que la qualité des ministres concernés n'est plus expressément mentionnée. En cas de désaccord, en revanche, le recours à un décret en Conseil d'État sera nécessaire.

A cet article, votre commission vous soumet deux amendements qui tendent à préciser le texte proposé pour l'article L. 132-6 du code des communes.

Le premier amendement, outre une amélioration de la présentation formelle du premier alinéa de l'article L. 132-6 qui met mieux en valeur les deux critères (besoins de la population en matière de sécurité, caractéristiques de la commune) qui fonderont l'institution d'un régime de police d'Etat, rétablit la mention expresse de la demande de la commune. En effet, l'établissement d'un tel régime peut résulter soit d'une initiative de l'Etat, soit d'une initiative de la commune concernée. Dans tous les cas, l'acceptation ou le refus du conseil municipal détermine la procédure devant être suivie : arrêté ministériel ou décret en Conseil d'Etat.

Le deuxième amendement précise, au deuxième alinéa de l'article L. 132-6, le contenu du décret en Conseil d'Etat qui devra préciser les conditions de mise en oeuvre des deux critères pris en compte pour l'institution d'un régime de police d'Etat : évaluation des besoins de la population en matière de sécurité, définition des caractéristiques de la commune, consultation du conseil municipal en particulier.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 7

(art. L. 131-15 du code des communes)

Attributions des agents de police municipale

Cet article donne une nouvelle rédaction à l'article L. 131-15 du code des communes, afin de préciser les missions des agents de police municipale.

• Actuellement, l'article L. 131-2 du code des communes prévoit que la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Il établit également une liste non exhaustive de domaines entrant dans le champ de compétence de la police municipale.

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale. Il est également chargé, dans les mêmes conditions, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs (article L. 131-1 du code des communes).

Le maire assume, par ailleurs, la responsabilité de nombreuses polices spéciales : la police des baignades (article L. 131-2), des immeubles menaçant ruines (article L. 511 et suivants du code de l'urbanisme), de la circulation et du stationnement (article L. 131-3 et L. 131-4 du code des communes), par exemple.

Pour accomplir ses missions de police, les maires ont toujours la possibilité d'avoir recours à des agents de police municipale. Sur le plan juridique, en effet, les communes ont toujours conservé cette faculté, y compris après l'étatisation de leur police.

Les agents de police municipale doivent être agréés par le procureur de la République.

• Sur un plan pratique, les lois du 23 avril 1941 et du 7 janvier 1983 n'ont jamais été appliqués à la lettre pour des raisons budgétaires.

C'est ainsi que 138 communes de plus de 10 000 habitants sont ainsi dotées d'une police municipale faute de disposer d'un commissariat de police nationale.

Actuellement, 10 977 policiers municipaux exercent leurs fonctions dans 2 849 communes, à l'exclusion des territoires d'outre-mer ; 6 575 de ces agents sont en fonction dans 725 villes qui disposent par ailleurs d'une police d'État. 4 422 assurent leur service dans 2 214 communes situées en zones de gendarmerie.

• Les compétences de la police municipale ne doivent, en effet, en aucun cas, se substituer à celles de la gendarmerie et de la police nationales mais au contraire leur être complémentaires.

C'est ainsi que le maintien de l'ordre en cas de grands rassemblements et la dispersion des attroupements ne sauraient être au nombre des tâches de la police municipale.

De même, la poursuite des crimes et délits doit rester l'apanage exclusif des services de l'État, le maire et ses adjoints – dont relèvent les policiers municipaux – n'étant pas, en dépit de leur qualité d'officiers de police judiciaire, amenés à conduire des enquêtes en matière de crimes et délits.

• L'article 7 du projet de loi tend à préciser les attributions des agents de police municipale sans procéder, pour autant, à une refonte du régime de celle-ci.

C'est une loi ultérieure, expressément visée dans l'article 2 du projet de loi tel qu'il résulterait de l'amendement présenté à cette fin par votre commission des Lois, qui sera amenée à préciser les autres questions concernant les polices municipales.

Dans sa rédaction proposée par l'article 7, l'article L. 131-15 du code des communes rappelle la réserve déjà prévue par le texte actuel, selon laquelle les agents de police municipale agissent sans préjudice de la compétence générale de la police et de la gendarmerie nationales.

Il est, en outre, précisé qu'ils agissent dans la limite de leurs attributions et sous l'autorité du maire.

Les compétences générales reconnues au maire en matière de police municipale constituent ainsi la limite des attributions pouvant être confiées aux agents de police municipale.

Outre la mission de surveillance déjà reconnue aux agents de police municipale, le texte proposé vise la mission de prévention.

Au titre de leur mission de surveillance du bon ordre, de la sûreté, de la sécurité et de la salubrité publiques, les policiers municipaux exercent, en effet, une mission générale de police préventive. Or, cette dernière mission n'est pas expressément mentionnée à l'article L. 131-15 qui, pourtant, définit les attributions des agents de police municipale.

Par ailleurs, il est précisé que les agents de police municipale sont chargés de l'exécution des arrêtés de police du maire.

Telle paraît bien être une fonction essentielle des policiers municipaux au titre des missions de prévention et de surveillance qui leur sont confiées par le maire. Or, il se trouve qu'aujourd'hui, cette fonction n'est affirmée par aucune disposition générale.

Enfin le présent article précise la compétence *ratione loci* des policiers municipaux et les modalités de leurs interventions.

- Quant à la délimitation territoriale, il est précisé que les policiers municipaux exercent leurs compétences sur le territoire communal.

Rappelons, en effet, que le maire exerce ses pouvoirs de police municipale dans les limites du territoire de la commune, qu'il s'agisse des pouvoirs généraux qu'il tient des articles L. 131-1 et L. 131-2 du code des communes en vue d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ou des pouvoirs qui portent sur des objets particuliers - la police de la circulation notamment - mentionnés aux articles L. 131-3 à L. 131-12 du même code.

En application de ce principe de territorialité, la circonstance qu'une commune est comprise dans une communauté urbaine est sans influence sur l'exercice par les maires de leur pouvoir de police sur le territoire de leurs communes respectives (Conseil d'Etat, 11 mai 1977, Ville de Lyon).

Lorsque le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer aux maires dans les conditions prévues par l'article L. 131-13 du code des communes.

Par ailleurs, l'article 34-III de la loi du 2 mars 1982 prévoit qu'outre les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 131-13 du code des communes, le représentant de l'Etat dans le département est **seul compétent** pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

Les agents de police municipale accomplissant des tâches qui leur sont confiées par le maire pour la prévention et la surveillance du bon ordre public local, leurs attributions sont donc logiquement limitées à l'espace géographique constitué par le territoire communal.

- Quant aux conditions d'exercice de leurs compétences, le présent article fait référence à l'article 21 du code de procédure pénale qui confère aux agents de police municipale le statut d'*agents de police judiciaire adjoints*.

En cette qualité, ils se voient confier une triple mission :

- seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;
- rendre compte de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance par voie de rapports destinés au procureur de la République ;
- constater les infractions à la loi pénale et recueillir les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions.

Il faut préciser, enfin, que n'apparaît plus dans le texte proposé la référence à l'agrément des agents de police municipale par le procureur de la République. Cette exigence figure néanmoins expressément à l'article L. 412-49 du code des communes qui n'est pas modifié

A cet article, votre commission vous soumet un amendement de clarification rédactionnelle.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION DE L'INSÉCURITÉ

Article 8

Vidéo-surveillance de la voie publique et des lieux ouverts au public

Cet article tend à définir le cadre législatif de la vidéo-surveillance de la voie publique et des lieux ouverts au public, complétant les règles de nature législative ou jurisprudentielle applicables aujourd'hui à ce domaine, notamment celles relatives au pouvoir de police ou se rapportant à la protection de la vie privée.

Il apporte toutefois à ces règles une importante inflexion en ce qui concerne la vidéo-surveillance des lieux privés ouverts au public, désormais soumise, selon le texte du projet de loi, à autorisation préfectorale.

Il énonce, en parallèle, des règles de conservation et de destruction des enregistrements effectués en la circonstance.

Il consacre enfin la compétence des agents de la police municipale dans ce domaine, alors que la doctrine actuelle de la Chancellerie limite leur compétence à la surveillance proprement dite et l'exclut pour l'enregistrement des images.

• Cette importante question a fait l'objet d'une communication présentée à votre commission des Lois le 15 juin dernier par notre excellent collègue Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur de la proposition de loi n° 311 (1992-1993) *relative à la vidéo-surveillance de la voie et des lieux publics*, dont Mme Françoise Séligmann et lui-même étaient cosignataires.

La Commission nationale pour l'informatique et les libertés (CNIL) a, pour sa part, abordé ce sujet dans son dernier rapport annuel, et a engagé une étude, confiée à Mme Louise Cadoux, vice-président délégué.

La CNIL, saisie de ce problème à de nombreuses reprises ces derniers mois, à la suite d'interrogations d'opérateurs privés ou de collectivités publiques, a, en règle générale, constaté qu'elle n'avait pas compétence dans ce domaine, dans la mesure où les projets qui lui

étaient soumis mettaient en oeuvre des procédés analogiques et non numériques, mais a souhaité attirer l'attention sur ce sujet.

C'est ainsi qu'à la suite d'une demande d'avis de la commune de Levallois-Perret, la CNIL, en fonction des principes dégagés par elle dans ce domaine –qui seront exposés plus loin– a toutefois estimé que le «*procédé de surveillance des voies et places publiques par le moyen de caméras*» était dans son principe «*de nature à constituer un risque pour les libertés et principalement celle, fondamentale et constitutionnelle, d'aller et venir*» et qu'il pouvait «*également occasionner des atteintes à la vie privée.*».

La situation actuelle de la vidéo-surveillance en France

Les éléments présentés ci-après empruntent assez largement aux études conduites par M. Michel Dreyfus-Schmidt et par Mme Louise Cadoux.

• Cinq grandes catégories de lieux publics ou privés ouverts au public sont aujourd'hui dotées, en France, d'équipements de vidéo-surveillance :

- les *carrefours et voies à grande circulation*, principalement en ville et singulièrement à Paris, en vue de la régulation du trafic ou de la constatation de certaines infractions (excès de vitesse ou franchissement de feux rouges) ;

- les *abords des bâtiments publics sensibles (centrales nucléaires, établissements pénitentiaires, etc...)* et les *musées* (sécurité des salles et préservation des oeuvres) ;

- les *couloirs du métro parisien* (un projet est à l'étude pour les bus des lignes «à risques») et certaines *grandes gares SNCF* ;

- les *parkings publics souterrains* ;

- les *établissements bancaires, grandes surfaces, et commerces de luxe* ;

On relève, d'autre part, dans quelques communes (Levallois-Perret ou Avignon par exemple), la mise en place ou la définition de projets de systèmes de *vidéo-surveillance de la voie publique en tant que telle*, dans le but de détecter les mouvements suspects et agissements de cambrioleurs, voleurs à la roulotte, etc...

• L'ensemble de ces systèmes a fait l'objet d'une mise en place empirique, guidée chaque fois par les impératifs propres à l'établissement ou à l'emplacement concerné ou par la perception du risque telle qu'appréciée par le maître d'oeuvre.

En l'absence de normes autonomes, les principales règles de droit susceptibles de s'appliquer aujourd'hui au domaine de la vidéo-surveillance relèvent de cinq grandes catégories :

- la législation relative à la protection de la vie privée, telle que résultant de la loi du 17 juillet 1970 sur le droit à l'image (article 9 du code civil et article 226-1 du nouveau code pénal) ;

- la jurisprudence relative au pouvoir de police, quant aux limitations pouvant être définies dans ce domaine en fonction du principe de proportionnalité et à la désignation de l'autorité compétente ;

- le droit du travail, tel que résultant sur ce point du titre V de la loi du 31 décembre 1992 *relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance-chômage* ;

- la législation relative à l'Informatique et aux Libertés (loi du 6 janvier 1978 et nouveau code pénal) ;

- la législation relative aux activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds (loi du 12 juillet 1983).

Plusieurs de ces dispositions trouvent à s'appliquer dans les lieux publics, les autres étant, en revanche, plus en rapport avec la vidéo-surveillance mise en oeuvre dans les lieux privés.

La législation relative à la protection de la vie privée relève de cette seule seconde catégorie.

Elle fait obstacle à la fixation, à l'enregistrement et à la transmission de l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé, dans des conditions définies par l'article 226-1 du code pénal ainsi rédigé :

« Est puni d'un an d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende le fait, au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée :... 2° En fixant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de celle-ci, l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé... »

Sa portée, large, reçoit toutefois deux exceptions :

- dans les lieux ouverts au public (définis par la jurisprudence comme les « lieux accessibles à tous sans autorisation de quiconque, que l'accès en soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions, heures ou causes déterminées »), le consentement exigé par la loi du 17 juillet 1970 est présumé si l'intéressé est clairement informé, lorsqu'il pénètre dans les lieux, qu'il va être filmé ou photographié et que le film ou la photographie peuvent être utilisés en cas de contestation ; cette solution est l'application des dispositions du dernier alinéa de l'article 226-1 du code pénal ;

- le consentement n'est pas exigé lorsqu'il s'agit d'établir d'éventuelles infractions au code de la route, conformément à une jurisprudence ancienne conservée après la promulgation de la loi de 1970.

Les dispositions du droit du travail se rapportant indirectement à la vidéo-surveillance trouvent à s'appliquer, pour l'essentiel, dans les lieux privés, que ceux-ci soient ou non ouverts au public (grands magasins ou usines). Elles tendent à protéger les salariés, d'une part, contre les restrictions à leurs droits de personne humaine et à leurs libertés « *qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ou proportionnées au but recherché* », et, d'autre part, contre l'utilisation abusive de certaines techniques de recrutement et d'évaluation. Ces dispositions sont applicables à la vidéo-surveillance, comme le rappelle la circulaire d'application en date du 15 mars 1993.

La législation relative à l'Informatique et aux Libertés ne peut s'appliquer en matière de vidéo-surveillance, aussi bien dans les lieux publics que dans les lieux privés, que si le système fait effectivement appel à l'informatique.

Selon la doctrine de la CNIL plusieurs cas sont à distinguer :

- 1er cas : la vidéo-surveillance fait appel, en tout ou en partie, à des procédés numériques : pour la CNIL, les dispositions de la loi de 1978 s'appliquent alors dans leur totalité, formalités préalables et dispositions de fond y compris ;

- 2ème cas : le système est entièrement analogique, mais il enregistre des images pendant une certaine durée. Ces images peuvent être assimilées à une collection de photos. La CNIL considère qu'elle s'apparente à un fichier non automatisé de données nominatives, auquel sont applicables les dispositions de fond de la loi

du 6 janvier 1978. Les responsables des fichiers ne sont, en revanche, soumis à aucune formalité préalable ;

- 3ème cas : le système est analogique dans sa totalité, et le projet ne prévoit aucun enregistrement. La loi de 1978 ne trouve pas à s'appliquer et la CNIL ne peut pas revendiquer de compétence.

Par delà ses compétences, la CNIL est intervenue pour estimer qu'à son sens, et en l'absence de texte légal, la vidéo-surveillance devait respecter quelques principes de base comme, par exemple, un réglage des caméras de telle manière que ne puissent être visualisés, ni les entrées d'immeubles, ni l'intérieur des appartements. Elle a de même préconisé une information largement et périodiquement diffusée à l'adresse des habitants de la commune.

• Il est à noter que cette doctrine de la CNIL n'est pas partagée par la jurisprudence.

C'est ainsi que le Tribunal de grande instance de Paris a estimé, dans un jugement du 22 mars 1989, que *«ne peut être considéré comme traitement d'informations nominatives au sens de la loi du 6 janvier 1978...le fait pour une société ayant réalisé une image colorisée à partir d'une photographie, de conserver sur ordinateur cette image, sans garder la moindre information relative à la personne photographiée.»*

Quatrième catégorie de dispositions aujourd'hui applicables à la vidéo-surveillance : le *pouvoir de police* fonde l'intervention de l'autorité administrative quant à la mise en place de dispositifs dans les lieux publics destinés à la préservation de la sécurité et de l'ordre publics.

Il doit cependant obéir au principe de proportionnalité, comme l'a rappelé le tribunal administratif de Marseille le 21 juin 1990. Saisi de la décision de la ville d'Avignon d'installer 98 caméras de surveillance et un poste central, placés sous le contrôle de la police nationale, celui-ci a estimé que *«l'installation généralisée et le fonctionnement permanent de caméras portait une atteinte excessive aux libertés individuelles et notamment au droit à la vie privée et à l'image qui n'était justifiée ni par une habilitation judiciaire ni par les nécessités de l'ordre public ou la constatation ponctuelle d'infractions au code de la route ou d'atteintes aux biens ou aux personnes»*.

Comme tout autre pouvoir, le pouvoir de police doit être exercé par l'*autorité compétente* : en règle générale, il s'agit du maire qui dispose, pour cette activité, de la Police nationale ou la

Gendarmerie nationale et, s'il en existe, des agents de la police municipale.

Dernières dispositions aujourd'hui applicables à la matière, les règles posées par la *législation relative aux activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds* jouent autant dans les lieux privés que dans les lieux publics.

Ces sociétés installent en effet, et souvent exploitent, des systèmes de vidéo-surveillance, y compris sur la voie publique. Dans ce dernier cas, elles agissent sous couvert d'une autorisation administrative du préfet et dans les limites fixées par la jurisprudence administrative, qui estime que l'attribution de fonctions de police à des sociétés privées *pour le compte de personnes de droit public* est illégal (cf. Conseil d'État - Ass. 17 juin 1932 *ville de Castelnaudary*, Tribunal administratif de Versailles 17 janvier 1986 *Commissaire de la République du Département de Seine-et-Marne*).

La législation relative aux activités privées de surveillance de gardiennage et de transports de fonds apporte des garanties spéciales en réservant ces activités à des personnels dont la moralité et la qualification doivent être établies.

• Force est de reconnaître que ce régime juridique demeure trop parcellaire et trop dispersé pour servir de cadre incontestable à une activité que peut certes contribuer de façon très efficace à préserver un niveau de sécurité suffisant, dans les agglomérations en particulier, mais qui recèle aussi de réels dangers pour les libertés collectives ou individuelles.

• L'article 8 du projet de loi répond à ce souci.

Son premier alinéa, qui définit l'objet légal de la vidéo-surveillance, respecte les orientations générales de la jurisprudence, axée notamment sur le principe de proportionnalité : il limite en effet la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens par la voie de la vidéo-surveillance *dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression et de vol*.

Le deuxième alinéa de l'article apparaît, quant à lui, constituer une garantie destinée à assurer la compatibilité des dispositifs avec les orientations générales de la politique de sécurité et les garanties fondamentales des libertés publiques.

Le troisième alinéa de l'article reçoit, sous une précision qu'il vous est proposé d'insérer par amendement – le délai prévu dans ce domaine doit s'entendre d'un délai maximum – l'accord de votre commission des Lois : il apparaît sage de fixer une limitation à la conservation des enregistrements, que ceux-ci soient effectués sur la

voie publique ou dans un lieu public, ou encore dans un lieu privé ouvert au public (sous la réserve naturelle de l'enquête de flagrant délit, de l'enquête préliminaire ou de l'information judiciaire en cours).

Il semble toutefois nécessaire que l'article soit complété afin que la conservation des enregistrements au-delà du délai fixé soit sanctionnée : votre commission des Lois vous propose un second amendement sur ce point, reproduit des dispositions du nouveau code pénal –reprises de la loi du 6 janvier 1978– relatives à la conservation illicite de fichiers nominatifs.

Lors de ses travaux, votre commission des Lois a considéré qu'en règle très générale, les enregistrements de vidéo-surveillance n'étaient pas constitutifs d'informations nominatives et ne relevaient dès lors pas de la compétence de la CNIL.

La CNIL reconnaît d'ailleurs elle-même que la loi du 6 janvier 1978 n'est pas adaptée aux évolutions prévisibles de cette technologie.

En l'état actuel du droit, confier le contrôle de la vidéo-surveillance à la CNIL soulèverait de réelles difficultés pratiques, du fait que cette commission, déjà surchargée, ne disposerait ni des moyens techniques ni du temps nécessaire pour procéder à un véritable contrôle.

Il est vrai que la CNIL revendique sa compétence sur certains types d'enregistrements (enregistrements réalisés par technique numérisée). Cette prétention procède visiblement d'une conception par trop extensive de ses propres pouvoirs. Sur ce point, le législateur conserve un plein pouvoir d'appréciation et ne saurait être lié par les recommandations d'un organe qui, à la fois juge et partie, se prononce sur l'étendue de ses propres compétences.

En fait, votre commission a souhaité dépasser le débat sur la nature des enregistrements de vidéo-surveillance au regard de la loi de 1978, puisque par définition cette technique n'existait pas à l'époque : l'extension du champ d'application de cette loi ne saurait donc résulter que d'une nouvelle décision expresse du législateur, non de la jurisprudence ou de recommandations d'une autorité administrative.

Le débat ouvert par l'article 8 du projet de loi n'est pas d'ordre institutionnel : il ne s'agit pas de se prononcer sur l'opportunité d'accroître ou non les compétences de la CNIL mais de régler le problème au fond, par un dispositif législatif adéquat dont, précisément, le projet de loi trace les axes essentiels – sans oublier que

ce projet a le mérite essentiel de combler une lacune de notre droit en soumettant la vidéo-surveillance à des règles spécifiques.

Votre commission des Lois a complété le quatrième alinéa de cet article pour faire entrer dans le champ de la loi de 1978 les enregistrements assortis d'informations *autres que celles destinées à la poursuite des infractions constatées*, en complément du seul cas prévu par l'article, celui où l'enregistrement est l'accessoire d'un fichier nominatif.

Le cinquième alinéa de l'article fait l'objet d'un avis favorable de votre commission des Lois. Celle-ci vous propose toutefois d'amender ce texte pour reporter les principes relatifs au droit d'accès qu'il énonce dans un article additionnel après l'article 8, dans une version remaniée accordant au procureur de la République une mission de régulation dans ce domaine. Serait en revanche insérée dans cet alinéa une disposition confiant au décret d'application pris en Conseil d'État le soin de fixer les mesures nécessaires pour empêcher l'accès de tiers à ces enregistrements, sauf accord des intéressés.

Enfin, votre commission des Lois vous propose de compléter l'article par un alinéa nouveau rappelant que les dispositions du projet de loi relatives à la vidéo-surveillance doivent s'entendre comme ne faisant pas obstacle à l'application des règles du droit en vigueur relatives, d'une part, au consentement –le cas échéant présumé– de la personne dans les lieux privés ouverts au public et, d'autre part, aux droits des salariés en tous lieux.

Article additionnel après l'article 8

Garanties supplémentaires relatives à la mise en oeuvre des systèmes de vidéo-surveillance

Après l'article 8, votre commission des Lois vous propose l'insertion d'un article additionnel dont l'objet est de renforcer les garanties relatives à la mise en oeuvre des systèmes de vidéo-surveillance dans le cadre général fixé par l'article 8.

Ces modalités sont la reprise, dans leur principe, de trois suggestions de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés, figurant dans sa délibération précitée, et –en ce qui concerne le droit d'accès– constituent en parallèle une version remaniée des dispositions figurant sur ce point au dernier alinéa de l'article 8.

L'article prévoit, en premier lieu, que *«le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéo-surveillance et de l'autorité ou de la personne responsable.»*

Le deuxième alinéa dispose que *«les opérations de vidéo-surveillance de la voie publique sont réalisées de telle sorte qu'elles ne puissent enregistrer les images des entrées et de l'intérieur des immeubles d'habitation.»*

L'article énonce enfin que *«toute personne invoquant des motifs sérieux peut s'adresser au procureur de la République en vue de demander l'autorisation de prendre connaissance des images enregistrées ou de vérifier si l'enregistrement a été détruit dans les conditions prévues par la loi.»*

*

* *

En résumé, la question en matière de vidéo-surveillance n'est pas de savoir si la CNIL est ou non compétente en matière de vidéo-surveillance mais de combler une lacune de notre droit en soumettant cette technique à des règles protectrices des libertés individuelles et de la vie privée.

L'article 8 du projet de loi répond à cet objet.

Votre commission approuve donc la démarche du Gouvernement, souhaitant toutefois aller plus loin dans la définition d'un régime juridique pleinement respectueux des droits de la personne.

Tels sont les motifs qui la conduisent à proposer au Sénat d'adopter l'article 8 modifié par les amendements qu'elle vous présente, ainsi que l'article additionnel après l'article 8.

Article 9

Réalisation de projets d'aménagement, d'équipements collectifs et de programmes de construction

Cet article a pour objet de subordonner la réalisation des projets d'aménagement, des équipements collectifs et des programmes de construction à une analyse d'impact permettant d'en apprécier les conséquences dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens.

Cette disposition s'inspire de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui subordonne à une étude d'impact les réalisations *«qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel peuvent porter atteinte à ce dernier»*.

Les opérations concernées par le présent article seraient déterminées par un décret en Conseil d'Etat

Celui-ci fixerait également les conditions dans lesquelles les préoccupations en matière de sécurité seront prises en compte dans les procédures réglementaires existantes et comportant une autorisation. Cette précision est appelée à fonder des modifications des règlements actuellement en vigueur.

Le décret précité fixerait également le contenu de l'analyse d'impact, laquelle devrait comprendre au minimum l'étude des incidences du projet sur la protection des personnes et des biens et les mesures envisagées pour les éviter ou y remédier.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le défaut de prise en compte des conditions de sécurité dans la réalisation de programmes d'aménagement ou de construction peut poser ultérieurement de multiples difficultés, liées par exemple au rapatriement des personnes blessées à l'occasion d'une manifestation.

Aussi, votre commission approuve-t-elle le principe posé par le présent article. Celui-ci lui paraît néanmoins susceptible de faire l'objet, dans son dispositif, de plusieurs améliorations.

- en premier lieu, elle considère que l'exigence d'une analyse d'impact préalable à la réalisation des programmes concernés trouverait mieux sa place au sein du code de l'urbanisme de façon à inscrire sans ambiguïté la prise en compte de la sécurité publique comme un des impératifs de l'urbanisme contemporain ;

- votre commission s'interroge également sur la signification de la notion d'«analyse d'impact», trop liée au droit de l'environnement. Il lui a paru préférable de mieux caractériser l'objet de cette étude au regard des impératifs de sécurité publique, moyennant le recours à la notion d'«étude de sécurité publique», lui paraissant préférable ;

- enfin, le champ d'application du présent article semble faire l'objet d'une définition par trop restrictive, dans la mesure où il se limite aux opérations «soumises à autorisation administrative».

