

N° 569

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité (URGENCE DÉCLARÉE),*

Par M. Michel ALLONCLE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Gnanbriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Sénat : 543 et 564 (1993-1994).

Ordre public.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>I - LE RENFORCEMENT DE LA COORDINATION ENTRE POLICE, GENDARMERIE ET DOUANE</b> .....	<b>7</b>
<b>1. La coordination "fonctionnelle" ou l'affirmation du rôle des préfets</b> .....	<b>7</b>
<i>a) La situation actuelle</i> .....	<b>7</b>
<i>b) Les conséquences du projet de loi</i> .....	<b>9</b>
<b>2. La coordination territoriale</b> .....	<b>14</b>
<i>a) La situation actuelle</i> .....	<b>14</b>
<i>b) Les conséquences du projet de loi</i> .....	<b>16</b>
<b>II - LES NOUVEAUX POUVOIRS DES AUTORITES EN MATIERE DE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC</b> .....	<b>17</b>
<b>1. La possibilité d'interdire le transport de matériels dangereux à l'approche de manifestations et de fouiller les véhicules pour assurer le respect de cette interdiction</b> .....	<b>17</b>
<i>a) L'interdiction du transport de matériels dangereux</i> .....	<b>17</b>
<i>b) La possibilité de procéder à des fouilles de véhicules</i> .....	<b>17</b>
<i>c) Les observations de votre rapporteur</i> .....	<b>18</b>

	<u>Pages</u>
<b>2. De nouvelles sanctions en cas de transports d'artifices, de violences et de dégradation lors de manifestations</b> .....	18
<i>a) Le transport d'artifices</i> .....	18
<i>b) L'institution d'une peine d'interdiction de participer à des manifestations en cas de violences ou dégradation commises lors du déroulement de manifestations antérieures</i> .....	19
<i>c) La possibilité de prononcer une interdiction du territoire dans les mêmes cas</i> .....	19
<i>d) Les observations de votre rapporteur</i> .....	20
 <b>III - LA SITUATION DES PERSONNELS</b> .....	 21
 <b>1. La domiciliation au siège de leur service des policiers et gendarmes</b> .....	 21
 <b>2. L'amélioration du statut des policiers</b> .....	 21
<i>a) Un nouveau régime de rémunération pour la police nationale</i> ....	22
<i>b) Une mesure à forte charge symbolique : la réversion à 100 % de la pension des policiers morts en service au conjoint survivant</i> .....	22
<i>c) Les observations de votre rapporteur</i> .....	23
 <b>LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....	 25
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	 26
 <b>AMENDEMENTS DE LA COMMISSION</b> .....	 29

**Mesdames, Messieurs,**

**Le Sénat est aujourd'hui saisi d'un projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité.**

**Ce texte vise, d'une part, à arrêter les principales orientations du Gouvernement en matière de sécurité et, d'autre part, à établir une programmation des moyens de la police nationale pour les cinq années de la période 1995-1999.**

**Il comporte en fait deux parties, comme il est de coutume pour les projets de loi de programmation :**

- un dispositif législatif proprement dit comportant 25 articles,**
- deux rapports annexés au projet de loi portant l'un sur "les orientations de la politique de sécurité" et l'autre sur "la programmation des moyens de la police nationale pour les années 1995 à 1999".**

**Le projet de loi est présenté par le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur. Il concerne essentiellement la police nationale, les pouvoirs de police et l'ordre public. Ainsi a-t-il été renvoyé au fond à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale.**

Notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a cependant souhaité donner un avis sur ce texte dans la mesure où, directement et indirectement, il peut avoir des conséquences sur la Gendarmerie, son service, son organisation, ses conditions d'emploi.

De fait, votre rapporteur n'évoquera que les dispositions du projet de loi pouvant intéresser la gendarmerie. Il analysera en particulier les mesures destinées à renforcer la coordination entre police nationale et gendarmerie ; les nouveaux pouvoirs des autorités en matière de maintien de l'ordre public, et enfin, la situation des personnels des services de sécurité.