En effet, les projets d'aménagement foncier mentionnés au livre troisième du code de l'urbanisme relèvent, en vertu de l'article L. 300-1 de celui-ci, des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale et ne sont pas toujours soumis, au sens strict du terme, à une autorisation administrative. Ainsi, la création d'une zone d'aménagement concerté doit, selon l'article R. 311-3 du code de l'urbanisme, être approuvée par l'organe délibérant de la personne publique qui en a pris l'initiative. Encore convient-il de préciser qu'une telle approbation n'est pas exigée pour la création d'une telle zone relevant de la compétence du préfet.

En conséquence, votre commission juge opportun de préciser expressément que les opérations entreprises par une collectivité publique pourront également être soumises à une analyse de sécurité publique.

Votre commission des Lois vous propose, par amendement, une nouvelle rédaction du présent article traduisant l'ensemble de ces préoccupations.

Elle vous demande d'adopter l'article 9 ainsi modifié.

Article 10

Gardiennage des immeubles

Cet article vise à insérer au sein du titre II du livre premier du code de la construction et de l'habitation, traitant de la sécurité et de la protection des immeubles, un chapitre VI relatif au gardiennage des immeubles.

Ce chapitre, composé d'un article unique, prévoit l'obligation pour les propriétaires, exploitants ou affectataires d'immeubles d'habitation et de locaux administratifs, professionnels

ou commerciaux d'assurer leur gardiennage ou leur surveillance dès lors que leur importance ou leur situation géographique le justifient.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les expériences de gardiennage mises en place par certaines grandes sociétés (à l'instar d'IBM France) ont révélé que, moyennant des installations immobilières adéquates, l'emploi d'un unique gardien permettait d'assurer la sécurité de grands immeubles dans d'excellentes conditions. Tel n'est pas le cas dans certains immeubles administratifs dont un niveau équivalent de sécurité n'est obtenu qu'à grands frais et par la mobilisation de nombreux effectifs.

On observera par ailleurs que les activités de gardiennage et de surveillance sont déjà strictement encadrées par la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, dont l'article 3 précise : *« Les gardiens employés à des tâches de surveillance des biens meubles ou immeubles n'exercent leurs fonctions qu'à l'intérieur des bâtiments ou dans les limites des propriétés dont ils ont la garde, leurs fonctions ne pouvant (sauf exception) s'exercer sur la voie publique »*.

Votre commission des Lois s'est interrogée sur l'opportunité de distinguer (et non pas, comme le fait la loi de 1983 précitée, d'associer) le gardiennage de la surveillance, celle-ci lui paraissant comprendre celui-là. Il lui est cependant apparu souhaitable d'opérer une telle distinction, afin de permettre au décret d'application prévu pour le présent article d'édicter des obligations variables en fonction des circonstances, et notamment d'imposer une activité de gardiennage dans les immeubles importants situés dans des zones particulièrement sensibles.

Aussi, sous réserve d'un amendement ayant pour simple objet de réparer une omission, votre commission des Lois propose-t-elle au Sénat d'adopter cet article.

Article L1

(art. L 116-9 du code de la voirie routière)

Dispositifs techniques en vue d'assurer le respect du code de la route

Cet article tend à insérer un article L. 116-9 dans le code de la voirie routière, afin de rendre obligatoire la mise en place dans les infrastructures et équipements routiers des dispositifs techniques permettant de contrôler ou d'assurer le respect du code de la route.

Cet article prendrait place dans le chapitre VI du titre premier du code de la voirie routière, qui traite de *la police de la conservation* sur les voies du domaine public routier.

En application des dispositions dudit chapitre, la répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie devant la juridiction judiciaire sous réserve des questions préjudicielles qui relèvent de la compétence de la juridiction administrative (article L 116-1).

Outre la compétence reconnue à différentes catégories de fonctionnaires ou agents, la constatation des infractions à la police de la conservation du domaine public routier et l'établissement des procès-verbaux concernant ces infractions peuvent être effectués sur les voies de toutes catégories, par les gardes champêtres des communes et les gardes particuliers assermentés.

Les ingénieurs des ponts et chaussées et les ingénieurs des travaux publics de l'Etat peuvent faire de même sur les voies publiques ressortissant à leurs attributions ainsi que les techniciens, conducteurs et agents des travaux publics de l'Etat quand il sont commissionnés et assermentés à cet effet.

Les procès-verbaux dressés en matière de voirie font foi jusqu'à preuve contraire. Ils sont transmis au procureur de la République et, suivant le classement de la voie, soit au représentant de l'Etat dans le département soit au président du conseil général ou au maire.

Le directeur départemental de l'équipement peut demander que les infractions à la police de la conservation du domaine public routier soient poursuivies. Il peut en outre, lorsque l'infraction concerne la voirie nationale, remplir les fonctions de ministère public près le tribunal de police et exposer l'affaire ou être entendu devant le tribunal correctionnel ou la Cour d'appel.

L'action en réparation de l'atteinte portée au domaine public routier est imprescriptible (article L. 116-6).

Néanmoins, lorsque l'infraction concerne la conservation du domaine public routier national, le ministère qui a en charge la voirie routière peut transiger avec les justiciables tant qu'un jugement définitif n'est pas intervenu (article L. 116-8).

L'article 11 du projet de loi complète ce dispositif en prévoyant que les exploitants des réseaux routiers devront intégrer aux infrastructures et équipements les moyens de contrôler et d'assurer le respect du code de la route.

Les caractéristiques techniques de ces dispositifs seront définies par arrêté des ministres compétents.

Les modalités selon lesquelles cette disposition s'appliquera aux différentes catégories de voies routières, qu'elles existent déjà ou soient à créer, seront définies par un décret en Conseil d'Etat. Ce décret devra tenir compte notamment de l'importance du trafic et préciser les conditions de financement de ces dispositifs par les gestionnaires du domaine public routier et leurs concessionnaires.

Le présent article doit être rapproché des articles 9, 10 et 12 du projet de loi qui ont également pour objet de faire prendre en compte la dimension de sécurité dans les réglementations qui peuvent avoir un effet sur le niveau de cette sécurité.

Notons qu'un double objectif préventif et répressif est ainsi poursuivi. D'une part, l'intégration dans les infrastructures et équipements routiers de dispositifs tels que des ralentisseurs ou des panneaux de signalisation doit contribuer, à titre préventif, au respect du code de la route. D'autre part, ces dispositifs doivent permettre aux autorités habilitées de constater les infractions au code de la route.

A cet article, votre commission vous soumet deux amendements.

Le premier amendement a pour objet de mieux expliciter, au premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 116-9 du code de la voirie routière, le double objectif des dispositifs techniques qui seront intégrés dans les infrastructures et équipements routiers : d'une part, assurer, dans une perspective de prévention, le respect du code de la route ; d'autre part, permettre aux fonctionnaires et agents habilités de constater les infractions audit code.

Le deuxième amendement répond, en deuxième alinéa de l'article L. 116-9 précité, en souci de votre commission des Lois que soient précisées par le décret en Conseil d'Etat les modalités de compensation des charges nouvelles qui pourraient résulter de cette nouvelle disposition pour les collectivités locales gestionnaires de voirie. Ce décret devra, en outre, être pris après accès de la

commission nationale d'évaluation des charges, instituée par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 12

Prévention des infractions par des dispositifs de sécurité, de surveillance ou de marquage d'objets

Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat pourra, *«en vue de prévenir les infractions contre les personnes ou les biens, rendre obligatoire des dispositifs de sécurité, de surveillance ou de marquage d'objets»*.

• Comme il a été indiqué à votre rapporteur, ces dispositions sont essentiellement conçues pour infléchir la croissance des vols de voitures ou d'accessoires, dont la courbe ne permet plus aux services de police d'effectuer de manière satisfaisante la répression, faute des moyens humains et matériels de recherche.

Les très nombreux *«classements sans suite»* dans les affaires de vol de voiture érodent la confiance de la population, encourageant les voleurs de voiture et jettent un discrédit sur l'action de l'Etat, en dépit des réels efforts des policiers dans ce type d'infractions de proximité auxquelles nos concitoyens sont particulièrement sensibles.

Outre son efficacité technique en vue de la prévention des vols, cet article pourrait contribuer à faire prendre conscience aux citoyens de la part qui peut être la leur dans la lutte contre l'insécurité.

• Il consiste, pour le législateur, à autoriser la traduction en termes d'obligations réglementaires de pratiques auxquelles ont fréquemment recours les assureurs dans le cadre contractuel : lors de la souscription d'une assurance contre le vol –laquelle n'a pas de caractère obligatoire– le souscripteur peut se voir proposer certaines prescriptions en matière de dispositifs de sécurité en fonction de la nature et de la situation du bien assuré (type de serrure, tatouage des vitres de voiture, alarmes, barreaux aux fenêtres...).

Dans ce cadre de négociation contractuelle, le niveau de la prime annuelle peut varier en fonction du risque et des

investissements de sécurité ou de surveillance mis en oeuvre par le souscripteur. Dans certains cas, l'installation des dispositifs est imposée par l'assureur, faute de quoi le contrat ne couvre pas le risque de vol.

L'Etat encourage, s'agissant des résidences principales, certaines de ces installations : ainsi, l'article 199 *sexies* C du code général des impôts prévoit au a *bis*) de son paragraphe III une réduction d'impôt, plafonnée, égale à 25 % des dépenses pour l'installation d'une porte blindée ou d'un interphone.

Toutefois, jusqu'à présent, le propriétaire du bien reste libre d'arbitrer entre le risque encouru, le montant de l'assurance, le coût des investissements de sécurité et de surveillance et le prix qu'il attache à ses biens.

• Le dispositif proposé par l'article 12 procède d'une logique différente, plus proche de celle adoptée en matière de sécurité routière (ceinture de sécurité et sièges enfants obligatoires, contrôle du taux d'alcool, limitation de la vitesse, contrôles techniques), laquelle est destinée à protéger non seulement les occupants du véhicule, mais aussi les tiers placés sur leur passage et, indirectement, à limiter le coût pour la société des décès et invalidités causés par les accidents.

Certaines de ces obligations résultent de la loi (limitation du taux d'alcool, article L. premier du code de la route), d'autres ont été instaurées par décret, notamment l'obligation de porter la ceinture de sécurité (art. R. 53-1 du même code).

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt Millet du 17 décembre 1975, a jugé *«qu'il appartient au Gouvernement, en vertu des dispositions des articles 21 et 37 de la Constitution, de prendre les mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, et notamment celles qui ont pour objet la sécurité des conducteurs des voitures automobiles et des personnes transportées ; qu'en faisant obligation à certains de ceux-ci, afin de réduire les conséquences des accidents de la route, de porter une ceinture de sécurité attachée, l'article R. 53-1 du code de la route n'a pas excédé les pouvoirs concédés à l'autorité réglementaire»*.

En l'espèce, l'objectif est donc la sécurité des personnes.

S'agissant de l'article 12, l'objectif de prévention des vols pourrait ne pas être considéré comme de nature suffisante pour permettre l'instauration, par décret découlant du pouvoir réglementaire autonome, de l'obligation d'installation de dispositifs protecteurs de biens et non de personnes -notamment en raison de la

contrainte à l'égard de l'exercice du droit de propriété que cette obligation impliquerait.

Faut-il rappeler l'article 544 du code civil : *« la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements »*.

Il est apparu préférable d'insérer dans le projet de loi un article complétant les articles 9 à 11 et visant particulièrement la protection des objets.

• Toutefois, la rédaction proposée pour l'article 12 est si générale qu'elle pourrait couvrir à elle seule presque toutes les hypothèses envisagées par les précédents articles.

Les articles 8 à 11 permettent d'ores et déjà de renforcer la prévention des infractions à l'égard des personnes et des biens par la surveillance tant dans les lieux ouverts au public que sur les routes ou dans les immeubles d'une certaine importance.

Il paraît donc préférable, dans un premier temps, de limiter l'autorisation donnée par le législateur au pouvoir réglementaire à la prévention de l'infraction la plus préoccupante en nombre : le vol des véhicules ou de leurs accessoires, notamment en raison de leur vulnérabilité sur la voie publique ou ses abords – qu'il s'agisse d'automobiles, de cyclomoteurs ou de cycles particulièrement prisés (du modèle « VTT » par exemple).

Votre commission des Lois a également souhaité limiter les dispositifs à ceux implantés sur les véhicules et leurs accessoires afin d'éviter les doubles emplois avec les autres articles du projet.

La nouvelle rédaction qu'elle vous proposera pour cet article maintient par ailleurs l'objectif de prévention, lequel exclut de pouvoir donner un caractère obligatoire à des dispositifs permettant, par exemple, de suivre à distance l'itinéraire d'un véhicule volé, notamment par télédétection.

Enfin, il appartiendra au décret en Conseil d'Etat d'établir les critères d'âge ou de valeur des véhicules et des équipements susceptibles de justifier une telle obligation dès lors qu'ils apparaîtraient comme particulièrement exposés. Le décret ne devrait également rendre obligatoires que des dispositifs dont le rapport coût-efficacité soit pertinent afin d'éviter un renchérissement injustifié des frais liés à l'acquisition des véhicules.

De même, lui appartiendra-t-il de fixer, le cas échéant, les sanctions applicables au défaut de respect de cette obligation, dans les

limites des peines contraventionnelles prévues aux articles 131-12 à 131-18 du code pénal pour les personnes physiques et, dans la mesure où il le prévoirait expressément, par les articles 131-40 à 131-44 du même code pour les personnes morales.

Sous réserve de la nouvelle rédaction qu'elle vous présente, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC

Ce chapitre du projet de loi tend à mieux assurer la sécurité des forces de police affectées au maintien de l'ordre public lors des manifestations sur la voie publique.

Des épisodes récents, dont notamment les heurts très violents entre les forces de police et certains individus durant les manifestations des marins-pêcheurs à Rennes en février 1994, ont en effet montré la grande vulnérabilité des forces de l'ordre face à des éléments déterminés à recourir à la violence, dotés d'un armement improvisé mais dévastateur –les lance-fusées de détresse, par exemple, aux effets aussi ravageurs que ceux d'une grenade– et qui, contrairement aux policiers, n'hésitent pas à enfreindre la loi. Le même phénomène a été observé dans d'autres occasions, par exemple lors des manifestations en vue du retrait des dispositions relatives du contrat d'insertion professionnelle, à Paris en février 1994.

Ce phénomène est alarmant à plus d'un titre.

- Il traduit en premier lieu une grave remise en cause, chez certains, de la fonction même de la police, conçue comme un adversaire en tant que tel et non comme une force au service de l'intérêt général.

- Il risque par ailleurs de démoraliser les forces de l'ordre, en les confrontant à un péril grave pour elles-mêmes auquel la légalité républicaine interdit qu'elles répliquent par les moyens appropriés.

Il convient absolument d'endiguer cette dérive.

L'exercice est cependant difficile, dans la mesure où il touche à un droit tout aussi essentiel : la liberté de manifestation.

A cet effet, le projet de loi propose trois mesures préventives ou répressives qui, loin d'être attentatoires aux libertés publiques, faciliteraient au contraire leur exercice dans un climat plus serein :

- l'interdiction du port et du transport d'armes par destination lors des manifestations publiques, dont le respect passerait par une faculté de fouille des véhicules strictement cantonnée à la prévention des affrontements durant les manifestations ;

- l'interdiction du port et du transport sans motif légitime des artifices non détonnants – en clair, des armes du type lance-fusées de détresse employées dans la marine ;

- le renforcement des sanctions pénales applicables aux personnes coupables d'infractions graves lors d'une manifestation sur la voie publique.

Article 13

Interdiction du port et du transport de certains objets à l'approche d'une manifestation

Fouille préventive des véhicules

Cet article a pour objet d'éviter que des manifestants disposent d'armes par destination susceptibles d'être utilisées contre les personnels ou les véhicules de police chargés de maintenir l'ordre public durant les manifestations sur la voie publique.

• Le régime juridique des manifestations sur la voie publique est actuellement défini par le décret du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public et précisant les conditions d'application de la loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques.

La loi de 1881 pose le principe de la liberté des réunions publiques, tempéré cependant par une interdiction générale des réunions sur la voie publique et, accessoirement, de l'interdiction de toute réunion publique au-delà de 23 heures.

Sans remettre en cause l'interdiction de principe des réunions sur la voie publique, le décret du 23 octobre 1935 a légalisé les *«cortèges, défilés et rassemblements de personnes et d'une façon*

générale, toutes manifestations sur la voie publique» en les soumettant à un régime de déclaration préalable à l'autorité compétente : maire, préfet de police à Paris et sous-préfet dans les communes où est instituée la police d'Etat.

L'autorité de police –sous le contrôle du préfet lorsqu'il s'agit du mair– peut interdire la manifestation si elle est de nature à troubler l'ordre public.

• Le rappel de ces dispositions de base montre que sous l'angle des libertés publiques, le droit de manifestation demeure encadré par un régime juridique assez strict, dont le présent article ne fait au fond que préciser des éléments tout à fait ponctuels.

En d'autres termes, le présent article ne remet pas en cause le droit de manifestation et n'a d'autre objet que d'en garantir l'exercice dans des conditions suffisantes de respect de l'ordre public.

A cette fin, il est proposé d'introduire dans le décret du 23 octobre 1935 un article 2 bis comportant trois alinéas :

- compétence de l'autorité de police pour interdire à l'approche d'une manifestation le port et le transport de matériels susceptibles d'être utilisés comme projectiles ou arme par destination (premier alinéa) ;

- fouille préventive des véhicules en vue de s'assurer du respect de cette interdiction (deuxième alinéa) ;

- renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour préciser les modalités d'application de ces dispositions (dernier alinéa).

• l'interdiction du port et du transport d'objets susceptibles d'être utilisés comme projectiles ou comme arme par destination durant une manifestation

Le premier alinéa de cet article confère à l'autorité de police la possibilité d'interdire le port et le transport de tels objets *«pendant le temps qui précède la tenue d'une manifestation et pendant son déroulement»*.

Sur le principe, votre commission a approuvé cette mesure, qui ne fait au fond qu'étendre au cas précis des manifestations le régime restrictif applicable en tout temps au port et au transport d'armes.

Elle a toutefois craint que faute d'une limitation légale dans le temps, l'interdiction –normalement très temporaire– du port

et du transport de certains objets soit prononcée pour des durées excessives qui la dénaturerait en quasi-interdiction permanente.

Aussi votre commission des Lois vous propose-t-elle un amendement tendant à limiter la durée pendant laquelle le port et le transport d'objets, susceptibles d'être utilisés comme projectile ou comme arme, pourrait être interdits par l'autorité de police au délai s'écoulant entre la déclaration de la manifestation et sa dispersion, soit entre trois et quinze jours suivant le moment de la déclaration dans les conditions prévues par le décret du 23 octobre 1935.

Cet amendement restreindrait par ailleurs l'interdiction au port et au transport «sans motif légitime».

• La fouille préventive des véhicules en vue de s'assurer du respect de cette interdiction (deuxième alinéa)

Là encore, votre commission des Lois a souhaité que la fouille des véhicules ne puisse donner lieu à certaines pratiques -voire à des abus- contraires à la liberté d'aller et venir.

L'absence de contrôle par l'autorité judiciaire et la non-délimitation du champ géographique dans lequel les agents habilités auraient pu procéder à la fouille d'un véhicule «sur les axes» conduisant à la manifestation lui ont paru, à cet égard, peu satisfaisantes. C'est ainsi qu'en pratique, les «axes» qui conduisent à une manifestation organisée à Paris commencent à Lille, à Strasbourg ou à Bordeaux et, plus généralement, à tous les plus lointains postes de péage des autoroutes convergeant vers la capitale.

Pour combler ces lacunes, votre commission des Lois a adopté un second amendement limitant la fouille aux seuls véhicules «circulant» sur la voie publique à proximité du lieu de la manifestation.

La commission a constaté que cette rédaction supprimait le problème d'une éventuelle fouille des véhicules en stationnement en l'absence de leur propriétaire, sans compromettre pour autant la sécurité de la manifestation puisque l'autorité de police peut toujours décider une interdiction temporaire de stationner et faire procéder à l'enlèvement des véhicules en infraction.

Sous réserve de ces amendements, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article.

Article 14

Port ou transport d'artifices non détonants

Dans le but d'assurer une meilleure protection des forces de l'ordre dans leur mission de maintien de la paix publique, cet article érige en délit le port ou le transport, sans motif légitime, d'artifices non détonants. Cette infraction serait punissable de six mois d'emprisonnement et de 50 000 F d'amende. Est, en outre, prévue, à titre de peine complémentaire, la confiscation des objets ayant servi à commettre l'infraction.

La mesure proposée s'inspire du régime applicable aux armes des catégories 1, 4 et 6 et des munitions de la première et de la quatrième catégories découlant du décret-loi du 18 avril 1939.

Elle concerne les objets contenant un produit pyrotechnique se décomposant principalement par déflagration. Pourraient notamment tomber sous le coup de cette infraction les artifices suivants :

- artifices à usage agricole : pétards à corbeaux
- fusées para-grêle, (partie détonnante, partie non détonnante)
- artifices industriels : mèches de mineurs
- artifices de théâtre : artifices visant à imiter les éclairs, grondements, tonnerre, fumées
- artifices de signalisation : fusées tirées par les commissaires de police pour la dispersion des attroupements
- fusées pyrotechniques de détresse utilisées par les marins ou par les personnes perdues en montagne
- artifices de divertissement : feux de Bengale, pétards de divertissement.

On peut noter qu'aux termes de l'article 132-75 du code pénal, est déjà assimilé à une arme tout objet susceptible de présenter un danger pour les personnes dès lors qu'il est utilisé pour tuer, blesser ou menacer ou qu'il est destiné par celui qui en est porteur, à tuer, blesser ou menacer.

De même, l'article 131-6-10° du même code prévoit que le juge peut prononcer, à titre de peine complémentaire, la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction : cette mesure s'applique aussi aux armes par destination.

Ces dispositions répressives trouveraient à s'appliquer en cas d'utilisation comme une arme des artifices non détonants. Elles ne régleraient cependant pas le problème de leur port et de leur transport à l'occasion des manifestations sur la voie publique.

Ainsi qu'il a été dit, les personnels de police ont été particulièrement traumatisés par les préjudices corporels très graves qu'ils ont subi lors de manifestations récentes –à Rennes, notamment– du fait des artifices non détonants.

Aussi, votre commission a-t-elle approuvé cet article, qui complète plus qu'il ne modifie le cadre législatif et réglementaire existant. Au-delà de son utilité juridique, il aura surtout pour fonction de mettre clairement chacun en face de ses responsabilités.

Votre commission juge en effet absolument nécessaire d'endiguer des dérives dont la répétition, tôt ou tard, finirait par compromettre le libre exercice du droit de manifestation.

Elle vous propose sur cet article deux amendements rédactionnels :

- le premier a pour objet d'harmoniser la rédaction du premier alinéa de l'article 14 avec les principes retenus par le nouveau code pénal ;

- le second précise l'objet de la confiscation afin d'éviter toute confusion.

Sous réserve de ces amendements, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article.

Article 15

Peine complémentaire d'obligation de répondre aux convocations de l'autorité qualifiée

Cet article se propose la création d'une peine complémentaire spécifique applicable aux personnes s'étant rendues coupables d'infractions de violence lors du déroulement de manifestation sur la voie publique.

• Cette peine consiste dans l'obligation de répondre, à la date de manifestations ultérieures, aux convocations de l'autorité qualifiée, dans des conditions fixées par la décision de condamnation.

Dans la pratique, elle a pour objet de faire échec à la participation de ces personnes à tout rassemblement où celles-ci pourraient commettre de nouvelles violences.

• Ce dispositif est inspiré des règles fixées par l'article premier de la loi du 6 décembre 1993 *relative à la sécurité des manifestations sportives*, qui a prévu un même mécanisme destiné à contenir le hooliganisme. Cet article énonce ainsi, au titre d'un article 42-11 nouveau de la loi du 16 juillet 1984 *relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives*, que «*la personne condamnée peut être astreinte par le tribunal à répondre, au moment de manifestations sportives, aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée qu'il désigne*». La violation de cette obligation est sanctionnée d'une peine de 200.000 F d'amende et de deux ans d'emprisonnement.

Le dispositif répond à une constatation des forces de police qui ont remarqué, notamment lors des manifestations s'étant déroulées à Paris l'hiver dernier, que participaient aux manifestations successives organisées à telle ou telle époque –quel que soit le thème de la manifestation– les mêmes éléments incontrôlés animés de la seule volonté de se livrer à des actes de vandalisme et de destruction. D'après les éléments communiqués à votre rapporteur, il pourrait constituer une utile mesure de prévention, dans la mesure où ces éléments, qui ne seraient que quelques dizaines, seraient aujourd'hui largement identifiés et localisés.

Ce régime est placé sous l'unique responsabilité du juge. La mesure n'est en effet constitutive que d'une peine complémentaire dont les effets sont fixés par la décision de condamnation. Celle-ci établit ainsi le moment où la personne doit répondre aux convocations de l'autorité –«*le moment de manifestations se déroulant sur les lieux fixés par la décision de condamnation*»– et l'autorité (ou la personne) habilitée à convoquer l'intéressé –«*l'autorité ou la personne qualifiée désignée par la décision*».

La durée de cette obligation ne peut excéder trois ans et est sanctionnée, dans le cas où la personne ne répond pas, sans motif légitime, à la convocation, d'une peine de deux ans d'emprisonnement et 200 000 francs d'amende.

• L'article prévoit, d'autre part, que l'interdiction du territoire français peut également être prononcée, pour une durée de trois ans au plus, à l'encontre de tout étranger s'étant rendu coupable, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, des mêmes violences (il est à noter que certaines de ces violences sont déjà susceptibles par elles-mêmes d'une même mesure et ne sont pas reprises, de ce fait, dans l'énumération des articles du code pénal

figurant au paragraphe II de l'article, alors qu'elles le sont au paragraphe I).

• Votre commission des Lois s'est interrogée sur la portée de la première de ces deux dispositions, dans la mesure notamment, où celle-ci a pu être critiquée comme attentatoire à une liberté fondamentale.

Votre commission doute que cette critique puisse être retenue s'agissant de la mise en oeuvre de la mesure, dès lors que celle-ci est de la seule compétence de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle aux termes mêmes de la Constitution.

Cette disposition serait-elle, en revanche, contestable quant à ses fondements ?

Votre commission des Lois ne le pense pas non plus, car la sanction définie par l'article est limitée dans le temps.

Elle apparaît, en outre, pleinement proportionnée à la gravité de comportements de violence qui portent atteinte à cette liberté.

Votre commission des Lois vous propose toutefois un dispositif moins complexe que celui soumis à notre délibération : à un système de convocations et de pointage, lourd et aléatoire, elle vous suggère de substituer une peine complémentaire mieux définie d'*interdiction de manifester pour une durée ne pouvant excéder trois ans*, la violation de cette interdiction étant assortie d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende.

Sous réserve de ces deux amendements, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE

Ce chapitre représente un volet très important du projet de loi, dans la mesure où il concrétise des engagements gouvernementaux anciens auxquels les policiers sont particulièrement attachés.

Il convient à cet égard de saluer l'initiative du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, qui propose enfin d'apporter des réponses législatives à des problèmes demeurés en suspens depuis des années.

Ce cadre législatif ne représente cependant qu'une première étape d'un processus de rénovation statutaire qui exigera encore de nombreux textes réglementaires d'application.

Votre rapporteur rappelle à ce titre la nécessité de publier les décrets d'application dans des délais raisonnables. L'engagement pris par le Gouvernement de fixer les modalités de création des nouveaux corps «dans les dix-huit mois», tel qu'il figure dans l'Annexe I du projet de loi, représentera à cet égard une échéance à laquelle les policiers -mais aussi le Parlement- demeureront très attentifs.

Article 16

Statut spécial des personnels des services actifs

Après avoir rappelé que la police nationale comprend des personnels actifs, des personnels administratifs, techniques et scientifiques et des appelés effectuant leur service national (cf. tableau annexé), cet article confirme le principe d'un statut spécial des personnels des services actifs, pris par décret en Conseil d'Etat et susceptible de déroger au statut général de la Fonction publique.

Il reprend donc, en les modernisant et les précisant, les dispositions contenues dans les articles premier, 3 et 4 de la loi

n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police, maintenue en vigueur par l'article 90 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

L'abrogation de ces trois articles est prévue par l'article 25 du présent projet de loi. Serait cependant maintenu en vigueur l'article 2 de la loi de 1948, reconnaissant le droit syndical dans la police mais sanctionnant la cessation concertée du service.

L'article 16 est un article de principe justifié par le caractère particulier des missions et responsabilités assumées spécifiquement par les fonctionnaires des services actifs.

Outre le rappel de leur classement hors catégorie (art. 3 de la loi de 1948) et de la possibilité de les faire bénéficier d'indemnités exceptionnelles (art. 4 de la même loi), il prévoit la faculté d'adapter les corps et carrières aux missions spécifiques de la police nationale et, notamment, d'accélérer le déroulement de la carrière pour les fonctionnaires *« affectés de façon durable dans certaines grandes agglomérations »*.

La mise en oeuvre de cette disposition par décret en Conseil d'Etat pourrait être plus fortement incitative que l'actuel avantage spécifique d'ancienneté (A.S.A.) d'un mois par année de service, établi par l'article 11 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat affectés pendant plus de trois ans dans un quartier pour lequel l'Etat a passé une convention de développement social urbain.

Ces dernières conventions n'existant plus, la suppression de l'A.S.A. est proposée par un autre projet de loi, en cours de discussion au Parlement, relatif à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.

L'article 17 dudit projet de loi propose d'instaurer une priorité d'affectation pour les fonctionnaires ayant exercé leurs fonctions *« dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles »* pendant une durée qui devrait être fixée par décret à 5 ans.

Cette mesure revêt une grande importance : la prévention de l'insécurité passe, en effet, par l'affectation dans les quartiers difficiles de fonctionnaires de police expérimentés et motivés, acceptant de demeurer suffisamment longtemps dans des postes réputés ingrats.

En contrepartie, il est normal que des policiers ayant consentis les efforts nécessaires bénéficient d'avantages particuliers tels qu'une priorité d'affectation pour leur poste suivant.

Au-delà de ces dispositifs généraux, la police pourrait, au travers de son statut spécial, bénéficier de modalités spécifiques d'avancement, à combiner avec l'utilisation de la nouvelle bonification indiciaire (N.B.I.) pour permettre de tenir compte des difficultés particulières à certaines affectations. Là encore, l'objet de telles dispositions est de favoriser l'affectation durable de fonctionnaires dans les quartiers où leur présence est la plus nécessaire.

Les critères géographiques et techniques restent toutefois difficiles à définir compte tenu de la polyvalence des fonctionnaires de police. Retenir la notion de contrats de ville aurait par exemple pour conséquence de concerner 78 000 fonctionnaires sur les 120 000 en services actifs. Il reviendra au décret en Conseil d'Etat d'établir ces critères pour éviter un saupoudrage peu mobilisateur.

L'article précise également que le statut spécial est motivé par les missions de la police lesquelles entraînent des obligations particulières en matière de disponibilité (au sens de la capacité de répondre aux sujétions imprévisibles), de durée d'affectation (afin de favoriser l'implantation prolongée dans les quartiers difficiles), de mobilité (pour adapter les effectifs à l'évolution des besoins) et de résidence (dans le but de rapprocher les personnels des services actifs du terrain de leur activité).

Sur cet article de modernisation du statut spécial, qui n'exclut pas l'application de statut général en tant qu'il n'y aura pas été dérogé, votre commission des Lois vous propose plusieurs amendements de précision.

Le premier, de nature rédactionnelle, concerne les policiers auxiliaires, c'est-à-dire les jeunes gens effectuant leur service national dans la police.

Le deuxième précise que les personnels seront regroupés en corps correspondant à trois niveaux hiérarchiques (fonctions de conception et de direction, de commandement et d'encadrement, de maîtrise et d'application) dans lesquels seront intégrés les fonctionnaires recrutés avant la constitution desdits corps. Cet amendement reprend un engagement figurant à l'annexe I.

Le troisième modifie la rédaction du cinquième alinéa, relatif au classement hors catégories, pour la rapprocher de celle, plus strictement normative, de la loi de 1948.

Le quatrième, qui correspond à un point auquel les syndicats de police sont particulièrement attachés, complète le dernier alinéa pour confirmer, dans cet article de principe, le maintien du régime de retraite dérogatoire applicable aux personnels de police en vertu de la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police. Cette loi devra au demeurant faire l'objet ultérieurement d'une mise à jour. Là encore, il s'agit d'une disposition visée à l'Annexe I du projet de loi, dont l'importance justifie l'inscription dans le corps même de la loi.

Le dernier ajoute *in fine* un alinéa reprenant l'engagement pris à l'annexe I sur la formation initiale et continue dont devront bénéficier les fonctionnaires de police.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, la commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Article 17

Extension de la protection de l'Etat à l'égard des fonctionnaires de la police nationale et de leurs conjoints et enfants

Cet article étend la protection de l'Etat dont bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, les fonctionnaires soumis au statut général de la fonction publique en application de l'article 11 dudit statut général, aux préjudices subis par les fonctionnaires de la police nationale du fait de leurs fonctions.

Il s'applique à tous les fonctionnaires de police quelle que soit leur affectation. Cette extension permet, notamment, de couvrir les menaces, violences, injures, diffamations ou outrages dont ceux-ci peuvent être victimes en dehors du service en raison de leur qualité de policier. Ce type d'agression semble, en effet, se multiplier.

Cette protection serait également étendue aux conjoints et enfants de ces fonctionnaires lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont l'objet de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

De telles prises à partie n'épargnant pas les policiers auxiliaires du service national (quatre d'entre eux, par exemple, en ont été victimes au cours de la semaine de l'adoption du présent projet de loi en conseil des ministres), votre commission des Lois a souhaité les faire bénéficier également de cette protection, d'une nature

différente de celle prévue par l'article L. 62 du code du service national et applicable à l'ensemble des appelés. Celle-ci ne concerne, en effet, que la responsabilité de l'Etat en cas de dommages corporels subis dans le service ou à l'occasion de celui-ci.

Ces appelés, dont le nombre dépasse 8.000 hommes en 1994, font partie de la police nationale, comme le rappelle l'article 16 du projet de loi. Votre rapporteur a déjà souligné, dans ses avis budgétaires, le concours appréciable qu'ils apportent à la police nationale, d'autant qu'ils représentent un «vivier» de prédilection pour le recrutement ultérieur de policiers qui, de cette sorte, auront déjà été confrontés aux difficultés réelles de leur métier lorsqu'ils intégreront les cadres.

Les policiers auxiliaires durant leur service national, doivent donc, sans pour autant être assimilés à des fonctionnaires, bénéficier de cette protection. Leur qualité professionnelle est également reconnue par l'annexe I qui prévoit l'organisation d'un concours spécifique à leur bénéfice.

Tel est l'objet de l'amendement que vous présentera la commission des Lois à cet article.

Sous réserve de son adoption, la commission des Lois vous propose d'adopter l'article 17.

Article 18

Recrutement sans concours des conjoints de fonctionnaires des services actifs décédés lors d'opérations de police

Cet article prévoit que les conjoints des fonctionnaires de police des services actifs décédés lors d'opérations de police seront, s'ils le souhaitent, recrutés sans concours sur des emplois du ministère de l'intérieur. Il reprend une disposition figurant actuellement dans un décret du 29 avril 1973 et applicable depuis 1983 aux seules veuves des fonctionnaires de la police nationale décédés en service commandé.

Cette disposition s'ajoute à celle prévue par l'article L. 394 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre lequel, dans son cinquième alinéa, prévoit que les conjoints de policiers décédés en service peuvent obtenir, sans condition d'âge, un emploi réservé de l'Etat, des établissements publics, des départements, des communes et des territoires d'outre-mer.

Chaque année, le ministère de l'intérieur a disposé d'une trentaine d'emplois réservés. En 1994, il en a obtenu cinquante. Toutefois ce mécanisme est demeuré insuffisant pour satisfaire les demandes des bénéficiaires potentiels : actuellement 230 postulants attendent d'être recrutés.

Ainsi que le retrace le tableau annexé au présent rapport, le total des fonctionnaires de police tués dans leurs fonctions marque heureusement, depuis 1992, une certaine baisse (respectivement 11 et 15 en 1992 et 1993 contre 26, 32 et 28 en 1989, 1990 et 1991). Parmi ces décès, seul un petit nombre s'est produit lors d'opérations de police au sens de la jurisprudence : 5 en 1989, 6 en 1990, 4 en 1991, 2 en 1992, 3 en 1993.

La différence entre ces deux séries de chiffres permet d'évaluer le nombre de décès se produisant en service mais pas au moment même de l'opération de police. Tel peut être le cas par exemple du décès par mort violente sur le trajet de l'opération de police.

Votre commission des Lois a estimé équitable d'étendre le dispositif proposé par l'article 18 aux conjoints des fonctionnaires décédés en service (soit, par exemple, 9 en 1992 et 12 en 1993).

En effet, ces emplois ne seront pas prélevés sur le contingent des emplois réservés et le nombre des recrutements effectués annuellement (cf. annexe pour 1994) par le ministère de l'intérieur, notamment grâce à la programmation prévue par la présente loi, devrait permettre d'intégrer sans difficulté cette dizaine de conjoints supplémentaires. Il faut souhaiter, en tout état de cause, voir diminuer encore le nombre des tués et blessés par une meilleure protection des personnels en service.

En revanche, afin d'encadrer cette mesure aussi souhaitable que favorable, le décret en Conseil d'Etat pourra prévoir, comme pour les emplois réservés, un délai à compter du décès pour demander l'intégration ainsi qu'un contrôle de l'aptitude à exercer la fonction ainsi que l'indique le décret de 1973 actuellement en vigueur.

Tel est l'objet de l'amendement que vous propose la commission des Lois à cet article. Sous réserve de son adoption, elle vous propose d'adopter l'article 18.

Article 19

Pension de reversion du conjoint d'un fonctionnaire de police décédé en service et cité à l'ordre de la Nation

Cet article permettra de servir une pension de reversion au taux de 100 % au conjoint du fonctionnaire de police décédé en service et cité à l'ordre de la Nation.

Le nombre des policiers décédés en service et cités à l'ordre de la Nation, sans se confondre avec celui des policiers tués en opération, s'en rapproche : 5 en 1989, 4 en 1990, 7 en 1991, 2 en 1992, 3 en 1993.

Il est, à lui seul, un témoignage du dévouement et du courage des policiers face à des périls dont l'opinion publique oublie trop souvent qu'ils peuvent être mortels.

Cet article, pour ponctuel qu'il demeure, complète donc fort opportunément les articles 17 et 18 du projet de loi.

Il est d'ailleurs à rapprocher des dispositions figurant à l'article 6 ter ajouté en 1982 à la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraites en faveur des personnels actifs de police ou de celle instaurée par l'article 130 de la loi de finances pour 1984, n° 83-1179 du 29 décembre 1983, au bénéfice des conjoints des militaires de la gendarmerie tués au cours d'une opération de police.

La commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS RELATIVES À CERTAINES INTERVENTIONS DE LA POLICE OU DE LA GENDARMERIE

Article 20

Manifestations sportives, récréatives ou culturelles

Cet article a pour objet d'énoncer deux principes de nature à assurer la sécurité des manifestations sportives, récréatives ou culturelles.

En premier lieu, il prévoit la possibilité d'assujettir les organisateurs de telles manifestations à la mise en place d'un service d'ordre.

En second lieu, il énonce l'obligation pour ces organisateurs de rembourser les dépenses supportées par l'Etat dans leur intérêt, lorsque l'organisation d'une des manifestations précitées a nécessité un recours aux services des forces de police et de gendarmerie excédant des obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre.

Ces deux principes ne constituent pas en eux-mêmes une innovation.

• Ainsi, la possibilité d'assujettir lesdits organisateurs à la mise en place d'un service d'ordre concrétise sur le plan législatif une pratique qui trouve actuellement son fondement sur le plan contractuel et dont l'efficacité est aujourd'hui avérée.

L'exemple du Tour de France cycliste — qui a donné lieu à un protocole entre l'État et la société du Tour de France — offre à cet égard un exemple tout à fait convaincant de la collaboration efficace susceptible de s'instaurer entre les forces de police et les organisateurs d'une grande manifestation, pour le plus grand profit de la sécurité des participants et des spectateurs.

Tout en approuvant cette disposition, votre commission des Lois estime inutile de faire supporter des charges excessives aux organisations de manifestation sportives, culturelles ou récréatives où tout indique qu'aucun incident n'est à craindre : fêtes municipales, galas scolaires, etc...

Aussi vous propose-t-elle un amendement tendant à préciser que la possibilité d'assujettir les organisateurs à l'instauration d'un service d'ordre concernera les seules manifestations sportives, récréatives ou culturelles dont l'objet ou l'importance le justifie.

• S'agissant du remboursement des dépenses supportées par l'Etat dans l'intérêt des organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles, il trouve d'ores et déjà son fondement dans l'article 37 de la loi du 29 décembre 1956 portant loi de finances pour 1957, dont le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Les collectivités autres que l'Etat, les organismes publics ou privés, les particuliers pour le compte desquels auront été mis en place par les services de la sûreté nationale des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre, sont tenus de rembourser à l'Etat les dépenses supplémentaires de fonctionnement et de matériel qu'il a supportées dans leur intérêt ».

Votre commission des Lois approuve le principe contenu dans le présent article. Elle constate en effet que la prestation susceptible d'être demandée aux organisateurs concerne des manifestations le plus souvent lucratives et dont le déroulement nécessite une action particulière en vue d'assurer la protection de la sécurité publique.

Sur l'objet proprement budgétaire de cette mesure, elle a cependant décidé de s'en remettre à l'avis de la commission des Finances.

Sous réserve de l'amendement qu'elle vous a présenté sur le premier alinéa et sous réserve de l'avis de la commission des Finances, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article.

Article 21

Vacations funéraires

Cet article vise à modifier les articles L.364-5 et L. 364-6 du code des communes.

En sa rédaction actuelle, la première de ces dispositions énonce que seuls peuvent être délégués, pour assurer la surveillance

des opérations consécutives à un décès, les commissaires de police et, dans les communes qui n'en ont point, les gardes champêtres.

L'article L.364-6, quant à lui, ouvre droit au profit de fonctionnaires, à des vacances fixées par le maire pour ces opérations, à l'exception de celles qui constituent des actes d'instruction criminelle, ou qui sont faites aux frais du ministère de la Défense pour le transport des corps de militaires décédés sous les drapeaux, ainsi que de celles qui concernent des indigents.

Les opérations auxquelles doivent assister les commissaires, que l'article L. 364-5 définit comme étant celles d'exhumation et de translation de corps sont précisées par les articles R. 364-1 à R. 364-7 du code des communes, lesquels citent notamment les crémations.

Ces interventions ont pour objet d'assurer l'exécution des mesures de police prescrite par les lois et règlements.

Un rapport conjoint de l'Inspection Générale des Finances, de l'Inspection Générale des Affaires sociales et de l'Inspection Générale de l'Administration publié en 1990 a émis plusieurs critiques sur les conditions d'application de ces dispositions.

La première concernait la méconnaissance de l'obligation pour les commissaires d'assister eux-mêmes aux opérations précitées en ce qu'elle était souvent «déléguée» à des gradés et gardiens, voire à des agents de la police municipale.

Une autre critique portait sur la rigidité procédant de ce système en matière de gestion du corps des commissaires. La différence entre le nombre et le taux des vacances, conduit en effet «à conférer à certains postes des avantages matériels non négligeables qui peuvent être facteurs de rigidité». On prétend que certains commissaires choisiraient leur affectation en fonction, avant tout, de ces vacances dont le montant mensuel pourrait atteindre, selon les informations fournies à votre rapporteur, 22 000 F.

Enfin, le rapport précité s'interrogeait sur les conséquences vis-à-vis des usagers du service public, et notamment sur le bien-fondé de faire supporter cette dépense aux familles.

Le présent article 21 vise à moraliser les conditions d'application de ce dispositif en lui apportant deux modifications, concernant le personnel compétent pour assister aux opérations concernées et le versement des vacances.

Sur le premier point, le rapport précité proposait de modifier l'article L.364-5 du code des communes «afin d'étendre à

l'ensemble des fonctionnaires de la police nationale (voire aux policiers municipaux sous certaines conditions), les compétences reconnues actuellement aux seuls commissaires». Tel est l'objet du paragraphe I du présent article, qui opère la distinction suivante :

- dans les communes dotées d'un régime de police d'Etat, la surveillance des opérations consécutives au décès s'effectuerait, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence d'un fonctionnaire de police délégué par ses soins ;

- dans les autres communes, elle s'effectuerait sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou, à défaut, d'un agent de police municipale.

Le paragraphe II modifie l'article L. 364-6 du code des communes afin de prévoir que, lorsque ces opérations seront effectuées par des fonctionnaires de la police nationale, les vacations seront versées conformément à l'article 22 du présent projet de loi soit rattachées au budget du ministère de l'intérieur et réparties selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Conformément à sa position de principe retenue sur les dispositions de nature financière, votre commission des Lois s'en remet, s'agissant de ce paragraphe II, à l'avis de votre Commission des Finances.

Sous cette réserve, votre commission des Lois vous propose d'adopter le présent article modifié par un amendement de précision.

Article 22

Rattachement au budget du ministère de l'Intérieur des rémunérations et redevances liées à certaines interventions de la police nationale

Cet article organise la procédure de rattachement au budget du ministère de l'Intérieur des rémunérations ou redevances perçues pour certaines interventions des personnels de la police nationale en vertu des dispositions découlant de la présente loi ou d'autres dispositions réglementaires en vigueur.

S'agissant de technique purement budgétaire, votre commission a décidé de s'en remettre, sur cet article, à l'avis de la commission des Finances.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 23

Domiciliation des témoins

Cet article insère dans le code de procédure pénale deux articles dont l'objet est de définir un régime de *domiciliation des témoins* entendus dans le cadre d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire.

Le code de procédure pénale ne comporte à ce jour aucune disposition sur ce point : la citation des témoins obéit aux règles générales de citation des personnes, lesquelles sont effectuées au domicile de l'intéressé en application de l'article 550 du code de procédure pénale.

L'adresse des témoins figure de ce fait au dossier, ce qui, semble-t-il, dissuade de nombreuses personnes de témoigner par crainte de représailles.

Ce problème n'est certes pas nouveau. Il apparaît cependant aujourd'hui beaucoup plus sensible que par le passé à raison, d'une part, du développement d'une criminalité mafieuse et, d'autre part, de celui de phénomènes de bandes.

D'après les éléments communiqués à votre rapporteur, il reçoit, dans la pratique, une première solution : les témoins sont domiciliés auprès du commissariat de police ou de la brigade de gendarmerie.

Le projet de loi se propose de codifier cette pratique, sous certaines garanties :

- le témoin peut déclarer comme domicile l'adresse du commissariat ou celui de la brigade *lorsqu'il n'existe aucun indice faisant présumer qu'il a commis ou tenté de commettre une infraction* ;

- il ne peut procéder à cette déclaration *que sur autorisation du procureur de la République ou, si une instruction a été ouverte, du juge d'instruction.*

Cette dernière disposition s'apparente à celles prévues en matière de garde à vue où le magistrat dispose de prérogatives semblables de contrôle de la bonne marche de l'enquête.

L'article prévoit, d'autre part, que les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale sont autorisés à déclarer comme domicile l'adresse du siège du service dont ils dépendent.

L'autorisation du procureur de la République n'est pas exigée dans ce cas.

En revanche, seuls les policiers et gendarmes concourant à la procédure (et non ceux le cas échéant visés par la procédure) peuvent bénéficier de cette disposition. La solution retenue dans ce domaine par le premier alinéa de l'article (pour les témoins qui ne sont ni fonctionnaires de la police nationale, ni militaires de la gendarmerie nationale) apparaît, en effet, implicitement reprise par le second.

Votre commission des Lois vous propose toutefois, pour éviter toute ambiguïté, de préciser ce point par un amendement.

Sous réserve de cet amendement, votre commission vous propose d'adopter le présent article.

Article 24

Extension aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte

Cet article d'extension aux Territoires d'Outre-Mer (TOM) et à la Collectivité territoriale de Mayotte prévoit que les dispositions de la loi sont étendues dans ces collectivités à l'exception de certains articles limitativement énumérés.

Votre commission des Lois porte une attention toute particulière au respect des intérêts propres de ces collectivités dans l'ensemble des intérêts de la République.

Aussi votre rapporteur s'est-il attaché à vérifier que l'extension proposée par le présent article ne portait pas sur des matières relevant de l'organisation particulière des TOM. De telles modifications auraient en effet rendu nécessaire, en vertu de l'article 74 de la Constitution, la consultation des assemblées

territoriales intéressées, consultation que les délais impartis au Sénat pour l'examen en première lecture de ce texte rendaient matériellement impossible.

On ajoutera que si ces modifications devaient avoir une incidence sur les compétences des institutions territoriales, elles ne pourraient intervenir qu'en vertu d'une loi organique, conformément au deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution.

En dehors de ces contraintes procédurales, il semblait souhaitable, sur le fond, de ne pas étendre aux TOM certaines des dispositions du projet de loi :

- d'une part, plusieurs articles dont l'application dans ces territoires poserait des difficultés particulières ou devrait tout au moins, compte tenu des spécificités de ces collectivités, être précédée d'une étude préalable afin de prévoir d'éventuelles adaptations ;

- d'autre part, des articles qui concernent la procédure pénale et le droit pénal, domaines dans lesquels une loi d'adaptation aux TOM doit en principe intervenir prochainement (avant le 1er janvier 1995 pour la procédure pénale et avant le 1er mars 1995 pour le droit pénal).

Les dispositions du projet de loi que le présent article n'étend pas aux TOM entrent chacune dans l'une de ces catégories :

• Les dispositions qui concernent l'organisation particulière des TOM sont les articles 8 (qui concerne notamment la régularisation du trafic routier), 9 (touchant au droit de l'urbanisme), 10 (touchant au droit de la construction), 11 (relatif à la voirie routière), 12 (concernant le droit de la consommation) et 21 (qui relève de la compétence des maires).

Entre également dans cette catégorie l'article 20, pour ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, en ce qu'il est relatif à l'organisation des spectacles.

• Les dispositions susceptibles de poser des difficultés d'application dans les TOM sont les articles 5 (concernant l'organisation de la sécurité dans le cadre du département, c'est-à-dire d'une collectivité territoriale qui n'existe pas dans les TOM) et 7 (dont l'extension nécessite une étude préalable sur le fonctionnement des polices municipales dans les TOM et relève de surcroît de la compétence des maires).

• Les dispositions susceptibles d'être intégrées dans une prochaine loi d'adaptation de nature pénale sont les articles 14, 15 et 23.

Compte tenu de ces nombreuses exclusions, les dispositions qui seront étendues aux TOM peuvent être ventilées sous deux rubriques :

- des dispositions dites de souveraineté (articles 1 à 4 et les articles relatifs aux fonctionnaires de l'Etat), dont la mise en oeuvre dans les TOM interviendrait indépendamment de toute précision en ce sens de la loi ;

- des articles relevant de la compétence de l'Etat et modifiant des dispositions d'ores et déjà applicables dans les mêmes conditions qu'en métropole dans les TOM et qui, en conséquence, ne concernent pas leur organisation particulière (articles 6 et 13).

L'extension à laquelle procède le présent article 24 peut donc être qualifiée d'extension *a minima*.

Au bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Article 25

Abrogations

Cet article a pour objet d'abroger diverses dispositions législatives auxquelles le présent projet de loi a vocation à se substituer.

Est abrogée la loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, le III de l'annexe I fixant les nouveaux principes de fonctionnement de la police nationale.

L'article 25 du projet de loi abroge également la loi n° 47-1773 du 10 septembre 1947 modifiant le régime de perception des rémunérations accessoires par les fonctionnaires de la sûreté nationale et des polices d'Etat, compte tenu de l'article 22 du projet de loi qui a le même objet.

Sont ensuite abrogés les articles 1er, 3 et 4 de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police qui sont remplacés par l'article 16 du projet de loi. On rappellera à cet égard que l'article 2 de cette même loi qui reconnaît aux personnels de police l'exercice du droit syndical, est maintenu.

L'abrogation de ces dispositions nécessitera une harmonisation ultérieure des textes y faisant référence, notamment la loi n° 57-444 du 8 avril 1957 instituant un régime particulier de retraite en faveur des personnels actifs de police.

L'article 25 du projet de loi abroge, en outre, l'article 37 de la loi de finances pour 1957 (n° 56-1327 du 29 décembre 1956) relatif aux redevances dues par *«les collectivités autres que l'État, les organismes publics ou privés, les particuliers pour le compte desquels auront été mis en place par les services de la sûreté nationale des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre»*. L'article 20 du projet de loi se substitue à cet article.