Pour le reste, votre rapporteur considère que ce texte est extrêmement positif. Il programme, en les renforçant, les moyens de la police ; clarifie ses missions ; adapte l'environnement juridique de l'action des forces de sécurité. Il améliore enfin l'arsenal juridique destiné à prévenir la délinquance.

Très attendu, il constitue le pilier indispensable du renforcement de la sûreté « droit naturel et imprescriptible de l'homme » (1), à laquelle les citoyens sont, à juste titre, très attachés.

(1) Article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

## **I - LE RENFORCEMENT DE LA COORDINATION ENTRE LA POLICE, LA GENDARMERIE ET LA DOUANE**

Le projet de loi aborde cette coordination sous deux angles : la coordination "fonctionnelle" et la coordination territoriale ou géographique.

### **1. La coordination "fonctionnelle" ou l'affirmation du rôle des préfets**

#### *a) La situation actuelle*

Deux services de sécurité coexistent en France : la police et la gendarmerie nationale.

La première relève du ministère de l'intérieur qui a compétence pour lui fixer ses objectifs et lui donner les ordres nécessaires pour atteindre ces objectifs.

La seconde relève du ministre de la défense qui "*a, dans ses attributions, l'organisation, le commandement, l'exécution réglementaire de toutes les parties du service.*" (art. 54 du décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie).

"*Tout en étant sous les ordres du ministre des armées*" (art. 4 du même décret), la gendarmerie est, pour certaines missions, "*placée dans les attributions des ministres :*

- *de l'intérieur ;*
- *de la justice (...)*".

Les attributions du ministre de l'intérieur sont la police administrative et le maintien de l'ordre public (art. 59 du décret du 20 mai 1903).

Les attributions du ministre de la justice concernent l'exercice des missions de police judiciaire (cf. art. 62 du même décret).

Concrètement, ces règles se traduisent, sur le terrain, de la manière suivante :

● **En matière de police judiciaire** : La gendarmerie est à la disposition des magistrats du Parquet qui, en vertu du code de procédure pénale, lui adressent réquisitions, demandes de renseignements ou de recherches, commissions rogatoires, etc ...

● **En matière de police administrative et de maintien de l'ordre public**, les textes de référence sont, à titre principal, le code des communes (art. L 131-1 à L 132-9), la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 (art. 34) et le décret n° 82-389 du 10 mai 1982.

Les pouvoirs de police appartiennent, en cette matière, selon les cas, au maire ou au préfet.

D'une manière générale, le maire est chargé de la police dans sa commune. S'il n'exerce pas son pouvoir, ou lorsque plusieurs communes sont concernées, le préfet exerce les pouvoirs de police.

Le préfet est aussi compétent pour la répression des atteintes à la tranquillité publique et le maintien du bon ordre en cas de grands rassemblements dans les communes où la police est étatisée.

Pour exercer son pouvoir de police, le préfet peut donner des ordres aux services de police. Au demeurant, les directions

départementales de la sécurité publique et des renseignements généraux sont placés sous son autorité. Il peut aussi obtenir le concours de la gendarmerie, sur réquisition, pour l'exécution de services qui n'entrent pas dans le cadre de ses missions habituelles, telles qu'elles sont fixées par les textes et, en particulier, par le décret du 20 mai 1903.

Outre ce cas, il est courant que les préfets organisent des réunions de police regroupant notamment le directeur départemental de la sécurité publique, le commandant de groupement de la gendarmerie, le directeur départemental des renseignements généraux. Ces réunions permettent aux préfets de donner aux responsables des services de sécurité des orientations en matière de prévention de la délinquance ou de maintien de l'ordre.

Par ailleurs, les préfets sont chargés de veiller à l'harmonisation et à la coordination des actions des divers services dans le cadre de l'élaboration des plans départementaux de sécurité (circulaire interministérielle du 9 septembre 1993).

#### *b) Les conséquences du projet de loi*

Le projet de loi a notamment pour objet de renforcer la coordination entre tous les services de sécurité : police, gendarmerie, douanes... en matière de prévention de la délinquance et de sécurité. En revanche, en matière de police judiciaire, il ne modifie aucun texte en vigueur.

#### **● La prévention de la délinquance**

Le deuxième alinéa de l'article 5 du projet de loi tend à compléter l'article 34-III de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Il dispose que : *"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."*



Cet alinéa confie ainsi au préfet une tâche générale d'animation et de coordination des actions de prévention de la délinquance.

En fait, ce rôle échoit déjà très largement aux préfets.

● La "sécurité"

L'article 5 du projet de loi comprend un troisième alinéa, qui devrait lui aussi compléter l'article 34-III de la loi du 2 mars 1982, ainsi rédigé :

*"Sous les mêmes réserves, il (le représentant de l'Etat dans le département) 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."*

Ce texte appelle au moins quatre observations de la part de votre rapporteur.

- **En premier lieu**, cet alinéa, en mentionnant *"l'ensemble des services déconcentrés et forces dont dispose l'Etat"*, concerne la police, la douane mais aussi la gendarmerie nationale.

- **En deuxième lieu**, votre rapporteur partage la volonté du gouvernement d'assurer une coordination entre les services de sécurité. Déjà, les plans départementaux de sécurité mis en place par la circulaire interministérielle du 9 septembre 1993 précitée, allaient dans ce sens.

**- En troisième lieu, on peut s'interroger sur le sens précis de la rédaction retenue.**

En effet, les missions de la gendarmerie ne sont pas, en termes strictement juridiques, fixées par une autorité mais par les textes et, en particulier, par la loi du 28 germinal an VI, relative à l'organisation de la gendarmerie nationale et par le décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie.

Les autorités de l'Etat n'ont d'autre rôle que de prescrire les mesures nécessaires pour le bon accomplissement de ces missions, et d'une manière générale pour assurer le respect des lois et règlements ainsi que le maintien de l'ordre.

**- Quatrième observation : la rédaction de l'article 5 du projet de loi ne saurait être interprétée comme induisant une nouvelle conception de la hiérarchie de la gendarmerie qui impliquerait de revenir sur un grand nombre de textes, ce qui ne semble pourtant pas prévu. Il résulte en effet des différents textes relatifs à la gendarmerie (1) que l'ensemble des formations de cette arme est soumis à une hiérarchie qui lui est propre, de la brigade jusqu'au ministre de la défense. Une interprétation extensive de l'article 5 du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité, en interrompant la chaîne de commandement au niveau du département pourrait conduire à remettre en question cette hiérarchie. En effet, au-delà du département, les commandants de légion (au niveau de la région), les commandants de circonscription voire le directeur général de la gendarmerie ont un certain nombre d'attributions qu'il convient de préserver.**

(1) Voir notamment les décrets du 14 juillet 1991 portant organisation générale de la gendarmerie nationale, du 9 mars 1973 relatif aux attributions du directeur général de la gendarmerie, l'arrêté du 24 juillet 1992 fixant les attributions des commandants de légion et de groupement de gendarmerie départementale et de gendarmerie mobile, ainsi que les décrets du 28 juillet 1975 portant règlement de discipline générale des armées et le décret du 14 juillet 1991 relatif au commandement dans les armées.