Est enfin abrogé l'article 88 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, qui pose les conditions d'établissement du régime de la police d'État dans les communes. Cet article sera remplacé par l'article 6 du projet de loi.

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

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789	Article premier.	Article premier.
<i>Art. 2. - Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.</i>	Le droit à la sécurité est un des droits fondamentaux dont l'Etat a le devoir d'assurer le respect. L'action de l'Etat en faveur de la sécurité comprend les missions qui, sur l'ensemble du territoire, ont pour objet le respect des lois, la défense des institutions et des intérêts nationaux, le maintien de la paix et de l'ordre publics, la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions. Elle concourt à l'épanouissement des libertés individuelles et collectives.	La sécurité est un <i>droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.</i> L'Etat a le devoir d'assurer la <i>sécurité en veillant</i> , sur l'ensemble du territoire <i>de la République</i> , à la défense des institutions et des intérêts nationaux, <i>au respect des</i> lois , <i>au maintien de la paix et de l'ordre publics</i> , à la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions.
	TITRE Ier	TITRE Ier
	LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SECURITE ET LA PROGRAMMATION DES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE	LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE SECURITE ET LA PROGRAMMATION DES MOYENS DE LA POLICE NATIONALE
	Art. 2.	Art. 2.
	Sont approuvées les orientations de la politique de sécurité figurant à l'annexe I.	<i>Constituent des orientations permanentes de la politique de sécurité, la nécessité :</i> <i>- d'assurer sur l'ensemble du territoire une police de proximité répondant pleinement aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité ;</i>

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

- de renforcer la coopération entre la police, la gendarmerie et la douane dans leur action en faveur de la sécurité ;

- d'affecter en priorité les personnels de police à des missions concourant directement au maintien ou au renforcement de la sécurité.

Art. additionnel après l'art. 2

Des lois ultérieures détermineront :

- le statut et les moyens des polices municipales, ainsi que les modalités de leur association aux missions de sécurité publique dans la commune ;

- les mesures de nature à faciliter l'exercice des activités de police judiciaire et les interventions des officiers de police judiciaire ;

- le statut et les missions des entreprises de gardiennage, de surveillance et de transports de fonds, ainsi que des agences privées de recherche.

Art. additionnel après l'art. 2

Compte tenu de la programmation prévue par la présente loi, sont assignées à la police nationale les six missions prioritaires suivantes :

- le renforcement de la sécurité des personnes et des biens ;

- la maîtrise des flux migratoires et la lutte contre le travail clandestin ;

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

- la lutte contre la drogue, la délinquance et la criminalité organisée ;

- la protection du pays contre le terrorisme, les attentats et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ;

- le maintien de l'ordre public ;

- le renforcement de la coopération internationale en matière de sécurité, à partir des engagements internationaux et européens auxquels la France a souscrit.

Ces missions doivent être exécutées dans le respect des principes républicains et du code de déontologie de la police nationale.

Art. 3.

Est approuvée la programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999 figurant en annexe II.

(Examiné par la commission des finances)

Art. 3.

Art. 4.

Les crédits prévus pour l'exécution de cette programmation sont fixés comme indiqué ci-dessous (en millions de francs).

(Examiné par la commission des finances)

Art. 4.

	RAPPEL 1990 - 1994	TOTAL 1995 - 1999
Equipements légers et moyens de fonctionnement mentionnés à l'annexe II	5 612	8 305
Installations et équipements lourds (subventions de programme)	4 214	8 521
TOTAL	9 826	16 826

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

**Loi n°82-213 du 2 mars 1982
relative aux droits et libertés
des communes, des
départements et des régions**

D'autre part, 5000 emplois administratifs et techniques seront créés entre 1995 et 1999, dont 500 en 1995.

TITRE II

TITRE II

**LA MISE EN OEUVRE DES
ORIENTATIONS**

**LA MISE EN OEUVRE DES
ORIENTATIONS**

Chapitre premier

Chapitre premier

**Dispositions relatives aux
attributions**

**Dispositions relatives aux
attributions**

Art. 5.

Art. 5.

Le III de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété comme suit :

Alinéa sans modification.

Art. 34 - I - Le représentant de l'Etat dans le département est nommé par décret en conseil des ministres.

Il représente chacun des ministres et dirige les services de l'Etat dans le département, sous réserve des exceptions limitativement énumérées par un décret en Conseil d'Etat.

Il est seul habilité à s'exprimer au nom de l'Etat devant le conseil général.

Le représentant de l'Etat dans le département a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et, dans les conditions fixées par la présente loi, du contrôle administratif. S'il n'en est disposé autrement par la présente loi, il exerce les compétences précédemment dévolues au préfet de département en tant que délégué du Gouvernement dans le département. Il est assisté, à cet effet, dans le département, d'un secrétaire général et, le cas échéant, de délégués dans les arrondissements du représentant de l'Etat.

Dans les conditions prévues par la présente loi, il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes.

II - Sur leur demande, le président du conseil général et les maires reçoivent du représentant de l'Etat dans le département les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions.

Texte de référence

Sur sa demande, le représentant de l'Etat dans le département reçoit des maires et du président du conseil général les informations nécessaires à l'exercice de ses attributions.

III - Outre les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 131-13 du code des communes, le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

Le représentant de l'Etat dans le département peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le président du conseil général, et après une mise en demeure restée sans résultat, exercer les attributions dévolues au président du conseil général en matière de police en vertu des dispositions de l'article 25 de la présente loi.

Code des communes

Art. L. 131-13. - Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article L. 131-2 et de l'article L. 131-2-1, ne font pas obstacle au droit du représentant de l'Etat dans le département de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

Texte du projet de loi

"Sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire, le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police, anime et coordonne les actions en matière de prévention de la délinquance. Il y associe les maires.

"Sous les mêmes réserves, il fixe les missions en matière de sécurité à l'ensemble des services déconcentrés et forces dont dispose l'Etat pour les assurer. Il lui est rendu compte de leur exécution.

Propositions de la commission

"Sous...

... coordonne la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance.

(cf infra art. additionnel après l'art. 5).

"Sous...

... déconcentrés et des forces civiles de l'Etat. Il coordonne leurs missions et celles de la gendarmerie, exécutées chacune selon les règles qui lui sont propres. Il lui est rendu compte de leur exécution.

Texte de référence

Quand le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut, par arrêté motivé, se substituer aux maires intéressés pour exercer les pouvoirs de police prévus aux 2° et 3° de l'article L. 131-2 et à l'article L. 131-2-1.

Art. L. 183-1. - Dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le représentant dans le département a la charge de la police de la voie publique sur les routes à grande circulation en plus des attributions de police exercées dans les communes où la police est étatisée conformément à l'article L. 132-8.

Art. L. 183-2. - Dans les communes des départements mentionnés à l'article précédent, les maires restent chargés, sous la surveillance du représentant de l'Etat dans le département et sans préjudice des attributions, tant générales que spéciales, qui leur sont conférés par les lois, de tout ce qui concerne la voirie communale, la liberté et la sûreté de la voie publique, l'établissement, l'entretien et la conservation des édifices communaux, cimetières, promenades, places, rues et voies publiques ne dépendant pas des voiries nationale et départementale, l'éclairage, le balayage, les arrosages, la solidité et la salubrité des constructions privées, les secours aux noyés, la fixation des mercures, l'établissement et la réparation des fontaines, aqueducs, pompes et égouts, les adjudications, marchés et baux.

Toutefois, le représentant de l'Etat dans le département est chargé dans ces mêmes communes de tout ce qui concerne la liberté et la sûreté de la voie publique sur les routes à grande circulation.

Texte du projet de loi

"S'agissant de la douane, il s'assure de son concours à la sécurité générale dans la mesure compatible avec les modalités d'exercice de l'ensemble des missions de cette administration.

"Le préfet de police coordonne l'action des préfets des départements de la région d'Ile-de-France pour prévenir ou faire face aux événements troublant l'ordre public lorsqu'ils intéressent Paris et d'autres départements de la région."

Propositions de la commission

"Il s'assure *du* concours de la douane à la sécurité générale...

...administration.

Alinéa sans modification.

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p><i>Art. L.132-6 - Le régime de la police d'Etat est institué dans une commune par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances pris sur la demande ou avec l'accord du conseil municipal.</i></p>	<p><i>Art. L. 132-6. - Le régime de la police d'Etat est établi dans une commune en fonction des besoins de la population en matière de sécurité et des caractéristiques de la commune. Il est institué par arrêté des ministres compétents en cas d'accord du conseil municipal, par décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire.</i></p>	<p><i>Art. additionnel après l'art. 5.</i></p> <p><i>Le maire concourt à l'exercice des missions de sécurité publique.</i></p> <p><i>Sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de Police associe le maire à la lutte contre l'insécurité et à la prévention de la délinquance.</i></p>
<p>Dans les autres cas, il est institué par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p><i>"Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de ces dispositions."</i></p>	<p><i>Art. L. 132-6. - En fonction des besoins de la population en matière de sécurité et des caractéristiques de la commune, le régime de la police d'Etat peut être établi dans une commune.</i></p> <p><i>"Il est institué par arrêté conjoint des ministres compétents lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, par décret... ... contraire.</i></p> <p><i>"Un... ...modalités selon lesquelles les critères mentionnés au premier alinéa sont mis en oeuvre en vue de l'établissement dudit régime."</i></p>
	<p><i>Art. 7.</i></p> <p><i>L'article L. 131 15 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</i></p>	<p><i>Art. 7.</i></p> <p><i>Alinéa sans modification.</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 131-15.</i> - Sans préjudice de la compétence générale de la gendarmerie nationale ou de la police nationale, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques peuvent être placés par le maire sous la surveillance d'agents de police municipale agréé par le procureur de la République dans les conditions prévues à l'article L. 412-49.</p>	<p><i>"Art. L. 131-15.</i> - Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire. Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 21 du code de procédure pénale."</p>	<p><i>"Art. L. 131-15.</i> - Sans ..</p>
<p><i>Art. L. 412-49.</i> - Les agents de la police municipale nommés par le maire doivent être agréés par le procureur de la République.</p>		<p>...salubrité publiques.</p>
<p>Code de procédure pénale</p>		<p>"Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire.</p>
<p><i>Art. 21.</i> - Sont agents de police judiciaire adjoints :</p>		<p>"Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal, dans les conditions prévues au 2° de l'article 21 du code de procédure pénale."</p>
<p>1° Les fonctionnaires des services actifs de police nationale ne remplissant pas les conditions prévues par l'article 20 ;</p>		
<p>2° Les agents de police municipale.</p>		
<p>Ils ont pour mission :</p>		
<p>De seconder, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire ;</p>		
<p>De rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance ;</p>		
<p>De constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois organiques ou spéciales qui leur sont propres.</p>		

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Chapitre II

Chapitre II

Dispositions relatives à la
prévention de l'insécurité

Dispositions relatives à la
prévention de l'insécurité

Art. 8.

Art. 8.

Les autorités publiques compétentes peuvent faire procéder, par le moyen de la vidéo-surveillance, à la transmission et à l'enregistrement d'images prises sur la voie publique lorsque ces opérations sont nécessaires à la protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords, à la régulation du trafic routier, à la constatation des infractions aux règles de la circulation, à la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression et de vols.

Alinéa sans modification.

Aux mêmes fins, il peut être également procédé à ces opérations, avec l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département, dans les lieux et établissements ouverts au public.

Alinéa sans modification.

Hormis le cas d'une enquête de flagrant délit, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire, les enregistrements sont détruits dans le délai d'un mois.

Hormis...

...délai maximum d'un mois.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978
relative à l'informatique, aux
fichiers et aux libertés

Ne sont pas regardés comme des données nominatives au sens de la loi du 6 janvier 1978, les enregistrements visuels qui ne sont pas l'accessoire d'un fichier nominatif.

Les enregistrements visuels de vidéo-surveillance ne sont considérés comme des informations nominatives au sens de la loi du 6 janvier 1978 que s'ils sont l'accessoire d'un fichier nominatif ou s'ils sont assortis d'informations autres que celles destinées à la poursuite des infractions constatées.

Art. 4.- Sont réputées nominatives au sens de la présente loi les informations qui permettent, sous quelque forme que ce soit, directement ou non, l'identification des personnes physiques auxquelles elles s'appliquent, que le traitement soit effectué par une personne physique ou par une personne morale.

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code pénal

Art. 226-1. - Est puni d'un an d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende le fait, au moyen d'un procédé quelconque, volontairement de porter atteinte à l'intimité de la vie privée d'autrui :

1° En captant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de leur auteur, des paroles prononcées à titre privé ou confidentiel ;

2° En fixant, enregistrant ou transmettant, sans le consentement de celle-ci, l'image d'une personne se trouvant dans un lieu privé.

Lorsque les actes mentionnés au présent article ont été accomplis au vu et au su des intéressés sans qu'ils s'y soient opposés, alors qu'ils étaient en mesure de le faire, le consentement de ceux-ci est présumé.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Il précise les conditions dans lesquelles les personnes concernées pourront, à leur demande, prendre connaissance des images enregistrées et vérifier leur destruction au terme du délai prévu, et prévoit les mesures nécessaires pour empêcher l'accès de tiers à ces enregistrements, sauf accord des intéressés.

Le fait de conserver des enregistrements au-delà du délai prévu au troisième alinéa du présent article est puni de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 francs d'amende.

Un ...

...article. Il prévoit les mesures nécessaires pour empêcher l'accès de tiers à ces enregistrements, sauf accord des intéressés.

Les dispositions du présent article s'entendent sans préjudice des articles 226-1 du code pénal et L. 120-2 du code du travail.

Texte de référence

Code du travail

Art. L.120-2.- Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. additionnel après l'article 8.

Le public est informé de manière claire et permanente de l'existence du système de vidéo-surveillance et de l'autorité ou de la personne responsable.

Les opérations de vidéo-surveillance de la voie publique sont réalisées de telle sorte qu'elles ne puissent enregistrer les images des entrées et de l'intérieur des immeubles d'habitation.

Toute personne invoquant des motifs sérieux peut s'adresser au procureur de la République en vue de demander l'autorisation de prendre connaissance des images enregistrées ou de vérifier si l'enregistrement a été détruit dans les conditions prévues par la loi.

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 9.

Art. 9.

Les études préalables à la réalisation des projets d'aménagement, des équipements collectifs et des programmes de construction, soumis à autorisation administrative et qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres, peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions, doivent comporter une analyse d'impact permettant d'en apprécier les conséquences.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. Il fixe notamment :

- la liste des projets d'aménagement, des équipements collectifs et des programmes de construction soumis à l'obligation mentionnée au premier alinéa ;

- les conditions dans lesquelles les préoccupations en matière de sécurité sont prises en compte dans les procédures réglementaires existantes et comportant une autorisation ;

- le contenu de l'analyse d'impact qui comprend au minimum l'étude des incidences du projet sur la protection des personnes et des biens et les mesures envisagées pour les éviter ou y remédier.

Il est inséré après l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, un article L. 111-3-1 ainsi rédigé :

"Art. L. 111-3-1.- Les études ...

...de construction, entrepris par une collectivité publique ou nécessitant une autorisation administrative et qui, ...

...comporter une étude de sécurité publique permettant d'en apprécier les conséquences.

"Un...

... article. Il détermine :

- cf supra

- les conditions ...

... existantes ;

" les projets d'aménagement, les équipements collectifs et les programmes de construction soumis à l'obligation mentionnée au premier alinéa ;

" - le contenu de l'étude de sécurité publique, portant au minimum sur les incidences...

... biens et sur les mesures envisagées pour les prévenir."

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 10.

Il est créé dans le titre II du livre Ier du code de la construction et de l'habitation, après le chapitre V, un chapitre VI ainsi rédigé :

"Chapitre VI
"Gardiennage des immeubles

"Art. L. 126-1. - Les propriétaires, exploitants ou affectataires, selon le cas, d'immeubles à usage d'habitation et de locaux administratifs, professionnels ou commerciaux doivent, lorsque l'importance de ces immeubles ou de ces locaux ou leur situation géographique le justifient, assurer le gardiennage ou la surveillance de ceux-ci.

"Un décret, en Conseil d'Etat précise les zones dans lesquelles cette obligation s'applique, les caractéristiques des immeubles ou locaux qui y sont assujettis, les mesures de gardiennage ou de surveillance à prendre en fonction de l'usage, de la localisation et de la taille des immeubles ou locaux et les dates auxquelles ces mesures devront au plus tard intervenir."

Art. 11.

Il est ajouté au code de la voirie routière un article L. 116-9 ainsi rédigé :

"Art. L. 116-9. - Des dispositifs techniques permettant de contrôler ou d'assurer le respect du code de la route doivent être intégrés aux infrastructures et aux équipements routiers. Leurs caractéristiques sont fixées par arrêtés des ministres compétents.

Art. 10.

Alinéa sans modification.

"Chapitre VI
"Gardiennage ou surveillance des immeubles

"Art. L. 126-1. - Sans modification.

Art. 11.

Alinéa sans modification.

"Art. L. 116-9. - ...
...techniques destinés à assurer ...

...route ou permettant aux fonctionnaires et agents habilités de constater les infractions audit code sont intégrés aux infrastructures et équipements routiers. Leurs caractéristiques...

...compétents.

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État</p> <p>Art 94</p> <p>Pendant la période de trois ans prévue à l'article 4 de la présente loi, le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivité concernée. Les modalités d'application du présent alinéa, notamment en ce qui concerne la procédure de décompte et la composition de la commission, sont fixées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>"Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités selon lesquelles cette disposition s'applique aux différentes catégories de voies routières existantes ou à créer, en tenant compte notamment de l'importance du trafic, et les conditions de financement de ces dispositifs par les gestionnaires du domaine public routier et leurs concessionnaires."</p>	<p>"Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la commission instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, fixe les modalités de financement de ces dispositifs et détermine les conditions dans lesquelles les charges nouvelles pouvant en résulter pour les collectivités locales gestionnaires de voirie sont compensées. Il précise, en outre, les modalités selon lesquelles lesdites dispositions s'appliquent aux différentes catégories de voies routières existantes ou à créer, en tenant compte notamment de l'importance du trafic."</p>
	<p>Art. 12.</p>	<p>Art. 12.</p>
	<p>En vue de prévenir les infractions contre les personnes ou les biens, des dispositifs de sécurité, de surveillance ou de marquage d'objets peuvent être rendus obligatoires dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>En... ...contre les véhicules et leurs équipements, l'installation sur ces biens de dispositifs de sécurité ou leur marquage, à l'exclusion de tout procédé permettant la surveillance à distance, peuventdans des conditions... ...d Etat.</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Code pénal.	Chapitre III	Chapitre III
	Dispositions relatives au maintien de l'ordre public	Dispositions relatives au maintien de l'ordre public
	Art. 13.	Art. 13.
	<p>Il est inséré, après l'article 2 du décret du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public, un article 2 bis ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 132-75. - Est une arme tout objet conçu pour tuer ou blesser.</p>	<p>"Art 2 bis. - L'autorité investie du pouvoir de police peut, pour le temps qui précède la tenue d'une manifestation et pendant son déroulement, interdire le port et le transport de matériels pouvant être utilisés comme projectiles ou constituer une arme au sens de l'article 132-75 du code pénal.</p>	<p>"Art. 2 bis. - <i>A compter du jour de déclaration d'une manifestation sur la voie publique, l'autorité ...</i> ... peut interdire, pour le temps qui la précède et jusqu'à sa dispersion, le port et le transport, <i>sans motif légitime, d'objets</i> pouvant être utilisés comme <i>projectile</i> ou constituer pénal.</p>
<p>Tout autre objet susceptible de présenter un danger pour les personnes est assimilé à une arme dès lors qu'il est utilisé pour tuer, blesser ou menacer ou qu'il est destiné, par celui qui en est porteur, à tuer, blesser ou menacer.</p> <p>Est assimilé à une arme tout objet qui, présentant avec l'arme définie au premier alinéa une ressemblance de nature à créer une confusion, est utilisé pour menacer de tuer ou de blesser ou est destiné, par celui qui en est porteur, à menacer de tuer ou de blesser</p>		
<p>Décret-loi du 23 octobr. 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public</p>		
<p>Art. 1er. - Les réunions sur la voie publique sont et demeurent interdites dans les conditions prévues par la loi du 30 juin 1881, article 6.</p>		
<p>Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique.</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Toutefois, sont dispensées de cette déclaration les sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux.</p>	<p>Art 2.- La déclaration sera faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus, avant la date de la manifestation. A Paris et pour les communes du département de la Seine, la déclaration est faite à la préfecture de police. Elle est faite au préfet et au sous-préfet en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'Etat.</p>	
<p>Code de procédure pénale</p>	<p>"Afin de s'assurer du respect de ces mesures, les officiers de police judiciaire assistés des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints mentionnés au premier alinéa, 1° de l'article 21 du code de procédure pénale peuvent, sur instruction du préfet, entreprendre la fouille des véhicules présents sur la voie publique au voisinage de l'itinéraire de la manifestation ou sur les axes y conduisant et procéder, conformément aux dispositions du code de procédure pénale, à la saisie des matériels détenus en contravention avec l'interdiction édictée par l'autorité de police.</p>	<p>"Afin de s'assurer du respect de cette interdiction, les officiers ...</p> <p>... préfet et sous contrôle du procureur de la République, procéder à la fouille des véhicules circulant sur la voie publique a proximité du lieu de la manifestation. Ils peuvent saisir, dans les conditions prévues par le code de procédure pénale, les objets détenus ...</p> <p>... police.</p>
<p>Art. 21. - Cf. supra, art. 7 du projet de loi</p>	<p>"Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat."</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 14.</p>	<p>Toute personne qui aura procédé, sans motif légitime, au port ou au transport d'artifices non détonants est passible d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 50 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.</p>	<p>Art. 14.</p> <p>Le fait de procéder, sans motif légitime, au port ou au transport d'artifices non détonants est puni de six mois d'emprisonnement et de 50 000 F d'amende.</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Code pénal</p>		
<p><i>Art. 131-6</i> - Lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, une ou plusieurs des peines privatives ou restrictives de droits suivantes peuvent être prononcées :</p>		
<p>10° La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit. Toutefois, cette confiscation ne peut pas être prononcée en matière de délit de presse ;</p>	<p>En outre, les personnes coupables de cette infraction encourent la peine complémentaire de la confiscation des produits.</p>	<p>Enconfiscation de ces artifices.</p>
	<p>Art. 15.</p>	<p>Art. 15.</p>
<p>Code pénal.</p>		
<p><i>Cf. infra</i>, annexe au tableau comparatif.</p>	<p>1 - Les personnes s'étant rendues coupables lors du déroulement de manifestations, sur la voie publique, des infractions prévues aux articles 222-7 à 222-13, 322-1 à 322-3 et 322-6 à 322-10 du code pénal encourent également la peine complémentaire d'obligation de répondre, au moment de manifestations se déroulant sur les lieux fixés par la décision de condamnation, aux convocations de toute autorité ou personne qualifiée désignée par la même décision. Cette obligation ne peut excéder une durée de trois ans.</p>	<p>1 -complémentaire d'interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique pour une durée ne pouvant excéder trois ans.</p>
	<p>Le fait, pour une personne condamnée à cette obligation, de ne pas répondre, sans motif légitime, aux convocations qui lui seront adressées est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200.000 F d'amende.</p>	<p>Le fait pour une personne de participer à une manifestation en méconnaissance de cette interdiction est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 francs d'amende.</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 66-492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale</p> <p><i>Article premier</i> - La police nationale relève de l'autorité du ministre de l'intérieur, sous réserve des dispositions du Code de procédure pénale relatives à l'exercice de la police judiciaire</p>	<p>II - L'interdiction du territoire français peut être également prononcée, dans les conditions prévues par l'article 131-30 du code pénal, pour une durée de trois ans au plus, à l'encontre de tout étranger s'étant rendu coupable, lors du déroulement de manifestations sur la voie publique, des infractions prévues aux articles 222-9, 222-11 à 222-13, 322-1 à 322-3 et 322-6 du code pénal.</p>	<p>II - Sans modification.</p>
<p>Elle comporte des emplois de direction des services actifs, parmi lesquels sont compris les emplois de direction de la préfecture de police, des services de contrôle et des corps de fonctionnaires soumis aux dispositions de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 modifiée.</p>	<p>Chapitre IV</p> <p>Dispositions relatives aux personnels de la police nationale</p> <p>Art. 16.</p> <p>La police nationale comprend des personnels actifs, des personnels administratifs, techniques et scientifiques et des appelés du service national.</p>	<p>Chapitre IV</p> <p>Dispositions relatives aux personnels de la police nationale</p> <p>Art. 16.</p> <p>La ...</p> <p>...scientifiques et des <i>policiers auxiliaires</i> du service national.</p> <p><i>Les fonctionnaires de la police nationale appartiennent à des corps, créés par décret en Conseil d'État, correspondant à l'exercice, dans un cadre hiérarchique, de fonctions de conception et de direction, de commandement et d'encadrement, de maîtrise et d'application. Les modalités d'intégration des fonctionnaires entrés dans les cadres avant la constitution de ces corps sont fixées dans les mêmes conditions.</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police.</p>	<p>En raison du caractère particulier de leurs missions et des responsabilités exceptionnelles qu'ils assument, les personnels des services actifs de la police nationale constituent dans la fonction publique une catégorie spéciale.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p><i>Article premier.</i> - En raison du caractère particulier de leurs fonctions et des responsabilités exceptionnelles qu'ils assument, les personnels de police constituent, dans la fonction publique, une catégorie spéciale ;</p>	<p>Le statut spécial de ces personnels peut déroger au statut général de la fonction publique afin d'adapter l'organisation des corps et des carrières aux missions spécifiques de la police nationale.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Par application de l'article 2 de la loi du 19 octobre 1946 portant statut général des fonctionnaires, les corps de police sont dotés de statuts spéciaux.</p>	<p>Compte tenu de la nature de ces missions, les personnels des services actifs de la police nationale sont soumis à des obligations particulières de disponibilité, de durée d'affectation, de mobilité et de résidence. Leurs statuts, qui sont pris par décret en Conseil d'Etat, peuvent comporter notamment des conditions particulières de déroulement de carrière pour les fonctionnaires affectés de façon durable dans certaines grandes agglomérations.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Le statut des personnels de la sûreté nationale sera établi dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, dans les conditions fixées par l'article 2 de la loi susvisée du 19 octobre 1946.</p>		
<p>En ce qui concerne les personnels de la préfecture de police, non soumis au statut général des fonctionnaires, le statut, établi dans le délai prévu à l'alinéa précédent, sera approuvé par règlement d'administration publique.</p>		
<p><i>Art. 2.</i> - L'exercice du droit syndical est reconnu aux personnels de police dans les conditions prévues par la Constitution et par l'article 6 de la loi du 19 octobre 1946.</p>		
<p>Toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée pourra être sanctionné en dehors des garanties disciplinaires.</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art. 3. - Les personnels visés à l'article 1er de la présente loi sont classés hors catégories pour la fixation de leur indices de traitement. Ces indices sont arrêtés par décrets pris en conseil des ministres dans les limites générales fixées pour l'ensemble des fonctionnaires.</p>	<p><i>En contrepartie des sujétions et obligations qui leur sont applicables, les personnels des services actifs de la police nationale sont classés hors catégories pour la fixation de leurs indices de traitement.</i></p>	<p>Les personnels... ...traitement.</p>
<p>Art. 4. - Des indemnités exceptionnelles pourront, dans la limite des crédits budgétaires ouverts chaque année à cette fin, être allouées aux personnels de police en raison de la nature particulière de leurs fonctions et des missions qui leur sont confiées.</p>	<p>Ces personnels peuvent bénéficier d'indemnités exceptionnelles et de conditions particulières en matière de régime indemnitaire en raison de la nature spécifique de leurs fonctions et des missions qui leur sont confiées.</p>	<p>Cesindemnitaire et de retraite en raisonconfiées.</p>
<p>Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat</p>		<p><i>Les fonctionnaires de police doivent bénéficier d'une formation initiale et continue dans des conditions fixées par décret.</i></p>
<p>Art. 90. - Sont maintenus en vigueur :</p>		
<p>- la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police ;</p>		
<p>- l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ;</p>		
<p>- l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 relative à la création de centres hospitaliers et universitaires, à la réforme de l'enseignement médical et au développement de la recherche médicale, et notamment ses articles 5 et 8 ;</p>		
<p>- la loi n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne ;</p>		
<p>- l'article 14 de la loi de finances rectificative n° 68-695 du 31 juillet 1968 ;</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>- les articles 30 à 34 et 38 de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur ;</p> <p>- la loi n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile ;</p> <p>- la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, et notamment son titre II, chapitre III, relatif aux personnels de la recherche.</p>	Art. 17.	Art. 17.
<p>Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires</p>	<p>La protection de l'Etat dont bénéficient les fonctionnaires de la police nationale en vertu de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires s'applique aux préjudices qu'ils subissent à l'occasion ou du fait de leurs fonctions.</p>	Alinéa sans modification.
<p><i>Art. 11.</i> - Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales.</p>	<p>Elle est étendue aux conjoints et enfants de fonctionnaires de police lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.</p>	<p><i>Sans préjudice des dispositions de l'article L. 62 du code du service national, cette protection est étendue aux policiers auxiliaires du service national, victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions.</i></p>
<p>Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.</p>	<p>Elle est étendue aux conjoints et enfants de fonctionnaires de police lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.</p>	<p>Elleenfants desdits fonctionnaires et policiers auxiliaires de la police nationale lorsque,ou outrages.</p>
<p>La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.</p>		

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale.

Code du service national

Art. L.62.- L'aide sociale aux familles des jeunes gens qui accomplissent le service national actif fait l'objet des dispositions de l'article 156 du code de la famille et de l'aide sociale.

Nonobstant les dispositions régissant les régimes de couverture sociale qui leur sont propres, les jeunes gens accomplissant les obligations du service national, victimes de dommages corporels subis dans le service ou à l'occasion du service, peuvent, ainsi que leurs ayants droit, obtenir de l'Etat, lorsque sa responsabilité est engagée, une réparation complémentaire destinée à assurer l'indemnisation intégrale du dommage subi, calculée selon les règles du droit commun.

L'alinéa précédent est applicable aux jeunes gens convoqués aux opérations de sélection et à ceux qui participent aux activités de préparation militaire ; lorsque la préparation militaire est organisée par une société agréée, la réparation complémentaire n'est due par l'Etat que si la responsabilité de cette société est engagée.

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code pénal

Art. 433-3. Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 F d'amende le fait d'user de menaces ou de violences ou de commettre tout autre acte d'intimidation pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, soit qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat, soit qu'elle abuse de son autorité vraie ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou tout autre décision favorable

Art. 433-5. Constituent un outrage puni de 50 000 F d'amende les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l'envoi d'objets quelconques adressés à une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie.

Lorsqu'il est adressé à une personne dépositaire de l'autorité publique, l'outrage est puni de six mois d'emprisonnement et de 50 000 F d'amende.

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p align="center">—</p> <p>Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre</p>	<p align="center">—</p> <p align="center">Art. 18.</p> <p>Sans préjudice des dispositions de l'article L. 394 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les conjoints <i>survivants</i> de fonctionnaires des services actifs décédés lors d'opérations de police sont, à leur demande, recrutés sans concours sur des emplois du ministère de l'intérieur dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.</p>	<p align="center">—</p> <p align="center">Art. 18.</p> <p>Sans ...</p> <p>... conjoints de fonctionnaires <i>de la police nationale</i> des services actifs décédés <i>en service</i> sont, à ...</p> <p>... conditions, <i>notamment d'aptitude et de délai pour déposer la demande</i>, fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>
<p>- les veuves de guerre non remariées ;</p>		
<p>- les veuves de guerre remariées ayant un ou plusieurs enfants mineurs ou infirmes à leur charge, issus de leur mariage avec un militaire mort pour la France ;</p>		
<p>- les veuves remariées et redevenues veuves ou divorcées à leur profit ;</p>		
<p>- les conjoints de militaires, policiers, douaniers, décédés en service et les conjoints de personnes qui, soumises à un statut législatif ou réglementaire et appelées à participer, à titre habituel ou occasionnel, à des missions d'assistance à personne en danger, sont décédées au cours d'une telle mission ;</p>		
<p>- les mères non mariées ayant un ou plusieurs enfants mineurs à leur charge, enfants reconnus d'un militaire mort pour la France ;</p>		
<p>- les femmes d'aliénés internés depuis plus de quatre ans dont la pension donne lieu à l'application de l'article L. 124 ;</p>		
<p>- les femmes de disparus bénéficiaires de la pension provisoire prévue à l'article L. 66.</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>En ce qui concerne les bénéficiaires des emplois réservés visés au cinquième alinéa du présent article, un délai de dix ans court à dater de l'avis officiel de décès.</p>	<p>Art. 19.</p> <p>Lorsque le fonctionnaire de la police nationale décédé en service est cité à l'ordre de la Nation, son conjoint survivant perçoit la pension de réversion au taux de 100 %.</p>	<p>Art. 19.</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Loi de finances pour 1957 (^o 56-1327 du 29 décembre 1956)</p>	<p>Chapitre V</p> <p>Dispositions relatives à certaines interventions de la police ou de la gendarmerie</p>	<p>Chapitre V</p> <p>Dispositions relatives à certaines interventions de la police ou de la gendarmerie</p>
<p>Art. 37. - Les collectivités autres que l'Etat, les organismes publics ou privés, les particuliers pour le compte desquels auront été mis en place par les services de la sûreté nationale des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre, sont tenus de rembourser à l'Etat les dépenses supplémentaires de fonctionnement et de matériel qu'il a supportées dans leur intérêt.</p>	<p>Art. 20.</p> <p>Les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles peuvent être tenus de prévoir un service d'ordre.</p> <p>Lorsque l'organisation d'une telle manifestation nécessite un recours aux services des forces de police et de gendarmerie qui excède les obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre, ce recours donne lieu au remboursement des dépenses supportées par l'Etat dans l'intérêt des organisateurs.</p>	<p>Art. 20.</p> <p>Les ...</p> <p>... tenus d'y assurer un service d'ordre lorsque leur objet ou leur importance le justifie.</p> <p>Al. 2 : <u>Examiné par la commission des finances.</u></p>
<p>Les bases de calcul de ces redevances feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre de l'économie et des finances.</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Le produit de ces redevances, porté en recette au budget de l'Etat à titre de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, donnera lieu à rattachement au budget du ministère de l'Intérieur</p>	Art. 21.	Art. 21.
<p>Code des communes</p>	<p>I - L'article L. 364-5 du code des communes est ainsi rédigé :</p>	<p>I - Alinéa sans modification.</p>
<p><i>Art. L. 364-5</i> Les commissaires de police et, dans les communes qui n'en ont point, les gardes champêtres peuvent seuls être délégués par l'autorité compétente pour assister aux opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps, afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et règlements.</p>	<p><i>"Art. L. 364-5.</i> - Afin d'assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et les règlements, les opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps s'effectuent, dans les communes dotées d'un régime de police d'Etat, sous la responsabilité du chef de circonscription, en présence du fonctionnaire de police délégué par ses soins, et dans les autres communes, sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou, <i>a défaut</i>, d'un agent de police municipale délégué par ses soins."</p>	<p><i>"Art. L. 364-5.</i> - ...</p>
<p><i>Art. L.364-6.</i> Ces fonctionnaires ont droit à des vacations fixées par le maire, après avis du conseil municipal, et dont un règlement d'administration publique détermine le minimum et le mode de perception.</p>	<p>II - Le premier alinéa de l'article L. 364-6 du code des communes est ainsi rédigé :</p>	<p>...garde champêtre ou d'un agent de police municipale délégué par le maire".</p>
<p>Toutefois, ils n'ont droit à aucune vacation :</p>	<p>"Les opérations de surveillance mentionnées à l'article L. 364-5 du présent code donnent droit à des vacations fixées par le maire après avis du conseil municipal et dont un décret en Conseil d'Etat détermine le minimum et le mode de perception. Lorsque ces opérations sont effectuées par des fonctionnaires de la police nationale, les vacations sont versées conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi n° du d'orientation et de programmation relative à la sécurité."</p>	<p>II - (<u>Examiné par la commission des finances</u>).</p>
<p>Lors des opérations qui constituent des actes d'instruction criminelle ;</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Lors des opérations qui sont faites aux frais du ministère de la défense pour le transport des corps de militaires et de marins décédés sous les drapeaux ;</p>	<p>Art. 22</p> <p>Les rémunérations ou redevances versées à raison d'interventions des personnels de la police nationale en vertu de dispositions législatives ou réglementaires sont rattachées au budget du ministère de l'intérieur.</p>	<p>Art. 22</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Dans le cas où un certificat attestant l'insuffisance de ressources a été délivré par le maire.</p>	<p>Les conditions de ce rattachement et les modalités de la répartition des crédits rattachés sont fixés par décret en Conseil d'Etat.</p>	
<p>Cf supra art. 20 du projet de loi.</p>		
<p>Code de procédure pénale</p>		
<p>Art. 62.- L'officier de police judiciaire peut appeler et entendre toutes personnes susceptibles de fournir des renseignements sur les faits ou sur les objets et documents saisis.</p>		
<p>Les personnes convoquées par lui sont tenues de comparaître. Si elles ne satisfont pas à cette obligation, avis en est donné au procureur de la République, qui peut les contraindre à comparaître par la force publique.</p>		
<p>Il dresse un procès-verbal de leurs déclarations. Les personnes entendues procèdent elles-mêmes à sa lecture, peuvent y faire consigner leurs observations et y apposent leur signature. Si elles déclarent ne savoir lire, lecture leur en est faite par l'officier de police judiciaire préalablement à la signature. Au cas de refus de signer le procès-verbal, mention en est faite sur celui-ci.</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Les agents de police judiciaire désignés à l'article 20 peuvent également entendre, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, toutes personnes susceptibles de fournir des renseignements sur les faits en cause. Ils dressent à cet effet, dans les formes prescrites par le présent code, des procès-verbaux qu'ils transmettent à l'officier de police judiciaire qu'ils secondent</p>	<p>Chapitre VI</p> <p>Dispositions diverses</p> <p>Art. 23.</p> <p>I - Il est inséré, après l'article 62 du code de procédure pénale, un article 62-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Chapitre VI</p> <p>Dispositions diverses</p> <p>Art. 23.</p> <p>I - Alinéa sans modification.</p>
	<p>"Art 62-1. - Les personnes à l'encontre desquelles il n'existe aucun indice faisant présumer qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction et qui sont susceptibles d'apporter des éléments de preuves intéressant l'enquête peuvent, sur autorisation du procureur de la République, déclarer comme domicile l'adresse du commissariat ou de la brigade de gendarmerie.</p>	<p>"Art 62-1. - Alinéa sans modification.</p>
	<p>"Les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale sont autorisés à déclarer comme domicile l'adresse du siège du service dont ils dépendent."</p>	<p>"Les... ...nationale concourant à la procédure sont... ...dépendent."</p>
<p>Art. 153. - Tout témoin cité pour être entendu au cours de l'exécution d'une commission rogatoire est tenu de comparaître, de prêter serment et de déposer.</p> <p>S'il ne satisfait pas à cette obligation, avis en est donné au magistrat mandant qui peut le contraindre à comparaître par la force publique et prendre contre lui les sanctions prévues à l'article 109, alinéas 2 et 3.</p>	<p>II - L'article 153 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>II - Sans modification</p>
	<p>"Lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article 62 1, l'autorisation est donnée par le juge d'instruction."</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
-	Art. 24.	Art. 24.
	<p>Les dispositions de la présente loi sont applicables dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte, à l'exception des articles 5, 7 à 12, 14, 15, 21 et 23 ainsi que de l'article 20 pour ce qui concerne la Nouvelle Calédonie.</p>	Sans modification.
<p>Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France et loi n° 47-1773 du 10 septembre 1947 modifiant le régime de perception des rémunérations accessoires par les fonctionnaires de la sûreté nationale et des polices d'Etat. - Cf. <i>infra</i>, annexe au tableau comparatif.</p>	Art. 25.	Art. 25.
<p>Loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police. - Cf. <i>supra</i>, art. 16 du projet de loi.</p>	<p>La loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France, la loi n° 47-1773 du 10 septembre 1947 modifiant le régime de perception des rémunérations accessoires par les fonctionnaires de la sûreté nationale et des polices d'Etat, les articles 1, 3, 4 de la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police, l'article 37 de la loi de finances pour 1957 (n° 56-1327 du 29 décembre 1956) ainsi que l'article 88 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sont abrogés.</p>	Sans modification.
<p>Art. 37 de la loi de finances pour 1957 (n° 56-1327 du 29 décembre 1956) : Cf. <i>supra</i>, art. 20 du projet de loi.</p>		
<p>Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat</p>		
<p>Art. 88.- L'institution du régime de police d'Etat est de droit, à compter du 1er janvier 1985, si le conseil municipal le demande, dans les communes dotées d'un corps de police municipale, lorsque sont réunies les conditions soit d'effectifs et de qualification professionnelle, soit de seuil démographique, définies par décret en Conseil d'Etat.</p>		

Texte de référence

-

La même règle s'applique aux communes qui rempliront les conditions postérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent article.

Texte du projet de loi

-

Propositions de la commission

-

A N N E X E S

I. Annexes au tableau comparatif

- Code pénal

- Dispositions abrogées par l'article 25 du projet de loi

II. Evolution de la criminalité et de la délinquance par infraction

III. Evolution des effectifs de la police nationale

IV. Tableau des fonctionnaires de police tués et blessés en opération ou en service

V. Audition de M. Charles PASQUA, Ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et examen du rapport en commission

I. ANNEXES AU TABLEAU COMPARATIF

I. ANNEXES AU TABLEAU COMPARITIF

- Code pénal

Art. 131-30. - Lorsqu'elle est prévue par la loi, la peine d'interdiction du territoire français peut être prononcée, à titre définitif ou pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable d'un crime ou d'un délit.

L'interdiction du territoire entraîne de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion.

Toutefois, l'interdiction du territoire n'est pas applicable à l'encontre :

1° D'un condamné qui justifie qu'il réside habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans ;

2° D'un condamné qui justifie qu'il réside régulièrement en France depuis plus de quinze ans ;

3° D'un condamné père ou mère d'un enfant français résidant en France, à condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subviennne effectivement à ses besoins ;

4° D'un condamné marié depuis au moins six mois avec un conjoint de nationalité française, à condition que ce mariage soit antérieur aux faits ayant entraîné sa condamnation, que la communauté de vie n'ait pas cessé et que le conjoint ait conservé la nationalité française.

Art. 222-7. - Les violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner sont punies de quinze ans de réclusion criminelle.

Art. 222-8. - L'infraction définie à l'article 222-7 est punie de vingt ans de réclusion criminelle lorsqu'elle est commise :

1° Sur un mineur de quinze ans ;

2° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur ;

3° Sur un ascendant légitime ou naturel ou sur les père ou mère adoptifs ;

4° Sur un magistrat, un juré, un avocat, un officier public ou ministériel, ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur ;

5° Sur un témoin, une victime ou une partie civile, soit pour l'empêcher de dénoncer les faits, de porter plainte ou de déposer en justice, soit en raison de sa dénonciation, de sa plainte ou de sa déposition ;

6° Par le conjoint ou le concubin de la victime ;

7° Par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission ;

8° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;

9° Avec préméditation ;

10° Avec usage ou menace d'une arme.

La peine encourue est portée à trente ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction définie à l'article 222-7 est commise sur un mineur de quinze ans par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur le mineur.

Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables aux infractions prévues par le présent article.

Art. 222-9. - Les violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente sont punies de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 F d'amende.

Art. 222-10. - L'infraction définie à l'article 222-9 est punie de quinze ans de réclusion criminelle lorsqu'elle est commise :

1° Sur un mineur de quinze ans ;

2° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur ;

3° Sur un ascendant légitime ou naturel ou sur les père ou mère adoptifs ;

4° Sur un magistrat, un juré, un avocat, un officier public ou ministériel ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur ;

5° Sur un témoin, une victime ou une partie civile, soit pour l'empêcher de dénoncer les faits, de porter plainte ou de déposer en justice, soit en raison de sa dénonciation, de sa plainte ou de sa déposition ;

6° Par le conjoint ou le concubin de la victime ;

7° Par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonction ou de sa mission ;

8° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;

9° Avec préméditation ;

10° Avec usage ou menace d'une arme.

La peine encourue est portée à vingt ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction définie à l'article 222-9 est commise sur un mineur de quinze ans par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur le mineur

Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables aux infractions prévues par le présent article.

Art. 222-11. - Les violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende.

Art.222-12. - L'infraction définie à l'article 222-11 est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende lorsqu'elle est commise :

1° Sur un mineur de quinze ans ;

2° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur ;

3° Sur un ascendant légitime ou naturel ou sur les père ou mère adoptifs ;

4° Sur un magistrat, un juré, un avocat, un officier public ou ministériel ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur ;

5° Sur un témoin, une victime ou une partie civile, soit pour l'empêcher de dénoncer les faits, de porter plainte ou de déposer en justice, soit en raison de sa dénonciation, de sa plainte ou de sa déposition ;

6° Par le conjoint ou le concubin de la victime ;

7° Par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission ;

8° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;

9° Avec préméditation ;

10° Avec usage ou menace d'une arme.

Les peines encourues sont portées à dix ans d'emprisonnement et à 1 000 000 F d'amende lorsque l'infraction définie à l'article 222-11 est commise sur un mineur de quinze ans par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur le mineur.

Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables à l'infraction prévue par le précédent alinéa.

Art. 222-13. - Les violences n'ayant pas entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende lorsqu'elles sont commises :

1° Sur un mineur de quinze ans ;

2° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur.

3° Sur un ascendant légitime ou naturel ou sur les père ou mère adoptifs .

4° Sur un magistrat, un juré, un avocat, un officier public ou ministériel ou toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur ;

5° Sur un témoin, une victime ou une partie civile, soit pour l'empêcher de dénoncer les faits, de porter plainte ou de déposer en justice, soit en raison de sa dénonciation, de sa plainte ou de sa déposition ;

6° Par le conjoint ou le concubin de la victime ;

7° Par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission ;

8° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;

9° Avec préméditation ;

10° Avec usage ou menace d'une arme.

Les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 500 000 F d'amende lorsque l'infraction définie au premier alinéa est commise sur un mineur de quinze ans par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur le mineur.

Art. 222-48. - L'interdiction du territoire français peut être prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-30, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable de l'une des infractions définies aux articles 222-1 à 222-8 et 222-10, aux 1° et 2° de l'article 222-14, aux articles 222-23 à 222-26, 222-30, 222-34 à 222-39 ainsi qu'à l'article 222-15 dans les cas visés au deuxième alinéa de cet article.

Les dispositions des cinq derniers alinéas de l'article 131-30 ne sont pas applicables aux personnes coupables des infractions définies aux articles 222-34, 222-35, 222-36 et 222-38.

Art. 322-1 - La destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui est punie de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende, sauf s'il n'en est résulté qu'un dommage léger.

Le fait de tracer des inscriptions, des signes ou des dessins, sans autorisation préalable, sur les façades, les véhicules, les voies publiques ou le mobilier urbain est puni de 25 000 F d'amende lorsqu'il n'en est résulté qu'un dommage léger.

Art. 322-2 - L'infraction définie au premier alinéa de l'article 322-1 est punie de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende et celle définie au deuxième alinéa du même article de 50 000 F d'amende, lorsque le bien détruit, dégradé ou détérioré est :

1° Destiné à l'utilité ou à la décoration publiques et appartient à une personne publique ou chargée d'une mission de service public ;

2° Un registre, une minute ou un acte original de l'autorité publique ;

3° Un immeuble ou un objet mobilier classé ou inscrit, une découverte archéologique ou un objet conservé ou déposé dans des musées, bibliothèques ou archives appartenant à une personne publique, chargée d'un service public ou reconnue d'utilité publique ;

4° Un objet présenté lors d'une exposition à caractère historique, culturel ou scientifique, organisée par une personne publique, chargée d'un service public ou reconnue d'utilité publique.

Art. 322-3 - L'infraction définie au premier alinéa de l'article 322-1 est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende et celle définie au deuxième alinéa du même article de 100 000 F d'amende :

1° Lorsqu'elle est commise par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;

2° Lorsqu'elle est facilitée par l'état d'une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de son auteur ;

3° Lorsqu'elle est commise au préjudice d'un magistrat, d'un juré, d'un avocat, d'un officier public ou ministériel ou de toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, en vue d'influencer son comportement dans l'exercice de ses fonctions ou de sa mission .

4° Lorsqu'elle est commise au préjudice d'un témoin, d'une victime ou d'une partie civile, soit pour l'empêcher de dénoncer le fait, de porter plainte ou de déposer en justice, soit en raison de sa dénonciation, de sa plainte ou de sa déposition ,

5° Lorsqu'elle est commise dans un local d'habitation ou dans un lieu utilisé ou destiné à l'entrepôt de fonds, valeurs, marchandises ou matériels. en pénétrant dans les lieux par ruse, effraction ou escalade.

Art. 322-4. - La tentative des infractions prévues à la présente section est punie des mêmes peines.

Art. 322-6 - La destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes est punie de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 F d'amende.

Art. 322-7 - L'infraction définie à l'article 322-6 est punie de quinze ans de réclusion criminelle et de 1 000 000 F d'amende lorsqu'elle a entraîné pour autrui une incapacité totale de travail pendant huit jours au plus.

Art. 322-8. - L'infraction définie à l'article 322-6 est punie de vingt ans de réclusion criminelle et de 1 000 000 F d'amende :

1° Lorsqu'elle est commise en bande organisée .

2° Lorsqu'elle a entraîné pour autrui une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours

Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables aux infractions prévues par le présent article.

Art. 322-9. - L'infraction définie à l'article 322-6 est punie de trente ans de réclusion criminelle et de 1 000 000 F d'amende lorsqu'elle a entraîné pour autrui une mutilation ou un infirmité permanente.

Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables à l'infraction prévue par le présent article.

Art. 322-10. - L'infraction définie à l'article 322-6 est punie de la réclusion criminelle à perpétuité et de 1 000 000 F d'amende lorsqu'elle a entraîné la mort d'autrui.

Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables à l'infraction prévue par le présent article.

- Dispositions abrogées par l'article 25 du projet de loi

Loi du 23 avril 1941

**portant organisation générale des services
de police en France.**

Art. 1er.- Les services de police sont placés sous l'autorité du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur et dirigés par le secrétaire général pour la police.

Art. 2.- Ces services sont constitués par :

1°) La direction générale de la police nationale au ministère de l'intérieur;

2°) Les services extérieurs de police, placés sous l'autorité des préfets.

Art. 3.- La direction générale de la police nationale comprend :

1°) Le cabinet du directeur général de la police nationale et la sous-direction des services du cabinet ; le secrétariat, le service des voyages officiels, le fichier central et le service automobiles;

2°) Les directions administratives;

3°) Le contrôle général des services de police;

4°) Le service de la police judiciaire;

5°) Le service de la sécurité publique;

6°) Le service des renseignements généraux;

7°) L'école nationale de police.

La composition des directions, la répartition des attributions et des effectifs des bureaux seront fixées par décret

Art. 4.- Le territoire de la zone non occupée est, pour l'organisation de la police, divisé en régions, districts et circonscriptions.

Art. 5.- Le préfet de l'un des départements de la région, désigné par décret, est chargé de la police de cette région. Il est assisté d'un intendant de police. Ce nombre peut être porté à deux lorsque l'importance de la région le nécessite. Dans ce cas, la résidence et la circonscription territoriale de deux intendants seront fixées par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur.

Les intendants de police sont des fonctionnaires de l'administration préfectorale. Ils sont nommés par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur, sur la proposition du directeur général de la police nationale et du directeur du personnel.

Art. 6.- Les services suivants sont constitués auprès du préfet chargé de la police de la région :

1° Un secrétariat administratif des services régionaux de police;

2° Un service de police judiciaire;

3° Un service de renseignements généraux;

4° Un service de sécurité publique composé d'un ou plusieurs groupes mobiles.

Art. 7.- Les régions sont divisées en districts de police à raison, en principe, d'un district par département. Chaque district est placé sous l'autorité du préfet du département et dirigé par un commissaire, chef de district.

Art. 8.- Les districts sont subdivisés en circonscriptions de police, dirigées par un commissaire central ou un commissaire de police assisté de secrétaires et disposant des personnels de police de la circonscription.

Art. 9.- Le nombre des régions, districts et circonscriptions, de même que la composition et les effectifs des services extérieurs de police sont fixés par décret contresigné par le ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur et le ministre secrétaire d'Etat à l'économie nationale et aux finances.

Les limites territoriales des districts et circonscriptions, ainsi que la répartition des effectifs, sont déterminées par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur.

Art. 10.- Les inspecteurs généraux, les contrôleurs généraux, les commissaires de la police nationale et les inspecteurs de la police nationale affectés à la direction générale ou aux régions, ainsi que les commandants de gardiens de la paix sont nommés, affectés et révoqués par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur.