**En outre, l'article 5 du projet de loi ne doit pas conduire à une confusion entre les autorités civiles et militaires. L'un des principes d'organisation de la République conduit à distinguer les pouvoirs de ces autorités. C'est ainsi que le décret du 20 mai 1903, portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie dispose, à son article 67 que : "l'action des autorités civiles, administratives et judiciaires sur la gendarmerie ne peut s'exercer que par des réquisitions, en ce qui concerne son emploi ...". Que les autorités militaires ne puissent agir en temps de paix -en dehors de leurs missions habituelles fixées par les textes- que sur réquisition de l'autorité administrative est une garantie pour les libertés publiques. Ce principe doit, aux yeux de votre rapporteur, être maintenu.**

**Au demeurant, le décret du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets confirme cette distinction entre autorités civiles et militaires en précisant que le préfet "dirige (...) les services des administrations civiles de l'Etat." (art. 1er, alinéa 2) ou encore qu'il "prend les décisions dans les matières entrant dans le champ de compétences des administrations civiles de l'Etat exercées à l'échelon du département. Il dirige sous l'autorité de chacun des ministres concernés, les services extérieurs des administrations civiles de l'Etat dans le département." (art. 6 alinéas 1 et 2)**

**Par ailleurs, l'article 5 du projet de loi ne saurait davantage introduire une confusion entre missions des forces armées et missions des forces civiles de sécurité. Il évoque ainsi la fixation, par les préfets, des missions "en matière de sécurité", la sécurité étant elle-même définie à l'article 1er du projet, notamment par la "défense des institutions et des intérêts nationaux". Une interprétation extensive de la notion de "défense des institutions et intérêts nationaux" pourrait impliquer ainsi que le représentant de l'Etat serait responsable de l'ensemble des mesures de défense et non pas des seules "mesures de défense qui n'ont pas un caractère militaire" (art. 11, alinéa 1er du décret du 10 mai précité).**

**Notre commission a toujours souligné l'importance de la coexistence de deux types bien distincts de service de sécurité. Cette distinction constitue une garantie fondamentale pour les libertés publiques, ne serait-ce que pour une raison : les pouvoirs publics disposent de forces différentes ce qui, s'il en était besoin, d'une part**

leur assure un contrôle plus aisé sur ces forces et d'autre part, les préservent contre toute tentation de dérive autoritaire.

Un policier renommé, contrôleur général de la police nationale, ancien chef de l'office central de répression du trafic illicite de stupéfiants, a parfaitement défendu ce point de vue lors d'un débat à l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure :

*"Tant pour le maintien de l'ordre public que pour les activités de police judiciaire, la coexistence d'une force civile et d'une force à statut militaire, avec des missions essentiellement civiles, me paraît constituer une garantie pour l'Etat de droit."*(1)

En outre, une gendarmerie, force militaire, compétente notamment en matière de maintien de l'ordre ou en cas de troubles graves, constitue pour le Gouvernement un instrument à mi-chemin entre les forces civiles dont l'équipement, les méthodes, l'organisation peuvent ne pas correspondre à certaines situations de crise et les forces armées proprement dites qui ne sont pas plus adaptées à la résolution de certaines difficultés comme l'expérience l'a démontré. (2)

L'un des éléments majeurs de la distinction police gendarmerie est constitué par la nécessité pour l'autorité administrative de procéder par réquisition lorsqu'elle veut obtenir le concours de la gendarmerie nationale en dehors de ses missions habituelles fixées par les textes.

Un second élément de cette distinction provient de l'attribution de missions de défense spécifiques à la gendarmerie nationale.

Pour toutes ces raisons et afin d'éviter toute ambiguïté, tout en approuvant pleinement l'objectif poursuivi par le

(1) in cahiers de la sécurité intérieure n° 11, novembre 1992-janvier 1993, p. 209.

(2) Voir le massacre de la rue Transnonain en 1834 ou la crise viticole de 1907.

gouvernement d'assurer la meilleure coordination possible entre les services de sécurité, votre commission vous propose donc un amendement visant d'une part à confirmer les règles d'emploi actuelles de la gendarmerie et d'autre part à préciser que le pouvoir du préfet de fixer les missions des services concourant aux missions de police ne s'applique qu'aux missions de sécurité publique ce qui exclut les missions de défense.