Les secrétaires, gradés et inspecteurs de sûreté des districts et des circonscriptions, les officiers de paix, gradés et agents des groupes mobiles et des corps des gardiens de la paix, sont recrutés sur l'ensemble du territoire, sur propositions de l'intendant régional et sont nommés et affectés par arrêté du préfet chargé de la police pour la région qui a délégation du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur, à cet effet.

Le préfet régional est compétent pour les mutations à l'intérieur de la région et les sanctions disciplinaires allant jusqu'à la suspension pour une durée de trois mois.

Les mutations de région à région et les sanctions placées, dans l'échelle des peines, après la suspension pour une durée de trois mois, sont prononcées par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur.

Art. 11.- Les maires demeurent investis des pouvoirs de police qui leur sont attribués par les paragraphes 1er, 4, 5, 6, 7, 8 de l'article 97 de la loi du 6 avril 1884. Ils sont, en outre, chargés de la police des foires, marchés et autres lieux publics.

Aucune modification n'est apportée à l'organisation actuelle des polices municipales des communes de moins de 10.000 habitants, à l'exception de celles qui seront déterminées par un arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur et du ministre secrétaire d'Etat à l'économie nationale et aux finances.

Art. 12.- Les dépenses des services de police, autres que ceux fixés à l'article 11 (§ 2), sont inscrites en totalité au budget du ministère de l'intérieur.

Art. 13.- Des décrets, contresignés par le ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur et par le ministre secrétaire d'Etat à l'économie nationale et aux finances, détermineront les conditions d'application de la présente loi en ce qui concerne notamment :

Les attributions respectives du préfet chargé de la police pour la région, des préfets, des intendants de police régionaux et des maires en matière de police;

L'organisation des services locaux de police;

Les conditions d'intégration du personnel dans les services des polices régionales d'Etat;

Le régime des retraites du personnel municipal actuellement en service et maintenu dans les cadres des polices régionales d'Etat;

Les conditions dans lesquelles les collectivités locales seront appelées à contribuer aux dépenses;

Les dates d'application de la présente loi dans les territoires occupés.

Art. 14.- Il est ouvert à l'aval de la flotte, ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur, en addition aux crédits alloués par la loi de finances du 29 mars 1941, une somme totale de 39.082.000 F, applicable aux chapitres ci-après du budget de l'intérieur :

Chap. 16.-	Sûreté nationale.- Polices spéciale et mobile.- Personnel titulaire.- Indemnités fixes.....	francs 3.800.00
Chap. 25.-	Polices d'Etat.- Traitements.....	20.000.00
Chap. 26.-	Polices d'Etat.- Indemnités diverses...	5.000.00
Chap. 27.-	Polices d'Etat.- Indemnité de résidence.- Allocations familiales et indemnités spéciales de fonctions.....	282.00
Chap. 28.-	Polices d'Etat.- Matériel.....	10.000.00
	Total	39.082.00

Art. 15.- Sont abrogées toutes les dispositions
contraires au présent décret, qui sera publié au Journal officiel
et exécuté comme loi de l'Etat.

LOI n° 47-1773 du 10 septembre 1947 mo-
difiant le régime de perception des ré-
munérations accessoires par les fonction-
naires de la sûreté nationale et des
polices d'Etat.

L'Assemblée nationale et le Conseil de
la République ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promul-
gue la loi dont la teneur suit:

Article unique. — Les rémunérations
accessoires allouées en exécution des dis-
positions législatives ou réglementaires,
sous quelque dénomination que ce soit,
aux fonctionnaires et agents de la sûreté
nationale et des polices d'Etat pourront
être remises directement par l'administra-
tion aux bénéficiaires. Les modalités de
ces perceptions feront l'objet d'instruc-
tions du ministre de l'Intérieur et du mi-
nistre des finances.

Toutefois, le produit des vacations
allouées au titre de la surveillance des
jeux dans les casinos sera versé dans les
caisses du Trésor public pour être rétabli
au budget du ministère de l'Intérieur, con-
formément aux dispositions de l'article 51
du décret du 31 mai 1932 portant règle-
ment général sur la comptabilité publique,
modifié par le décret du 26 juillet 1939.
Les crédits ainsi rétablis serviront au
payement des indemnités de surveillance
et d'habillement qui sont allouées régle-
mentairement aux personnels chargés du
contrôle des jeux dans les casinos.

Il en sera de même pour ce qui con-
cerne le produit des vacations allouées aux
fonctionnaires de la sûreté nationale char-
gés de l'application du décret du 20 octo-
bre 1935 sur les hippodromes et les cyno-
dromes.

L'article 152 de la loi de finances du
31 décembre 1915 est abrogé.

**II. ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA
DÉLINQUANCE PAR INFRACTION**

EVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE PAR INFRACTION

INDICE MENSUEL AVRIL 92/MARS 93 - AVRIL 93/MARS 94	TOTAL NATIONAL			POLICE NATIONALE			GENDARMERIE NATIONALE		
	AVRIL 92 - MARS 93	AVRIL 93 - MARS 94	Variation	AVRIL 92 - MARS 93	AVRIL 93 - MARS 94	Variation	AVRIL 92 - MARS 93	AVRIL 93 - MARS 94	Variation
TOTAL des infractions	3.865.180	3.883.290	0,47%	2.767.089	2.760.211	-0,25%	1.098.091	1.123.079	2,28%
1 - VOLS (y compris recels)	2.641.888	2.622.724	-0,70%	2.013.547	1.973.354	-2,00%	627.541	649.370	3,48%
• Vols à main armée (armes à feu)	10.345	10.938	5,73%	8.244	8.605	4,38%	2.101	2.333	11,04%
• Autres vols avec violence sans arme à feu	60.939	60.335	-0,99%	56.207	55.880	-0,58%	4.732	4.455	-5,85%
• Vols avec entrée par ruse	15.083	14.958	-0,83%	11.139	10.987	-1,36%	3.944	3.971	0,68%
• Cambriolages	456.121	465.982	2,16%	347.387	350.914	1,02%	108.734	115.068	5,83%
• Vols liés à l'automobile et aux deux roues à moteur	1.401.330	1.377.957	-1,67%	1.076.869	1.040.122	-3,41%	324.461	337.835	4,12%
• Autres vols simples au préjudice de particuliers	504.241	505.135	0,18%	397.875	393.620	-1,07%	106.366	111.515	4,81%
• Autres vols simples (à l'étalage, chantiers, etc...)	159.384	154.119	-3,30%	99.040	95.694	-3,38%	60.344	58.425	-3,18%
• Recels	33.645	33.300	-1,03%	16.786	17.532	4,44%	16.859	15.768	-6,47%
2 - INFRACTIONS ECONOMIQUES ET FINANCIERES	402.717	416.922	3,53%	153.140	157.470	2,83%	249.577	259.452	3,96%
• Escroqueries, faux et contrefaçons	324.373	335.996	3,58%	140.424	144.306	2,76%	183.949	191.690	4,21%
• Délinquance économique et financière	58.193	61.879	6,33%	8.526	8.769	2,85%	49.667	53.110	6,93%
• Infractions à la législation sur les chèques (sauf usages de chèques volés)	20.151	19.047	-5,48%	4.190	4.395	4,89%	15.961	14.652	-8,20%
3 - CRIMES ET DELITS CONTRE LES PERSONNES	147.341	155.206	5,34%	87.814	92.174	4,97%	59.527	63.832	5,89%
• Homicides	1.378	1.512	9,72%	724	780	7,73%	654	732	11,93%
• Tentatives d'homicides	1.338	1.294	-3,29%	773	699	-9,57%	565	595	5,31%
• Coups et blessures volontaires	55.889	57.018	2,02%	37.753	38.153	1,06%	18.136	18.865	4,02%
• Autres atteintes volontaires contre les personnes	33.638	36.227	7,70%	18.055	20.493	13,50%	15.583	15.734	0,97%
• Atteintes aux mœurs	25.505	27.752	8,81%	15.171	16.231	6,99%	10.334	11.521	11,49%
• Infractions contre la famille et l'enfant	29.593	31.403	6,12%	15.338	15.818	3,13%	14.255	15.585	9,33%

INDICE MENSUEL. AVRIL 92/MARS 93 - AVRIL 93/MARS 94	TOTAL NATIONAL			POLICE NATIONALE			GENDARMERIE NATIONALE		
	AVRIL 92 - MARS 93	AVRIL 93 - MARS 94	Variation	AVRIL 92 - MARS 93	AVRIL 93 - MARS 94	Variation	AVRIL 92 - MARS 93	AVRIL 93 - MARS 94	Variation
	4 - AUTRES INFRATIONS (dont stupéfiants)	674.034	688.438	2,14%	512.588	537.213	4,80%	161.446	151.225
.INFRACTIONS A LA LEGISLATION SUR LES STUPEFIANTS	66.539	64.224	-3,48%	42.474	39.054	-8,03%	24.065	25.170	4,59%
* Trafic	8.404	8.702	3,55%	4.254	4.079	-4,11%	4.150	4.623	11,40%
* Usage-revente	13.107	13.413	2,74%	6.167	6.210	0,70%	6.940	7.263	4,65%
* Consommation	42.372	38.991	-7,98%	31.113	27.768	-10,75%	11.259	11.223	-0,32%
* Autres infractions (ordonnances fictives, publicité...)	2.656	3.058	15,14%	940	997	6,06%	1.716	2.061	20,10%
.DELITS A LA POLICE DES ETRANGERS	56.042	51.100	-8,82%	44.547	44.176	-0,83%	11.495	6.924	-39,77%
.DESTRUCTIONS ET DEGRADATIONS	399.660	425.775	6,53%	373.145	398.497	6,79%	26.515	27.278	2,88%
* Destructions et dégradations de biens privés	370.614	403.334	7,09%	355.910	381.613	7,22%	20.704	21.721	4,91%
* Atteintes à la chose publique	23.046	22.441	-2,63%	17.235	16.884	-2,04%	5.811	5.557	-4,37%
.DELITS DIVERS	151.793	147.339	-2,93%	52.422	55.486	5,84%	99.371	91.853	-7,57%
* Hygiène et santé	4.344	6.639	52,83%	623	666	6,90%	3.721	5.973	60,52%
* Atteintes à l'ordre public	48.264	48.097	-0,35%	26.598	27.375	2,92%	21.666	20.722	-4,36%
* Autres atteintes aux réglementations	32.804	33.697	2,72%	11.619	12.012	3,38%	21.185	21.685	2,36%
* Autres délits non spécifiés	66.381	58.906	-11,26%	13.582	15.433	13,63%	52.799	43.473	-17,66%
Dont Délinquance de Voie Publique	2176551	2200731	1,11%	1741230	1743482	0,13%	435321	457249	5,04%

Source : Ministère de l'Intérieur

INDICE MENSUEL

AVRIL 92/MARS 93 - AVRIL 93/MARS 94

	POLICE NATIONALE			Dont SECURITE PUBLIQUE			Dont PARIS Intra-muros		
	AVRIL 92 MARS 93	AVRIL 93 MARS 94	Variation	AVRIL 92 MARS 93	AVRIL 93 MARS 94	Variation	AVRIL 92 MARS 93	AVRIL 93 MARS 94	Variation
TOTAL des infractions	2.767.089	2.760.211	-0,25%	2.386.795	2.398.011	0,47%	324.526	308.019	-5,09%
VOLS (y compris recels)	2.013.847	1.973.354	-2,00%	1.761.885	1.738.666	-1,32%	237.947	221.431	-6,94%
• Vols à main armée (armes à feu)	8.244	8.605	4,38%	5.145	5.443	5,79%	1.646	1.686	2,43%
• Autres vols avec violences sans arme à feu	56.207	55.880	-0,58%	46.839	46.901	0,13%	9.213	8.755	-4,97%
• Vols avec entrée par ruse	11.139	10.987	-1,36%	8.650	8.099	-6,37%	2.418	2.806	16,03%
• Cambriolages	347.387	350.914	1,02%	299.802	306.112	2,10%	47.363	44.569	-5,90%
• Vols liés à l'automobile et aux deux roues à moteur	1.076.849	1.040.122	-3,41%	987.186	959.532	-2,80%	85.193	76.620	-10,06%
• Autres vols simples au préjudice de particuliers	397.875	393.620	-1,07%	311.930	311.772	-0,05%	79.826	75.643	-5,24%
• Autres vols simples (à l'étalage, chantiers, etc...)	99.040	95.694	-3,38%	88.549	86.238	-2,61%	10.046	9.143	-8,99%
• Recels	16.786	17.532	4,44%	13.784	14.569	5,70%	2.242	2.209	-1,47%
INFRACTIONS ECONOMIQUES ET FINANCIERES	153.140	157.470	2,83%	115.869	119.633	3,25%	24.664	25.302	2,59%
• Escroqueries, faux et contrefaçons	140.424	144.306	2,76%	109.455	112.321	2,62%	21.251	22.670	6,68%
• Délinquance économique et financière	8.526	8.769	2,85%	2.774	3.235	16,62%	2.953	2.368	-19,81%
• Infractions à la législation sur les chèques (sauf usages de chèques volés)	4.190	4.395	4,89%	3.640	4.077	12,01%	460	264	-42,61%
CRIMES ET DELITS CONTRE LES PERSONNES	87.814	92.174	4,97%	78.301	82.690	5,61%	8.504	8.481	-0,27%
• Homicides	724	780	7,73%	518	534	3,09%	73	69	-5,48%
• Tentatives d'homicides	773	699	-9,57%	652	561	-13,96%	55	62	12,73%
• Coups et blessures volontaires	37.753	38.153	1,06%	32.631	33.072	1,33%	4.766	4.790	0,50%
• Autres atteintes volontaires contre les personnes	18.055	20.493	13,50%	16.645	18.898	13,54%	1.186	1.370	15,51%
• Atteintes aux moeurs	15.171	16.231	6,99%	12.990	14.278	9,92%	1.967	1.737	-11,69%
• Infractions contre la famille et l'enfant	15.338	15.818	3,13%	14.865	15.347	3,24%	457	453	-0,88%

INDICE MENSUEL

AVRIL 92/MARS 93 - AVRIL 93/MARS 94

	POLICE NATIONALE			Dont SECURITE PUBLIQUE			Dont PARIS Intra-muros		
	AVRIL 92 - MARS 93	AVRIL 93 - MARS 94	Variation	AVRIL 92 - MARS 93	AVRIL 93 - MARS 94	Variation	AVRIL 92 - MARS 93	AVRIL 93 - MARS 94	Variation
- AUTRES INFRACTIONS (dont stupéfiants)	512.588	537.213	4,80%	430.740	457.022	6,10%	53.411	52.805	-1,15%
INFRACTIONS A LA LEGISLATION SUR LES STUPEFIANTS	42.474	39.054	-8,05%	28.841	30.094	4,34%	6.575	4.255	-35,29%
* Trafic	4.254	4.079	-4,11%	1.911	1.851	-3,14%	1.350	1.143	-15,33%
* Usage-revente	6.167	6.210	0,70%	3.956	4.735	19,69%	586	415	-29,18%
* Consommation	31.113	27.768	-10,75%	22.247	22.679	1,94%	4.540	2.637	-41,92%
* Autres infractions (ordonnances fictives, publicité...)	940	957	0,06%	727	829	14,03%	99	60	-39,39%
DELITS A LA POLICE DES ETRANGERS	44.547	44.176	-0,83%	19.883	19.373	-2,57%	9.101	7.868	-13,55%
DESTRUCTIONS ET DEGRADATIONS	373.145	396.497	6,79%	343.161	365.945	6,64%	28.613	31.049	8,51%
* Destructions et dégradations de biens privés	355.910	381.613	7,22%	326.816	349.973	7,09%	27.889	30.248	8,46%
* Atteintes à la chose publique	17.235	16.884	-2,04%	16.345	15.972	-2,28%	724	801	10,64%
DELITS DIVERS	82.422	55.486	-32,4%	38.855	41.610	7,09%	9.122	9.633	5,60%
* Hygiène et santé	623	666	6,90%	504	519	2,98%	96	128	33,33%
* Atteintes à l'ordre public	26.598	27.375	2,92%	23.084	23.637	2,40%	2.721	2.981	9,56%
* Autres atteintes aux réglementations	11.619	12.012	3,38%	5.944	6.934	16,66%	3.217	2.406	-25,21%
* Autres délits non spécifiés	13.582	15.433	13,63%	9.323	10.520	12,84%	3.088	4.118	33,33%
Dont Délinquance de Voie Publique	1741230	1743482	0,13%	1570270	1580688	0,66%	163547	155613	-4,85%

Source : Ministère de l'Intérieur

**III. ÉVOLUTION DES EFFECTIFS
DE LA POLICE NATIONALE**

EVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES DE LA POLICE NATIONALE ENTRE 1980 ET 1994

DESIGNATION	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Evolution 1980/1994	
																Nombre	%
I PERSONNELS ACTIFS																	
1) Personnels civils																	
a) Titulaires																	
Corps de direction	68	68	66	66	66	66	66	66	70	73	73	73	73	73	77	9	13,24%
Commissaires	1 992	1 988	1 996	2 056	2 057	2 057	2 057	2 080	2 076	2 084	2 134	2 135	2 136	2 133	2 129	137	6,88%
Inspecteurs	13 839	14 139	14 381	15 081	15 106	15 106	15 126	15 673	15 662	15 679	15 671	15 708	15 716	15 846	15 946	2 107	15,23%
Enquêteurs	4 079	4 016	4 186	4 326	4 333	4 333	4 215	4 455	4 455	4 483	4 309	4 322	4 343	4 320	4 110	31	0,76%
h) Contractuels	331	331	171	171	171	171	171	31	31	31	31	31	31	31	31	-300	-90,63%
Sous-total civils	20 309	20 542	20 800	21 700	21 733	21 733	21 635	22 305	22 294	22 350	22 218	22 269	22 299	22 403	22 293	1 984	9,77%
2) Personnels en tenue																	
a) Titulaires																	
Commandants et officiers	1 942	1 960	2 089	2 131	2 131	2 131	2 131	2 151	2 151	2 151	2 201	2 203	2 203	2 203	2 203	261	13,44%
Gardés et gardiens	80 860	80 635	85 416	86 311	86 307	86 307	87 307	88 057	88 053	87 987	88 296	88 638	88 638	88 638	88 724	7 864	9,73%
Sergents, caporaux et gardes (Wallis et Futunas)	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	12	1	9,09%
Sous-total titulaires	82 813	82 606	87 516	88 453	88 449	88 449	89 449	90 219	90 215	90 149	90 508	90 852	90 852	90 852	90 939	8 126	9,81%
b) Policiers auxiliaires								1 200	2 000	3 000	3 925	3 925	4 325	5 725	8 325	8 325	---
Total personnels actifs	103 122	103 148	108 316	110 153	110 182	110 182	111 084	113 724	114 509	115 499	116 651	117 046	117 476	118 980	121 557	18 435	17,88%
II PERSONNELS ADMINISTR.																	
a) Titulaires																	
	8 231	10 160	10 945	11 277	11 299	11 278	10 260	10 220	10 064	10 013	9 962	9 915	10 007	11 677	11 677	3 446	41,87%
b) Contractuels																	
	77	77	77	108	108	105	152	194	194	241	311	331	411	103	105	28	36,36%
Total pers. administratifs	8 308	10 237	11 022	11 385	11 407	11 383	10 412	10 414	10 258	10 254	10 293	10 246	10 418	11 780	11 782	3 474	41,82%
III PERS. OUV. CUISINIERS																	
	180	180	203	273	273	273	273	273	273	273	276	276	276	281	281	101	56,11%
TOTAL GENERAL	111 610	113 665	119 541	121 811	121 862	121 838	121 769	124 411	125 048	126 026	127 228	127 648	128 170	131 041	133 620	19 431	19,73%

(a) Y compris 1 000 emplois de personnels administratifs ouvert au collectif budgétaire.

(b) Non compris les créations d'emplois de la loi de finances rectificative de 1986 (420 insp., 500 S/brig. et Gpx et 400 PA).

(c) Y compris avec les 400 policiers auxiliaires obtenus sur le fond de concours des sociétés d'autoroutes pour la sécurité routière

(d) dont 300 emplois réservés à la promotion sociale des brigadier chefs retraitables

Source : Ministère de l'Intérieur

EFFECTIFS DE LA POLICE NATIONALE RECRUTÉS EN 1994

GRADES	RECRUTEMENT 94
DIRECTEURS	
INSPECTEURS GÉNÉRAUX	
CONTROLEURS GÉNÉRAUX	
C.D.E.F.	
COMMISSAIRES DIVISIONNAIRES	
COMMISSAIRES PRINCIPAUX	
COMMISSAIRES	72
CHEFS INSPECTEURS DIV.	
INSPECTEURS DIVISIONNAIRES	
INSPECTEURS PRINCIPAUX	
INSPECTEURS	
ENQUÊTEURS 1 ^E CLASSE	511
ENQUÊTEURS 2 ^E CLASSE	
ENQUÊTEURS CONTRACTUELS	
COMMANDANTS	
OFFICIERS DE PAIX PRINCIPAUX	
OFFICIERS DE PAIX	
BRIGADIERS	78
GARDIENS DE LA PAIX	1800 + 1260
POLICIERS AUXILIAIRES	8325+ 400 défense
SECRETAIRES ADMINISTRATIFS	20
SECRETAIRES ADM. AU CHOIX (1)	
ADJOINTS ADMINISTRATIFS	
ADJOINTS ADM. AU CHOIX (2)	103
AGENTS ADMINISTRATIFS	154 (dont 50 veuves)

Source : Ministère de l'Intérieur

**IV. TABLEAU DES FONCTIONNAIRES DE
POLICE TUÉS ET BLESSÉS EN OPÉRATION
OU EN SERVICE**

**TABLEAU DES FONCTIONNAIRES DE POLICE TUES ET BLESSES
EN OPERATION OU EN SERVICE**

	A N N E E S				
	1989	1990	1991	1992	1993 (*)
Fonctionnaires DCD en opération	5	6	4	2	3
Fonctionnaires DCD en service	21	26	24	9	12
TOTAL	26	32	28	11	15
<hr/>					
Fonctionnaires blessés en opération de police	333	366	300	261	262
Fonctionnaires blessés en service	1 368	1 282	1 101	1 078	923
TOTAL	1 701	1 648	1 401	1 339	1 185

(*) Au 30 novembre 1993 sauf décès en opération (23/12/93)

**V. AUDITION DE M. CHARLES PASQUA,
MINISTRE D'ETAT,
MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ET EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION**

Audition de M. Charles PASQUA,

**Ministre d'Etat,
Ministre de l'intérieur et de l'Aménagement du territoire**

Soulignant l'importance du projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, M. Charles Lederman a souhaité que la commission puisse procéder à un certain nombre d'auditions afin de mieux assurer son information.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est inquiété de la date d'examen du projet de loi en séance publique et a demandé que des délais supplémentaires soient accordés pour étudier notamment la récente recommandation adoptée par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en matière de vidéo-surveillance.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, a tout d'abord rappelé les préoccupations des Français en matière de sécurité, soulignant l'aggravation du sentiment d'insécurité qui s'était développé dans la population, justifié par un accroissement de l'ordre de 60 % sur dix ans du nombre des crimes et délits

Il a ensuite indiqué que la délinquance avait évolué et qu'elle était principalement caractérisée par le trafic de stupéfiants, les violences urbaines et la participation de mineurs largement intouchables malgré les récidives. Il a ajouté que l'aggravation de la délinquance parvenait à mettre gravement en cause, dans certaines zones, le droit fondamental à la sécurité que l'Etat et l'ensemble des institutions ont le devoir de garantir.

Le ministre d'Etat a ensuite exposé que le projet de loi d'orientation et de programmation voulait donner une réponse forte, globale et durable à la demande de sécurité des Français.

Il a ajouté qu'un projet de loi serait présenté par le garde des sceaux à la prochaine session afin de modifier certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale.

Il a cependant rappelé que l'insécurité était également le reflet des dysfonctionnements de la société, une politique de sécurité ne pouvant à elle seule tenir lieu de réponse à un mal de vivre d'une époque.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a ensuite présenté les grandes lignes du projet de loi, admettant que sa forme pouvait paraître inhabituelle dans la mesure où il comprenait des tableaux chiffrés traduisant des engagements budgétaires, des dispositions normatives et deux annexes soumises à l'approbation du Parlement.

Il a justifié cette spécificité par la vocation à la fois d'orientation et de programmation du projet de loi qui s'efforçait d'appréhender un grand nombre d'aspects, même si certains d'entre eux relevaient de la compétence réglementaire ou encore de celle d'autres ministères, notamment du ministère de la justice. Il a estimé que n'étant pas tributaire de ces répartitions de compétences, l'annexe permettait de mieux comprendre la démarche du Gouvernement.

Enfin, il a considéré que l'approbation du Parlement donnerait une valeur législative aux orientations de la politique du Gouvernement en matière de sécurité.

Le ministre d'Etat a ensuite précisé que la première annexe présentait la synthèse des orientations à moyen et long termes, fondée sur trois grands axes, avant de détailler les mesures nécessaires à la mise en oeuvre de la politique envisagée, qu'il s'agisse de dispositions législatives ou de textes réglementaires.

S'agissant de la seconde annexe, il a indiqué qu'elle constituait un document de programmation exposant les priorités sur les cinq ans à venir, priorités permettant de dégager dix milliards de francs de crédits supplémentaires et de recruter cinq mille agents administratifs destinés à décharger les policiers de leurs tâches indues pour leur permettre de retourner sur la voie publique.

S'agissant des équipements, le ministre a indiqué que sept milliards de francs, soit une augmentation de 7 % par rapport aux cinq années écoulées, seraient consacrés à la remise à niveau du parc immobilier, au renforcement des moyens informatiques, aux matériels de transmission et au développement de la police scientifique. Il n'a pas caché à cet égard l'état de délabrement de certains casernements et commissariats de police, ni les conséquences inacceptables des retards en matière d'informatique et de communications. Il a également insisté sur la nécessité de faciliter le logement des fonctionnaires de police dans les grandes agglomérations pour leur permettre de résider dans leur circonscription d'affectation.

Abordant les trois grandes orientations retenues par le projet de loi, le ministre d'Etat a tout d'abord insisté sur la nécessité de clarifier et d'harmoniser les attributions en matière de sécurité.

Après avoir rappelé la diversité des intervenants en matière de sécurité et la responsabilité première de l'Etat en la matière, il a exposé que celui-ci devait veiller à une bonne organisation et à la coordination de tous les services avant d'insister sur la nécessité de déconcentrer les services d'Etat pour mieux tenir compte des spécificités de la délinquance.

Il a souligné le rôle des préfets en matière d'animation et de coordination des actions de prévention de la délinquance ainsi que de direction de l'action des services d'Etat chargés de la sécurité.

Dans ce cadre, il a annoncé une réforme des règles relatives au régime de la police d'Etat, encore soumis à un seuil démographique ne correspondant plus aux nécessités actuelles. Il a proposé d'y substituer une analyse de la situation des communes concernées au regard de la sécurité.

Le ministre d'Etat a ensuite présenté la seconde orientation qui tendait à mettre en place les moyens juridiques permettant une meilleure efficacité de la police et de la gendarmerie par quatre catégories de mesures.

Les premières auraient pour objet de décharger les forces de police et de gendarmerie des tâches qui les détournent de leur mission principale qui est la lutte contre la délinquance. Le ministre a indiqué qu'il était prévu de décharger à cet effet les commissaires de police de la surveillance des opérations funéraires, de faire peser sur les organisateurs des manifestations sportives ou culturelles des obligations de service d'ordre, enfin de décharger les officiers de police judiciaire de la confection des procurations de vote.

Il a également indiqué que le principe avait été retenu de confier à l'administration pénitentiaire la charge d'assurer le transfèrement et les extractions de détenus.

Il a ensuite estimé que les tâches de la police pourraient être allégées par la prise en compte des impératifs de sécurité dans diverses réglementations, ainsi en matière de constructions et d'aménagements d'une certaine importance qui seraient désormais soumis à une analyse de leur impact sur la sécurité, des mesures similaires étant envisagées pour les centres commerciaux et les autoroutes, cela afin d'obliger les promoteurs ou les maîtres d'ouvrage à réfléchir préalablement aux problèmes de sécurité.

Le ministre a également indiqué qu'afin de faciliter la tâche de la police, le marquage et la protection de certains objets seraient dorénavant obligatoires, qu'il s'agisse d'objets précieux ou de véhicules et accessoires automobiles.

Enfin, il a insisté sur la nécessité de réglementer la pratique de la vidéo-surveillance pour la concilier avec la liberté individuelle. Il a ainsi souhaité que seules les autorités publiques soient compétentes pour installer de tels dispositifs dans les lieux publics, les exploitants de lieux ouverts au public devant obtenir une autorisation préfectorale préalable à l'installation et à l'utilisation de tels matériels.

Il a indiqué que, lorsque la vidéo-surveillance était l'accessoire d'un fichier nominatif, une autorisation devrait être donnée par la CNIL. Dans les autres cas, il appartiendrait aux tribunaux de veiller à la non-transmission des enregistrements à des tiers et à leur destruction au terme d'un délai d'un mois.

Le ministre d'Etat a ensuite évoqué une troisième catégorie de mesures concernant l'exercice des fonctions d'officier de police judiciaire, indiquant que par des textes prochainement présentés par le ministre de la justice, la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) serait reconnue aux commandants et aux officiers de paix et que le ressort d'intervention de certains OPJ travaillant dans le réseau RER et SNCF serait étendu.

Le ministre d'Etat a détaillé la quatrième catégorie de mesures concernant la protection des forces de l'ordre lors de certaines manifestations. Il a indiqué que le préfet pourrait interdire, avant ou pendant une manifestation, le port et le transport de certains matériels susceptibles de se transformer en armes par destination ainsi qu'ordonner la fouille des véhicules à proximité de la manifestation.

Il a signalé que les sanctions seraient renforcées à l'encontre de personnes transportant, sans motif légitime, des artifices non détonants.

Enfin, il a indiqué qu'une peine complémentaire d'interdiction de manifester serait instituée à l'encontre des personnes qui se seraient rendues coupables de violences lors de manifestations.

Le ministre a ensuite abordé l'organisation de la police nationale dont il a souhaité la modernisation pour qu'elle retrouve sa place dans la cité et sache se faire reconnaître par son aptitude à se mobiliser et à s'adapter à la délinquance. Il a estimé que cette modernisation passait par une déconcentration des services afin de mieux les adapter au terrain, de faciliter l'expression de la hiérarchie et d'améliorer le dialogue social.

Il a également souligné que cette nouvelle organisation devrait se traduire par un décloisonnement qui serait assuré par l'unification des corps en civil et en tenue, au sein de trois corps comportant des points de passage aisés à franchir, cette mesure de nature réglementaire devant être complétée par des dispositions à caractère social en faveur des conjoints de policiers cités à l'ordre de la Nation.

En conclusion de cette présentation, le ministre d'Etat a insisté sur la nécessité d'une volonté politique forte, seule susceptible de mobiliser les personnels et, à terme, d'apporter le surcroît de sécurité auquel aspiraient les Français.

Le ministre d'Etat a ensuite souligné que les dispositions proposées avaient fait l'objet d'une active concertation avec les syndicats, les tribunaux, les parquets, les maires et les préfets. Il a mentionné que le projet de loi tirait également les enseignements de visites sur le terrain ainsi que d'un sondage effectué auprès de l'ensemble des policiers, où était apparu leur très grand attachement à leur métier, mais également leur souci d'améliorer le système actuel grâce, notamment, au renforcement de la formation qu'ils étaient unanimes à considérer comme insuffisante et par trop théorique.

Après avoir constaté que l'organisation actuelle de la police datait d'une loi de 1941, qu'elle était centralisée et trop uniforme, le ministre d'Etat a souhaité que les affectations puissent être décidées au niveau local, départemental ou régional, afin de mieux adapter les effectifs aux besoins.

Il a précisé que l'autorité des préfets sur les services départementaux de police serait étendue à l'administration des douanes et prendrait forme dans des projets départementaux ou locaux de sécurité, élaborés en étroite concertation avec les procureurs de la République.

Evoquant ensuite les polices municipales, le ministre d'Etat a estimé que leur rôle devait être conçu comme complémentaire de celui des services d'Etat. Il a indiqué qu'un projet de loi ultérieur préciserait les modalités d'encadrement de ces personnels qui devraient être contrôlés et formés par la police nationale.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, a également souhaité un encadrement particulièrement strict par la loi des sociétés de gardiennage, du fait de l'implantation en France de nombreuses sociétés étrangères ayant des contacts parfois étroits avec des Gouvernements et des services étrangers et, comme telles, susceptibles de constituer une menace pour la sécurité intérieure de l'Etat.

Notant ensuite que de précédents Gouvernements s'étaient essayés à une réforme de la police, le ministre d'Etat a indiqué que l'ensemble de ses propositions s'appuyaient aussi sur les constatations et les observations formulées à l'occasion des précédentes tentatives de réformes.

En conclusion, le ministre d'Etat a marqué la ferme volonté politique du Gouvernement en matière de sécurité, fermeté traduite par un doublement de l'effort financier en faveur de la sécurité, en dépit d'un contexte budgétaire particulièrement difficile.

Il a également indiqué qu'à son sens, il n'était pas nécessaire de recruter plus de policiers et de gendarmes qu'il n'en existait aujourd'hui (respectivement 120.000 et 90.000) mais qu'en revanche, il convenait de décharger les intéressés de nombreuses tâches administratives et d'améliorer leur encadrement. Indiquant que 10 % des personnels avaient pu être remis sur le terrain en 1993, il a évalué entre 15 et 20 % la proportion des effectifs susceptible de retourner prochainement sur la voie publique.

Estimant que la France se doterait ainsi d'une véritable police de proximité et non plus d'une simple police d'ordre, le ministre d'Etat a invité la commission à adopter le projet de loi en insistant à nouveau sur la nécessité de répondre rapidement aux attentes de la population.

M. Paul Masson, rapporteur, après avoir indiqué qu'il était prêt à rapporter, malgré la brièveté des délais, ce projet de loi très attendu depuis trois mois, a néanmoins souhaité que l'urgence soit levée afin que le Sénat puisse en connaître lors d'une deuxième lecture.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, a précisé que l'urgence ne serait pas en définitive déclarée, tout en exprimant le souhait du Gouvernement que le projet de loi soit adopté avant la fin de l'année.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des finances, après avoir noté l'augmentation significative du budget consacré à la police dans les années à venir, compte tenu des principes posés par la loi relative à la maîtrise des dépenses publiques, s'est inquiété des garanties assurant la mise en oeuvre de la programmation année après année. Il a en outre souhaité avoir certaines précisions sur la prime qui serait accordée aux policiers exerçant leurs fonctions dans des zones sensibles ainsi que sur les primes liées à la fourniture de prestations autres que les prestations traditionnelles de la police. Enfin, soulignant l'importance des retards à rattraper et le poids des dettes, notamment vis-à-vis de France Telecom, il s'est inquiété des modalités de résorption de ces dettes.

En réponse, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, a indiqué que pour 1995, les sommes prévues dans le projet de loi seraient inscrites au budget de la police. Pour les années suivantes, il a fait observer que, quels que soient la majorité et le Gouvernement de demain, les problèmes de sécurité seraient nécessairement traités, comme le prévoyait le projet de loi qui devait être considéré comme un minimum raisonnable.

A propos du problème des primes, dont il a souligné l'acuité, il a fait état de discussions approfondies avec les organisations syndicales ainsi qu'avec le ministre du budget ; il a relevé que l'objectif était de donner des compensations aux fonctionnaires exerçant dans des banlieues difficiles ou dans les zones à risques.

Le ministre d'Etat a précisé que cette compensation devrait porter à la fois sur l'avancement, sur la rémunération et sur le logement, domaine pour lequel il a relevé une certaine dérive liée au fait que certains fonctionnaires de police habitaient à 200 ou 300 kilomètres de leur lieu de travail.

M. Michel Allouche, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a indiqué que sa commission, tout en approuvant le projet de loi, avait adopté deux amendements prévoyant :

- d'une part, que la responsabilité reconnue aux préfets de fixer les missions des forces dont dispose l'Etat en matière de sécurité, devrait être conciliée avec les textes propres à la gendarmerie nationale ;

- d'autre part, que l'octroi d'une pension de reversion au taux de 100 %, accordé au conjoint des policiers décédés en service et cité à l'ordre de la Nation, soit étendu au conjoint des gendarmes également décédés en service.

En réponse, **M. Charles Pasqua, ministre d'Etat,** a indiqué que le Gouvernement ne transigerait pas sur le principe selon lequel le préfet aurait autorité sur l'ensemble des forces de sécurité. Analysant comme une dérive le fait que la gendarmerie se soit placée, dans certains cas, hors de l'autorité des préfets, et soulignant que le préfet, représentant de l'Etat constituait une autorité interministérielle, il a estimé normal que, dans le cadre de ses missions de sécurité, la gendarmerie soit placée sous sa direction. Il a, à ce titre, indiqué que le ministre de la défense comme la direction générale de la gendarmerie nationale avaient donné leur accord sur la rédaction de l'article 5 du projet de loi.

Mme Françoise Seligmann, à propos de la vidéo-surveillance, a redouté un déséquilibre au détriment de la protection des libertés et de la vie privée des citoyens, faute d'un encadrement suffisant de cette pratique dans le projet de loi.

Rappelant les termes de la proposition de loi qu'elle avait déposée avec **M. Michel Dreyfus-Schmidt** et les membres du groupe socialiste, elle a évoqué une disposition à ses yeux essentielle de cette proposition : toute installation de caméras de vidéo-surveillance devrait faire l'objet d'une information préalable de la population concernée.

Considérant que la vidéo-surveillance pouvait être dangereuse pour les libertés et la vie privée, elle a émis des doutes sur l'efficacité de cette technique dans la lutte contre la petite délinquance, sauf à envisager sa généralisation progressive, ce qui lui a paru peu souhaitable.

Enfin, relevant la disposition de l'article 8, selon laquelle ne seraient pas regardés comme des données nominatives au sens de la loi du 6 janvier 1978 les enregistrements visuels qui ne seraient pas l'accessoire d'un fichier nominatif, elle a regretté cette méfiance à l'égard de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dont l'intervention en la matière lui a paru essentielle.

En réponse, **M. Charles Pasqua, ministre d'Etat,** tout en se déclarant ouvert à des précisions venant encadrer la vidéo-surveillance, a fait observer que la CNIL ne se voyait reconnaître aucune compétence générale par la loi du 6 janvier 1978. Il a en outre fait valoir que le droit à l'image était régi par le code civil et le code pénal et qu'il était placé sous la protection des tribunaux. Enfin, il a souhaité que la CNIL n'empiète pas sur les compétences d'autres institutions telles que, par exemple, le conseil supérieur de l'audiovisuel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, quoique parfaitement en accord -dans son principe- avec l'objectif de renforcer la sécurité dans le respect des libertés publiques, a déploré la précipitation avec laquelle ce débat était organisé, ainsi que l'impossibilité de procéder à un examen global des différents textes annoncés par le Gouvernement en matière de sécurité.

Souhaitant, par ailleurs, que le rapport établi par **M. Pierre Bordry,** conseiller du ministre d'Etat, soit communiqué aux membres de la commission des lois, il a mis l'accent sur la nécessité de procéder à l'audition d'autorités compétentes en matière de libertés publiques, tout particulièrement la CNIL, dont le rôle était appelé à s'accroître du fait de l'informatisation croissante des enregistrements visuels.

Après avoir noté que les dispositions d'une proposition de loi récente sur la sécurité des immeubles auraient également pu être prises en compte, il s'est inquiété, au regard de la liberté de réunion, des contraintes imposées aux organisateurs de manifestations.

Il a par ailleurs souhaité avoir des précisions sur les conditions dans lesquelles s'était effectuée le matin même l'interpellation de M. Bernard Tapie.

Enfin, il s'est interrogé sur le sens et la portée de plusieurs dispositions du projet de loi intéressant notamment le rôle des douanes, celui de la gendarmerie, le marquage des produits ainsi que la fouille des véhicules avant les manifestations.

En réponse, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, a indiqué que le projet de loi tirait les leçons d'événements récents, notamment des incidents extrêmement violents qui s'étaient déroulés à Rennes et qui auraient sans doute pu, selon lui, entraîner mort d'hommes. Citant les comportements dangereux et sans rapport avec le droit de manifester relevés à cette occasion, il a regretté que les forces de police soient totalement tributaires du procureur de la République pour effectuer des contrôles.

En ce qui concerne le marquage, il a estimé que la disposition proposée permettrait d'empêcher des vols, notamment de véhicules et d'oeuvres d'art.

S'agissant de l'interpellation opérée le matin même, il a précisé qu'elle avait été effectuée avec l'autorisation de l'autorité judiciaire et que l'intéressé -semble-t-il- s'était rebellé. Enfin, s'agissant des douanes, après avoir rappelé qu'elles exerceraient leurs fonctions sous l'autorité du ministre du budget, il a fait observer qu'elles devaient être placées sous l'autorité du préfet lorsqu'elles participaient à des opérations de sécurité.

M. Bernard Laurent, après avoir jugé ce projet de loi très utile en raison de l'acuité des problèmes de sécurité, s'est inquiété du point de savoir si son article 14, qui prévoyait des peines à l'encontre de toute personne, portant ou transportant, sans motif légitime, des artifices non détonants, ne risquaient pas de gêner les communes et les associations lorsqu'elles organisaient des feux d'artifice.

A propos de la dualité entre la gendarmerie et la police nationales, tout en considérant que l'autorité du préfet garantissait une certaine unité, il s'est demandé si une réflexion plus approfondie ne serait pas utile sur cette question.

En réponse, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, a tout d'abord noté que l'organisation de feux d'artifice dans les communes constituait un motif légitime au sens de l'article 14 du projet de loi.

Faisant par ailleurs état de la très bonne entente entre les ministères de l'intérieur et de la défense, attestée notamment par la présence d'officiers de liaison au sein des directions générales de la police et de la gendarmerie nationales, il a néanmoins admis la nécessité de mieux définir les complémentarités entre la police et la gendarmerie nationales.

M. Guy Allouche, après avoir rappelé les efforts importants accomplis par MM. Gaston Defferre et Pierre Joxe pour moderniser la police, et souligné que la lutte contre l'insécurité constituait un objectif partagé, a fait observer que le « tout sécuritaire » n'était cependant pas la meilleure solution comme le démontrait à l'évidence l'exemple des Etats-Unis.

Inquiet des conditions de mise en oeuvre de la programmation au-delà de 1995, il a considéré que le projet de loi était d'avantage une réaction immédiate aux conséquences de l'insécurité qu'une véritable réponse aux causes profondes de la délinquance.

Enfin, après s'être interrogé sur la question du marquage des véhicules, il a également souhaité que le rapport de M. Pierre Bordry puisse être communiqué aux membres de la commission des lois.

En réponse, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a tout d'abord indiqué que bien que ce rapport ne fût pas secret, il ne souhaitait néanmoins pas le diffuser. Mais il a ajouté qu'il ne verrait pas d'inconvénient à ce que M. Pierre Bordry soit entendu par la commission.

Puis, tout en reconnaissant que la loi de programmation de M. Pierre Joxe avait constitué une étape non négligeable, le ministre d'Etat a souligné l'importance du retard enregistré.

Réaffirmant que le projet de loi ne mettait pas en cause les libertés publiques, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, a fait valoir que la police ne pouvait pas répondre à elle seule aux problèmes de société.

Il a en conséquence souligné la nécessité d'une réflexion globale, à l'occasion de l'examen par le Parlement du projet de loi d'orientation pour le développement du territoire.

Enfin, il a noté que la montée de la délinquance constituait un phénomène international, bien plus accentué dans d'autres pays qu'en France.

M. Jacques Bérard, après s'être félicité des mesures d'accompagnement annoncées par le ministre d'Etat en vue de rétablir les fonctionnaires de police dans leurs missions essentielles a souhaité que des instructions soient par ailleurs données pour mieux répartir et mieux utiliser les effectifs dans les départements.

Le ministre d'Etat a indiqué qu'il avait pris bonne note des suggestions formulées par M. Jacques Bérard.

En réponse à une nouvelle question de M. Michel Dreyfus-Schmidt, le ministre d'Etat a indiqué qu'il n'était pas question de faire prendre en charge les coûts de sécurité par les organisateurs de manifestations sur la voie publique. En revanche, pour des manifestations payantes et organisées dans certaines enceintes, il a considéré que si des dispositions spécifiques n'étaient pas mises en oeuvre par les organisateurs, les forces publiques ne pourraient désormais plus être présentes à l'intérieur de ces enceintes.

En réponse à M. Alphonse Arzel, qui souhaitait que les conséquences de l'article 10 du projet de loi relatif au gardiennage des immeubles soient clarifiées en ce qui concerne les discothèques, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, a précisé qu'en principe les forces de sécurité n'avaient pas à intervenir à l'intérieur de ces établissements.

En revanche, il a souhaité qu'une réflexion sur les problèmes de sécurité soit mise en oeuvre à l'occasion de la construction de grandes infrastructures.

M. Charles Lederman, après avoir regretté que ne soient pas examinées ensemble toutes les dispositions intéressant les problèmes de sécurité notamment les dispositions pénales, a émis des doutes sur le caractère constitutionnel de plusieurs dispositions du projet de loi. Mettant en cause les dispositions concernant le droit de manifestation, il a par ailleurs considéré que la vidéo-surveillance constituait une véritable « vidéo-délation » et s'est inquiété des risques de duplication des images enregistrées qui permettrait la constitution de fichiers. Il a par ailleurs jugé totalement incompréhensible la volonté du ministre d'écarter la CNIL du contrôle de l'utilisation de tels procédés.

Estimant que les auteurs du projet de loi éprouvaient une véritable méfiance envers les procureurs de la République, il a en outre regretté l'absence de dispositions concernant la lutte contre la drogue et les trafics illicites, alors même que des organisations criminelles internationales s'implantaient sur le territoire notamment dans le Sud de la France.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, a répondu qu'à la suite de la concertation interministérielle et de l'examen du projet de loi par le Conseil d'Etat, les dispositions initialement prévues en matière de répression du trafic de drogue avaient en définitive été retirées du texte, la Chancellerie ayant souhaité regrouper ces dispositions dans un projet de loi soumis prochainement au Parlement.

Le ministre d'Etat a en outre fait valoir qu'il n'avait pas été possible de présenter dans le même texte l'ensemble des dispositions intéressant la sécurité, dont certaines étaient encore en cours d'examen devant le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le droit de manifestation, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, a indiqué que les dispositions proposées n'avaient pas suscité de réserves de fond de la part du Conseil d'Etat, qui s'était simplement interrogé sur les modalités de leur mise en oeuvre.

Enfin, s'agissant de la vidéo-surveillance, il a tenu à souligner que le projet de loi n'instituait pas un procédé qui existait déjà, mais cherchait au contraire à en encadrer l'utilisation. Le ministre d'Etat a souligné que la vidéo-surveillance contribuait à alléger certaines tâches de la police et qu'elle pouvait donc constituer un instrument utile, à condition de faire l'objet d'un contrôle strict.

Examen du rapport en commission

Au préalable, M. Michel Dreyfus-Schmidt a réitéré ses observations sur les délais trop brefs d'examen de ce texte, empêchant à ses yeux de procéder à une analyse approfondie de ses dispositions.

Il a relevé que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) n'avait été entendue ni par la commission, ni pas même par le Gouvernement ; il a demandé que la commission auditionne des représentants de la CNIL, notamment Mme Louise Cadoux, ainsi que M. Pierre Bordry, conseiller auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

En conséquence il a demandé au président Jacques Larché de solliciter, au nom de la commission, le report du débat en séance publique.

M. Paul Masson, rapporteur, a affirmé qu'il était en état de rapporter et qu'il avait entendu en sa qualité de rapporteur M. Pierre Bordry, les représentants des trois fédérations syndicales les plus représentatives des personnels de police, ainsi que le directeur de la police nationale et le directeur des libertés publiques. S'agissant de la CNIL, il a précisé que ses propositions tenaient le plus grand compte de la recommandation publiée la veille au journal officiel par cette commission en matière de vidéo-surveillance.

M. Jacques Larché, président, a confirmé que le rapporteur avait procédé aux auditions qu'il avait jugées nécessaires.

M. Guy Allouche a estimé nécessaire, sur un texte de cette importance, de s'accorder du temps. Il n'a pas mis en doute le fait que le rapporteur ait réuni les informations nécessaires, mais a considéré qu'en revanche, les groupes ne disposeraient pas du temps suffisant pour examiner le projet de loi et préparer leurs amendements.

A la demande de M. Michel Dreyfus-Schmidt, M. Jacques Larché, président, a consulté par vote la commission sur un éventuel renvoi de l'examen du rapport à une réunion ultérieure, qui a été repoussé à la majorité.

La commission a alors entendu le rapport de M. Paul Masson.

Celui-ci, à titre liminaire, a déclaré que la sécurité était l'un des fondements de la déclaration des Droits de l'Homme formulé sous l'expression « droit à la sûreté ».

Observant que la police était régie par un dispositif qui, pour une large part, remontait à la période de l'occupation puis de l'immédiat après-guerre, le rapporteur a relevé qu'aujourd'hui elle était « hors du temps et hors de l'espace », entravée dans son évolution par des pesanteurs.

Il a noté qu'une des grandes ambitions des ministres de l'intérieur successifs avait été de permettre à la police de rattraper les retards pris sur l'évolution de la société. Le rapporteur a souligné combien l'opinion publique était aujourd'hui préoccupée par la multiplication de la petite délinquance et habitée par un sentiment croissant d'insécurité.

Retraçant le processus d'élaboration du projet de loi, le rapporteur a observé que la méthode suivie était assez inhabituelle, puisque le dépôt du texte sur le bureau du Sénat avait été précédé d'une enquête auprès de chaque fonctionnaire de police qui avait permis de recueillir plus de 70.000 réponses, soit à plus des deux-tiers des personnes interrogées. Il a indiqué que ces travaux avaient trouvé un écho globalement favorable dans le monde policier, ainsi que le prouvait l'attitude ouverte des syndicats.

Le rapporteur a ensuite récapitulé les trois objectifs assignés au projet de loi : définir une conception globale de la sécurité, assouplir la gestion des emplois et enfin adapter la loi aux usages du temps.

Présentant l'orientation générale de ses travaux, M. Paul Masson, rapporteur, a indiqué qu'ils pouvaient se ranger sous sept rubriques :

- mieux préciser le concept de sécurité ;
- répondre aux préoccupations des syndicats de police, notamment à celle de voir intégrer dans le dispositif du projet de loi certaines dispositions actuellement incluses dans les annexes ;
- encadrer l'action de la police pour mieux garantir les libertés publiques ;
- protéger les forces de l'ordre contre les nouvelles formes de manifestation ;
- leur permettre de s'adapter aux techniques modernes comme, par exemple, la vidéo-surveillance ;
- mieux coordonner les différents intervenants en matière de sécurité publique ;
- et enfin, adopter des dispositions statutaires répondant aux préoccupations des fonctionnaires de police.

En conclusion de son exposé, le rapporteur a souligné à nouveau que, fait sans précédent, les syndicats de police étaient, dans leur ensemble, favorables au projet de loi et en attendaient l'adoption avec impatience.

La commission a ensuite abordé l'examen des articles.

M. Paul Masson, rapporteur, a indiqué que l'article premier, placé par le Gouvernement avant le titre premier pour en souligner à la fois l'importance et le caractère permanent, tendait à donner une définition du «droit à la sécurité» dont l'État avait le devoir d'assurer le respect.

Il a approuvé cette initiative, remarquant qu'en dehors de la référence générale au droit «à la sûreté» de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, aucun texte ne posait la sécurité comme un droit fondamental.

Il lui a paru cependant souhaitable d'établir plus nettement le parallèle entre ce droit de la personne et le devoir de l'État, ainsi que de souligner que le droit à la sécurité ne devait pas aller à l'encontre des libertés individuelles et collectives mais, tout au contraire, en faciliter l'exercice.

Le rapporteur a présenté à cette fin un amendement comportant deux alinéas selon lesquels :

- la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives ;
- l'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions.

Mme Françoise Seligmann a jugé nécessaire de compléter cette rédaction pour bien faire ressortir que l'État avait aussi le devoir de garantir les libertés et la protection de la vie privée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a jugé inutile cet article, à ses yeux, simple pétition de principe dépourvue de valeur normative et redondante avec la Déclaration des droits de 1789.

En réponse, M. Paul Masson, rapporteur, a indiqué que l'État était chargé de faire respecter les lois, ce qui recouvrait par définition la garantie des libertés et la protection de la vie privée. Par ailleurs, il est convenu du caractère faiblement normatif de cet article, notant toutefois que plusieurs lois, dont certaines présentées par des Gouvernements précédents avaient déjà élaboré des lois très abstraites dans d'autres domaines moins essentiels que la sécurité : droit à l'environnement, au logement, etc...