## **2. La coordination territoriale**

### *a) La situation actuelle*

La police, comme la gendarmerie, a compétence sur l'ensemble du territoire.

Cependant, certaines zones du territoire de la République relèvent, en matière de sécurité publique, plus particulièrement de l'une ou l'autre de ces forces.

En effet, après plusieurs mesures partielles d'étatisation -c'est-à-dire de substitution de la police nationale à la police municipale- la loi du 23 avril 1941 (art. 11) a posé le principe de l'étatisation des polices municipales dans les communes de plus de 10 000 habitants.

L'étatisation de la police dans une commune comporte, en principe, pour celle-ci, trois conséquences :

- la police nationale se substitue à la police municipale et un commissariat de police nationale est installé dans la commune ;
- la police nationale a, en matière de sécurité publique, vocation à intervenir dans cette commune. A l'inverse, la gendarmerie n'intervient plus, sauf en cas d'urgente nécessité, pour porter secours ou prêter main-forte. En revanche, le régime de police d'Etat n'a, en principe, aucune incidence sur l'exercice par la gendarmerie de ses missions de police judiciaire ou de ses missions de défense. En particulier, la gendarmerie continue de participer à part entière à la

police judiciaire : conduite des enquêtes nécessitées par les infractions constatées, instruction des plaintes reçues, poursuite des investigations entreprises, exécution des réquisitions et des délégations de magistrats compétents.

- le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique et de maintenir le bon ordre lors de "*grands rassemblements d'hommes*" incombe à l'Etat et non au maire (art. L 132-8 du Code des communes).

En fait, la loi du 23 avril 1941 n'a pas été appliquée en totalité en raison de l'impossibilité pour le ministère de l'intérieur de financer la mise en place d'un commissariat de police nationale dans toutes les communes concernées.

A la suite des travaux d'un groupe de travail police-gendarmerie, un accord entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la défense est intervenu afin de modifier la répartition des charges territoriales de sécurité publique dans les communes placées sous le régime de la police d'Etat où la situation de fait n'était pas conforme au droit, c'est-à-dire en clair, où la police nationale n'avait pu installer de commissariat.

Les ministres de la défense et de l'intérieur ont ainsi décidé, le 7 octobre 1983 :

- le maintien de la police d'Etat dans 144 communes ;
- la suppression de ce régime dans 341 communes ;
- un partage de compétence dans 19 communes.

Dans un premier temps, cette décision semble être restée lettre morte. Puis, sa mise en oeuvre a été "relancée" à la suite des "accords" du 10 janvier 1990 entre les ministères de l'intérieur et de la défense. A ce jour, la quasi totalité des cas concernés ont été réglés.

Cependant, la décision du 7 octobre 1983 ne concernait en fait que les communes de 10 000 habitants ou moins. Or, ce critère démographique, fixé en 1941, a pu apparaître comme dépassé et ne

correspondant plus aux réalités démographiques actuelles. Nombre de villes moyennes ont en effet vu croître de façon considérable leur population. Certaines d'entre elles demeurant, d'ailleurs, dans des aires essentiellement rurales. De fait, la séparation entre milieu rural et milieu urbain est beaucoup moins nette que par le passé.

Ainsi a-t-il été envisagé à plusieurs reprises durant les dernières années de modifier, pour le relever, le seuil démographique d'étatisation. Plusieurs chiffres ont été successivement retenus : 20 000, 25 000, 30 000 habitants selon les cas. Mais aucune modification législative n'est en fait intervenue.

#### *b) Les conséquences du projet de loi*

Le projet qui nous est soumis prévoit, à son article 6, une modification de l'article L 132-6 du code des communes relatif à l'établissement du régime de la police d'Etat. La nouvelle rédaction de cet article combinée à l'abrogation de la loi du 23 avril 1941 prévue par l'article 25 du projet de loi appelle les observations suivantes :

- En premier lieu, l'institution du régime de police d'Etat dans une commune continuerait de relever d'un arrêté interministériel mais contresigné non plus seulement par les ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances mais par les "*ministres compétents*" ce qui, à l'évidence, doit inclure le ministre de la défense.