La commission a approuvé cet amendement.

Elle a ensuite examiné une proposition du rapporteur tendant à insérer un article additionnel avant l'article 2, afin de charger le Gouvernement, pour la mise en oeuvre du droit à la sécurité, de conduire la politique de sécurité dans les conditions prévues par la loi et son annexe I.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a demandé la réserve de cet amendement, faisant observer que l'article additionnel ne pouvait être adopté avant l'examen de l'annexe I, à laquelle il faisait explicitement référence.

M. Jacques Larché, président, n'a pas vu l'utilité de l'annexe I. De même que M. Philippe de Bourgoing, il s'est déclaré défavorable à cette proposition du rapporteur. M. Guy Allouche l'a jugée inutile, dans la mesure où une définition du droit à la sécurité figurait déjà à l'article premier. M. Bernard Laurent a partagé ce point de vue.

A la suite de ces observations, M. Paul Masson, rapporteur, a retiré sa proposition d'amendement.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 2 afin de définir trois orientations permanentes de la politique de sécurité : la recherche sur l'ensemble du territoire d'une police de proximité, le renforcement de la coopération de la police, de la gendarmerie et de la douane, l'affectation prioritaire des personnels de police à des missions concourant directement au maintien ou au renforcement de la sécurité.

M. Bernard Laurent a estimé que cet amendement posait en termes clairs les vrais problèmes de la sécurité publique.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, sans contester le bien-fondé de ces missions, a jugé dangereux de les mentionner dans la loi puisqu'elles risquaient d'alimenter des contentieux sur la responsabilité de l'État.

M. Guy Allouche a partagé ce point de vue, s'interrogeant même sur la valeur réelle d'orientation de dispositions aussi générales.

M. Paul Masson, rapporteur, a réfuté ces analyses en soulignant que l'énoncé des missions avait surtout valeur d'orientation permanente dont l'État assurerait la mise en oeuvre selon les procédures adéquates.

M. Jacques Larché, président, a noté qu'en tout état de cause, les éventuelles responsabilités encourues par l'État du fait de cet article étaient déjà à sa charge, toute carence dans les missions des services de police lui étant en tout état de cause imputable.

La commission a également adopté un article additionnel après l'article 2 renvoyant à des lois ultérieures le soin de définir :

- le statut et les moyens des polices municipales ;
- certaines mesures facilitant les exercices des activités de police judiciaire ;
- le statut et les missions des entreprises de gardiennage, de surveillance, de transport de fonds, ainsi que des agences privées de recherche.

M. Paul Masson, rapporteur, a estimé important de prendre acte dans la loi elle-même de ces trois engagements que le Gouvernement avait inscrits dans l'annexe I.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est déclaré opposé à cet article additionnel, à ses yeux inutile puisqu'il renvoyait à des lois ultérieures et ne réglait en l'état aucun des problèmes abordés.

M. Jacques Larché, président et M. Bernard Laurent, citant l'exemple de la loi du 2 mars 1982 sur les droits et les libertés des communes, des départements et des régions, ont rappelé que le renvoi à des lois ultérieures dans des textes d'orientation était une technique juridique tout à fait éprouvée.

Le rapporteur a ensuite présenté un second article additionnel après l'article 2, assignant à la police nationale six missions prioritaires dans le cadre de la programmation prévue par l'article 3 et l'annexe II. Il a précisé que les cinq premières (renforcement de la sécurité des personnes et des biens ; maîtrise des flux migratoires et lutte contre le travail clandestin ; lutte contre la drogue, la délinquance et la criminalité organisée ; protection du pays contre le terrorisme, les attentats et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ; maintien de l'ordre public) figuraient à l'annexe II mais qu'il lui avait paru nécessaire de les inscrire dans la loi elle-même.

Quant à la sixième mission (renforcement de la coopération internationale en matière de sécurité), le rapporteur a souligné qu'en dépit du silence du projet de loi, elle représentait un élément essentiel dans la lutte contre la drogue et la criminalité internationale. A la suggestion de M. Maurice Ulrich, le rapporteur a rectifié son amendement en mentionnant que cette coopération s'organisait «à partir» des engagements internationaux et européens auxquels la France avait souscrit.

M. Paul Masson, rapporteur, a enfin indiqué que le dernier alinéa de cet article additionnel avait pour objet de rappeler que les missions de la police devaient être exécutées dans le plein respect des principes républicains et du code de déontologie.

M. Guy Allouche a craint que la définition de missions prioritaires ne conduise la police nationale à se dégager d'autres missions pourtant importantes, notamment si les circonstances requéraient son intervention simultanée dans plusieurs lieux ou pour plusieurs motifs dont l'un ne répondrait pas à une «mission prioritaire».

M. Michel Dreyfus-Schmidt a jugé l'article additionnel inutile, estimant que la notion de maintien de l'ordre public en recouvrait déjà les différentes facettes.

Mme Françoise Seligmann a souhaité connaître l'importance que le rapporteur attachait à l'ordre d'énumération de ces missions.

M. Paul Masson, rapporteur, a répondu que, concernant l'ordre des missions, il s'était simplement référé à celui de l'annexe II, exception faite toutefois de la troisième mission prioritaire pour laquelle il lui avait paru nécessaire de citer en premier la lutte contre la drogue. La crainte d'un conflit entre les missions prioritaires de la police, telles que définies dans une loi d'orientation, et ses autres missions, lui a paru totalement dépourvue de fondement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que d'un point de vue strictement juridique, la «lutte contre la drogue» n'avait de sens qu'autant que l'usage de la drogue était un délit ou un crime : il a préconisé d'en tenir compte dans la rédaction proposée, ce à quoi s'est opposé M. Paul Masson, rapporteur, soulignant qu'elle répondait exclusivement à un souci de prévention.

La commission a adopté cet article additionnel après l'article 2.

Le rapporteur a ensuite proposé un article additionnel avant l'article 5, introduisant dans le III de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 relatif au rôle du préfet en matière de sécurité dans le département, un

nouvel alinéa aux termes duquel «le représentant de l'État dans le département est responsable de la cohérence des actions de sécurité dans le département».

M. Bernard Laurent s'est déclaré très favorable à cette disposition, à la fois parce que le principe de responsabilité du préfet lui a paru un principe fort et incontestable et parce que la lutte contre l'insécurité dépassait largement la prévention proprement dite et mettait en jeu d'autres compétences des préfets, en matière de sécurité civile par exemple.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur la portée de cet amendement, jugeant que cette responsabilité incombait selon le cas au ministre ou au procureur de la République.

M. Guy Allouche a partagé ce point de vue et estimé que l'amendement laissait entendre que cette responsabilité serait actuellement exercée par une autre autorité que le représentant de l'État.

M. Philippe de Bourgoing a considéré que cette disposition trouverait une meilleure place dans l'article 5 consacré à la définition des pouvoirs du préfet, sous réserve qu'y soit introduite la notion de maintien «de la cohérence des missions de sécurité» proposée par le rapporteur.

M. Maurice Ulrich a relevé que, pour Paris, cette proposition n'était pas compatible avec les textes d'ailleurs très anciens régissant les pouvoirs du préfet de police, tels l'arrêté du 12 Messidor An VIII. **M. Jacques Larché, président**, a jugé cette objection recevable.

Compte tenu de ces observations, le rapporteur a retiré sa proposition d'amendement et proposé de réexaminer la définition du rôle du préfet dans le cadre de l'article 5.

Sur le premier alinéa de cet article, la commission a adopté deux amendements :

- un amendement précisant que l'action du préfet ne s'étendait pas seulement à la prévention de la délinquance, mais également à la «lutte contre l'insécurité», le rapporteur ayant rappelé à ce propos que les missions de police judiciaire demeuraient en dehors du champ de cet alinéa ;

- un second amendement supprimant la référence aux maires, dont le rapporteur a précisé qu'elle serait réintroduite dans un article additionnel après l'article 5.

Sur le deuxième alinéa, relatif au rôle de coordination du préfet à l'égard des forces civiles et militaires de l'Etat, le rapporteur a indiqué que **M. Michel Alloncle**, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, avait appelé son attention sur le fait que la rédaction proposée par le Gouvernement avait pour effet de placer la gendarmerie nationale sous l'autorité du préfet. Il a admis que cette disposition risquait d'établir une confusion entre les forces civiles et les forces militaires, contraire aux règles de commandement des armées, que l'article 15 de la Constitution plaçait sous l'autorité du Président de la République.

Pour prévenir cet inconvénient, le rapporteur a proposé que le préfet fixe les missions des forces civiles de l'Etat et «coordonne leurs missions et celles de la gendarmerie, exécutées chacune selon les règles qui lui sont propres». Il a estimé que de la sorte la législation sur le commandement opérationnel des militaires de la gendarmerie serait pleinement respectée.

M. Jacques Larché, président, a noté qu'en général la collaboration entre la police nationale et la gendarmerie ne soulevait pas de difficultés majeures. Il est toutefois convenu qu'elle s'avérait parfois délicate dans certains départements, observant à ce propos que la législation pouvait être renforcée, comme le souhaitait le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

M. Maurice Ulrich a insisté sur l'importance du compte rendu au préfet de l'exécution des missions tant des forces civiles que des gendarmes. Il a préconisé à cet effet de s'en tenir à la disposition proposée par le Gouvernement, selon laquelle «il lui serait rendu compte de leur exécution».

Après les interventions de Mme Françoise Seligmann et de MM. Bernard Laurent et Jean-Marie Girault, la commission a adopté l'amendement du rapporteur modifié dans le sens préconisé par M. Maurice Ulrich.

Sur le troisième alinéa, afférent au pouvoir du préfet sur les services de la douane, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

Le rapporteur a ensuite proposé d'adopter sans modification le quatrième alinéa de cet article, conférant au préfet de police le pouvoir de coordonner l'action des préfets des départements de la région Ile-de-France en cas d'événements troublant l'ordre public à Paris et dans d'autres départements de la région. Il a rappelé que cette disposition répondait à une proposition émise par la commission d'enquête consécutive aux événements provoqués en 1986 par la «loi Devaquet» où le jeune Malik Oussekkine avait trouvé la mort.

M. Jacques Larché, président, a jugé essentielle la coordination du rôle des préfets des départements de la région parisienne.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est cependant interrogé sur l'opportunité de confier cette compétence au préfet de région.

M. Guy Allouche a partagé le point de vue de M. Michel Dreyfus Schmidt, d'autant qu'à ses yeux, la coordination supposait une sorte de supériorité hiérarchique dont le préfet de police ne lui semblait pas investi.

M. Maurice Ulrich a jugé cette proposition contraire aux principes d'organisation de la région parisienne, où le préfet de région ne disposait d'aucun pouvoir de police.

La commission a adopté cet alinéa et l'ensemble de l'article 5 modifié par les amendements précédemment adoptés.

Elle a adopté ensuite un article additionnel après l'article 5, disposant que «le maire concourt à l'exercice des missions de sécurité publique» et que, dans ce cadre, le préfet ou, à Paris, le préfet de police, devait l'associer à la lutte contre l'insécurité et à la prévention de la délinquance.

M. Paul Masson, rapporteur, a rappelé que cet amendement recréait et précisait sous la forme d'un article séparé les dispositions prévues pour les maires par l'article 5 du projet de loi, selon une rédaction homologue.

La commission a ensuite abordé l'examen de l'article 6, relatif au régime d'établissement de la police d'Etat dans les communes. Le rapporteur a indiqué que le principal objet de cet article était de substituer au critère démographique retenu par la loi de 1941 –institution de la police d'Etat dans les communes de plus de 10 000 habitants– des critères définis par référence aux besoins de la population en matière de sécurité et aux caractéristiques de la commune. Il a précisé que ces caractéristiques résideraient dans le nombre d'habitants, dans l'existence de quartiers difficiles, dans la situation de la commune au sein d'un ensemble urbain, dans la densité de population étrangère, etc....

M. Guy Allouche a craint que ce dispositif n'accroisse très sensiblement le nombre des demandes d'institution de la police d'Etat formulées par les communes, auxquelles l'Etat n'aurait pas les moyens de faire face.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a jugé que cette disposition recelait un risque de disparité entre les communes, d'autant que le renvoi à un décret en Conseil d'Etat conférerait au Gouvernement un instrument de pression efficace.

La commission a adopté, sur proposition du rapporteur, deux amendements tendant, d'une part, à préserver le pouvoir d'initiative des communes actuellement prévu par l'article L. 132-6 du code des

communes, d'autre part, à mieux définir les modalités de prise en compte des critères par le décret en Conseil d'Etat.

Sur l'article 7 (attribution des polices municipales), la commission a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article 8, relatif à la vidéo-surveillance.

M. Paul Masson, rapporteur, a présenté ses principales orientations en indiquant qu'il proposait à la commission de réaménager le dispositif de cet article en le scindant en deux articles et en le complétant pour tenir compte des recommandations de la CNIL et mieux assurer la protection de la liberté individuelle.

A cette fin, il a préconisé pour l'article 8 lui-même :

- de préciser dans le troisième alinéa que le délai de conservation des enregistrements, fixé à un mois par le projet de loi, s'entend comme un délai maximum ;

- de mieux distinguer dans le quatrième alinéa entre les enregistrements réputés constituer des informations nominatives et les autres, exclus du champ de la loi du 6 janvier 1978 et échappant de ce fait à la compétence de la CNIL ;

- d'instituer dans un alinéa nouveau des pénalités pour l'inobservation de l'obligation de détruire les enregistrements au terme du délai d'un mois ;

- de renforcer les garanties contre les atteintes à la vie privée et aux droits des travailleurs, moyennant l'adoption d'un nouvel alinéa faisant référence aux articles 226-1 du code pénal et L. 120-2 du code du travail ;

Il a par ailleurs proposé de préciser dans un article additionnel les modalités d'information du public, l'interdiction d'enregistrer les images des immeubles d'habitation et les modalités d'accès de la personne concernée aux enregistrements par l'intermédiaire du procureur de la République.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est référé à la proposition de loi qu'il avait déposée avec Mme Françoise Seligmann, et sur laquelle il avait présenté une communication à la commission, estimant que ses propres propositions allaient au-delà de celles du rapporteur sur nombre de points. D'une façon générale, il a jugé indispensable :

- que la CNIL soit reconnue compétente pour toute opération de vidéo-surveillance mettant en oeuvre un procédé informatique, compte tenu de l'évolution très rapide des techniques de numérisation des enregistrements, à l'égard desquelles cette commission s'était reconnue compétente ;

- que conformément à la jurisprudence, soit garanti le respect du principe de proportionnalité entre les objectifs poursuivis par la vidéo-surveillance et les contraintes liées à sa mise en place, de façon à ne pas imposer des contraintes excessives et dangereuses pour les libertés ;

- que soit assurée l'information du public ;

- que la police nationale et la gendarmerie soient seules compétentes pour procéder aux opérations de vidéo-surveillance, sous le contrôle du procureur de la République ;

- que le délai de destruction des enregistrements n'excède pas quinze jours ;

- que des mesures soient prises pour prévenir l'accès indû des tiers aux enregistrements.

M. Paul Masson, rapporteur, s'est opposé à la proposition d'instituer une compétence générale de la CNIL -qui n'existait pas actuellement- d'autant que cette commission reconnaissait elle-même que la loi de 1978 n'était pas adaptée aux techniques actuelles de vidéo-surveillance et qu'elle ne serait pas en mesure de faire face à cette mission nouvelle. Il a jugé préférable de réexaminer ce problème dans quelques années, au vu des progrès techniques et de l'évolution des mentalités.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a contesté que la CNIL se fût déclarée incompétente à l'égard de la vidéo-surveillance, indiquant qu'elle avait au contraire souhaité contrôler cette technique dans sa recommandation du 21 juin 1994.

A supposer que cette demande ait réellement été formulée, M. Jacques Larché, président, a estimé que le législateur n'était pas tenu d'y accéder.

Mme Françoise Seligmann a signalé qu'à Levallois, l'expérience de vidéo-surveillance semblait avoir donné lieu à d'inquiétantes dérives, puisqu'apparemment elle aurait été confiée à des agents de police municipale et qu'il n'existerait pas de certitude que des enregistrements n'aient pas été réalisés. Elle a vivement préconisé que tout enregistrement de vidéo-surveillance soit placé sous scellés à l'abri de l'intervention des tiers.

M. Paul Masson, rapporteur, n'a pas jugé anormal de procéder à des enregistrements, compte tenu du cantonnement très étroit de la vidéo-surveillance à la prévention de l'insécurité ou à la poursuite des infractions au code de la route. Il a considéré à cet égard que le projet de loi représentait une avancée appréciable puisqu'actuellement la vidéo-surveillance se développait pratiquement en marge de tout cadre juridique.

Consultée par vote, la commission a approuvé tour à tour :

- le principe de l'information claire du public sur l'existence d'une vidéo-surveillance ; sur proposition de Mme Françoise Seligmann, la commission a décidé que cette information devrait aussi être permanente ;

- également sur sa demande, le renvoi à un décret en Conseil d'État pour définir les mesures permettant d'empêcher l'accès des tiers aux enregistrements, sauf accord de l'intéressé ;

- les propositions du rapporteur en matière de délai maximum de destruction des enregistrements, de définition des critères permettant de déterminer si les enregistrements visuels de vidéo-surveillance constitueraient ou non des informations nominatives au sens de la loi du 6 janvier 1978, le régime des sanctions pénales, les mesures de protection des travailleurs et de la vie privée, l'interdiction d'enregistrer les images des entrées et de l'intérieur des immeubles d'habitation et l'organisation du droit d'accès, par l'intermédiaire du procureur de la République.

En conséquence, la commission a adopté l'article 8 et l'article additionnel après l'article 8 ainsi modifiés.

A l'article 9 (obligation de réaliser une analyse d'impact des conséquences en matière de sécurité de certains projets d'aménagement et de construction soumis à autorisation administrative), la commission a d'abord décidé d'insérer le dispositif proposé dans le code de l'urbanisme de façon à poser comme un principe général la prise en compte des impératifs de sécurité publique dans les règles d'urbanisme et de construction. Elle a également adopté deux amendements, le premier pour substituer à la notion ambiguë d'analyse d'impact empruntée au droit de l'environnement, celle d'étude de sécurité publique, et étendant l'obligation de procéder à cette étude aux programmes de construction entrepris par une collectivité publique non soumis à une autorisation administrative.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur les sanctions applicables dans ce dernier cas si l'étude de sécurité publique n'était pas réalisée.

A l'article 10 (obligation de gardiennage des immeubles), elle a adopté un amendement de précision rédactionnelle dans l'intitulé du chapitre introduit par cet article dans le code de la construction et de l'habitation.

Elle a modifié la rédaction de l'article 11 (dispositifs techniques en vue d'assurer le respect du code de la route), pour mieux préciser la finalité des dispositifs de prévention des infractions et rappeler que celles-ci ne pourront être constatées que par les autorités de police compétentes. Elle a par ailleurs prévu un mécanisme de compensation de la charge qui pourrait en résulter pour les collectivités locales dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat.

A l'article 12 (dispositif obligatoire de sécurité, de surveillance ou de marquage d'objets), la commission a limité la possibilité de rendre obligatoires de tels dispositifs aux seuls véhicules et à leurs équipements. Elle a également limité l'objet de ces dispositifs à la prévention des infractions contre ces mêmes biens et exclu tout procédé de télé-détection, après que le rapporteur eut indiqué qu'il lui paraissait préférable d'effectuer une première expérience avant de pouvoir envisager l'extension de l'obligation à d'autres dispositifs ou à d'autres objets.

Sur une question de M. Michel Dreyfus-Schmidt, il a indiqué que cette rédaction n'excluait pas l'installation d'alarmes.

A l'article 13 (interdiction du port et du transport de certains objets à l'approche d'une manifestation et fouille préventive des véhicules), la commission a adopté deux amendements :

- le premier pour limiter la durée pendant laquelle le port et le transport d'objets, susceptibles d'être utilisés comme projectile ou comme arme, pourraient être interdits par l'autorité de police au délai s'écoulant entre la déclaration de la manifestation et sa dispersion, soit entre trois et quinze jours suivant le moment de la déclaration dans les conditions prévues par le décret du 23 octobre 1935. Le rapporteur a indiqué que l'amendement restreignait l'interdiction au port et au transport « sans motif légitime ».

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est inquiété de la définition extensive qui pourrait être donnée à la notion d'arme par destination.

- le second amendement pour mieux encadrer le régime de la fouille des véhicules au voisinage de la manifestation et la soumettre au contrôle du procureur de la République.

S'agissant des fouilles réalisées sur les « axes conduisant » à la manifestation, M. Paul Masson, rapporteur, a estimé qu'il convenait de restreindre cette faculté à un périmètre défini par la loi, pour lequel il a suggéré un rayon de 100 kilomètres.

Après un échange de vues entre le président Jacques Larché, M. Michel Dreyfus-Schmidt et le rapporteur, la commission a jugé préférable de limiter la fouille aux seuls véhicules « circulant » sur la voie publique à proximité du lieu de la manifestation. Le rapporteur a noté que cette rédaction réglait le problème d'une éventuelle fouille des véhicules en stationnement en l'absence de leur propriétaire, sans compromettre pour autant la sécurité de la manifestation puisque l'autorité de police pouvait toujours décider une interdiction temporaire de stationner et faire procéder à l'enlèvement des véhicules en infraction.

La commission a harmonisé la rédaction de l'article 14 (port ou transport, sans motif légitime, d'artifices non détonants) avec les formulations figurant au code pénal.

A la demande de M. Michel Dreyfus-Schmidt, le rapporteur a indiqué qu'entraient dans la catégorie des artifices non détonants, notamment les fusées de détresse, les pétards à corbeaux, les mèches de mineurs, les artifices de théâtre et les feux de Bengale.

A l'article 15 (peine complémentaire d'obligation de répondre aux convocations de l'autorité qualifiée), la commission a substitué à l'obligation de « pointage » dans les commissariats ou gendarmeries au

moment de la manifestation, la possibilité pour le juge de prononcer une interdiction de participer à des manifestations sur la voie publique pour une durée ne pouvant excéder trois ans.

M. Jacques Larché, président, a approuvé cette disposition, comparable à celle existant pour les stades, puisqu'elle éviterait que des casseurs ne puissent à nouveau opérer sous le couvert du droit de manifester.

Répondant à plusieurs questions de M. Michel Dreyfus-Schmidt et Mme Françoise Seligman sur le niveau de la peine et sur la difficulté d'évaluer la nature exacte des incidents se produisant au cours des manifestations, le rapporteur a indiqué qu'il reviendrait au juge pénal d'apprécier les faits en fonction des circonstances de l'espèce, conformément au droit commun.

La commission a également prévu que le fait de manifester en méconnaissance de cette interdiction serait puni de sanctions pénales dont le rapporteur proposait de fixer le quantum à deux ans d'emprisonnement et 200.000 francs d'amende. La commission, sur proposition de M. Jacques Larché, président, a toutefois ramené ces peines à un an d'emprisonnement et 100.000 francs d'amende.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est par ailleurs élevé contre l'existence d'une «double peine» susceptible de frapper les étrangers pour lesquels le paragraphe II de l'article prévoyait une peine complémentaire d'interdiction du territoire français.

A l'article 16 (statut spécial des personnels des services actifs), outre des amendements de précision rédactionnelle, la commission a intégré trois engagements figurant à l'annexe I :

- le regroupement des fonctionnaires de la police en trois corps,
- la confirmation du régime dérogatoire de retraite applicable aux fonctionnaires des services actifs ;
- le droit à la formation initiale et continue des personnels de police.

Répondant à une question de M. Michel Dreyfus-Schmidt le rapporteur a indiqué que cet article actualisait des dispositions existantes et, notamment, les articles premier, 3 et 4 de la loi de 1948 relative au statut spécial des personnels de police, abrogés par l'article 25 du projet de loi.

A l'article 17 (extension de la protection de l'Etat à l'égard des fonctionnaires de la police à certaines agressions subies du fait de leurs fonctions), la commission a étendu aux policiers auxiliaires du service national victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamation ou outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions, la protection dont bénéficieraient désormais aussi les conjoints et enfants des fonctionnaires de police.

A l'article 18 (recrutement sans concours des conjoints de policiers décédés en opérations de police), la commission a étendu le dispositif aux conjoints des fonctionnaires décédés en service et précisé que l'absence de concours n'impliquait pas l'absence totale de conditions, notamment d'aptitude et de délai pour déposer la demande.

A l'article 20 (manifestations sportives, récréatives ou culturelles), la commission a adopté un amendement restreignant la possibilité d'imposer l'organisation d'un service d'ordre aux seules de ces manifestations dont l'objet ou l'importance le justifieraient.

A une question de Mme Françoise Seligman sur le coût de cette obligation, M. Paul Masson, rapporteur, a répondu qu'il appartiendrait au décret en Conseil d'Etat de fixer les conditions dans lesquelles une telle obligation pourrait être imposée, rappelant qu'elle devrait être justifiée uniquement par des impératifs de sécurité.

Lors du vote, la commission a cependant repoussé l'article ainsi amendé, par un partage égal des voix présentes et représentées.

A l'article 21 (vacations funéraires), la commission a adopté un amendement tendant à préciser qu'il appartiendrait au maire de déléguer le garde-champêtre ou un agent de police municipale à la surveillance des opérations funéraires visées à l'article L. 364-5 du code des communes.

A l'article 23 (Domiciliation des témoins), après un échange de vues sur le rôle du procureur de la République, entre M. Paul Masson, rapporteur, M. Michel Dreyfus-Schmidt et M. Jacques Larché, président, la commission a maintenu la domiciliation sur autorisation du procureur de la République afin de conserver un caractère exceptionnel à la domiciliation du témoin au commissariat ou à la gendarmerie. Elle a également prévu que seuls les policiers et gendarmes concourant à la procédure pourraient recourir à cette domiciliation.

Le rapporteur a enfin proposé de s'en remettre, sous réserve de l'examen des amendements qu'elle formulerait, à l'avis de la commission des finances sur les articles 3 et 4 du projet de loi (programmation budgétaire), sur les dispositions financières des articles 20 (deuxième alinéa) et 21 (paragraphe II) et sur l'article 22 (rattachement des redevances pour prestations de la police au budget du ministère de l'intérieur).

A la demande de M. Jacques Larché, président, la commission a ensuite procédé à une seconde délibération de l'article 20, qu'elle a rétabli assorti de l'amendement présenté par le rapporteur lors de la première délibération.

La commission a approuvé l'ensemble des articles du projet de loi, modifié par les amendement précédemment retenus.