- Le critère démographique des 10 000 habitants est supprimé du fait de l'abrogation de la loi du 23 avril 1941.

- Deux autres critères lui sont substitués : les "*besoins de la population en matière de sécurité*" et les "*caractéristiques de la commune*". Ces critères seront précisés par un décret en Conseil d'Etat. Il importe que ce décret soit rédigé de telle façon qu'il ne restreigne pas le champ d'action de la gendarmerie.

## **II - LES NOUVEAUX POUVOIRS DES AUTORITES EN MATIERE DE MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC**

Le chapitre III du projet de loi comporte un certain nombre de dispositions importantes relatives au maintien de l'ordre public et qui pourront faciliter la tâche de la gendarmerie.

### **1. La possibilité d'interdire le transport de matériels dangereux à l'approche de manifestations et de fouiller les véhicules pour assurer le respect de cette interdiction**

#### *a) L'interdiction du transport de matériels dangereux*

L'article 13 du projet de loi prévoit que l'autorité investie du pouvoir de police (c'est-à-dire, selon les cas, le maire, le préfet ou le ministre de l'intérieur) peut interdire, pour le temps qui précède une manifestation et pendant son déroulement, le port et le transport de matériels pouvant être utilisés comme projectiles ou constituer une arme au sens du code pénal.

#### *b) La possibilité de procéder à des fouilles de véhicules*

L'article 13 ouvre en outre la possibilité aux officiers de police judiciaire, sur instruction du préfet :

- de fouiller les véhicules présents sur la voie publique au voisinage de l'itinéraire de la manifestation ou sur les axes y conduisant ;

- de saisir les matériels interdits.



*c) Les observations de votre rapporteur*

Votre rapporteur se félicite de ces dispositions. Trop souvent, les forces de l'ordre sont contraintes de faire face à un déchaînement de violence qu'elles ne peuvent éviter, faute d'un dispositif juridique leur permettant de saisir des matériels dangereux pour la population comme pour les agents de la force publique.

Ces dispositions permettront aux forces de l'ordre de prévenir et d'éviter de graves excès.

Les garanties relatives aux libertés publiques prévues par le projet de loi sont, en outre, substantielles. On notera notamment :

- que la fouille des véhicules sera effectuée par des officiers de police judiciaire,
- elle le sera sur instruction du préfet,
- dans un périmètre délimité,
- et pour une période limitée.

**2. De nouvelles sanctions en cas de transports d'artifices, de violences et de dégradation lors de manifestations**

*a) Le transport d'artifices (art. 14 du projet de loi)*

Le port ou le transport d'artifices, sans motif légitime, expose aux peines suivantes :

- emprisonnement de six mois ;
- et/ou amende de 50 000 F ;
- confiscation des produits.

*b) L'institution d'une peine d'interdiction de participer à des manifestations en cas de violences ou dégradation commises lors du déroulement de manifestations antérieures (art. 15-I du projet de loi)*

Les personnes s'étant rendues coupables lors de manifestations de :

● **violences** (infraction prévues aux articles 222-7 à 222-13 du code pénal)

- . ayant entraîné mort d'homme ;
- . ayant causé une mutilation ou une incapacité de travail ;
- . sur des personnes "fragiles".

● **destructions, dégradations et détériorations** (articles 322-1 à 322-3 et 322-6 à 322-10 du code pénal)

peuvent se voir condamner à répondre, pendant au maximum trois ans, au moment de manifestations se déroulant sur les lieux fixés par la décision de condamnation, aux convocations d'une autorité ou personne qualifiée désignée par la même décision.

Le non-respect de cette peine complémentaire est puni, s'il n'est pas justifié par "un motif légitime" :

- d'un emprisonnement de deux ans
- et de 200 000 F d'amende.

*c) La possibilité de prononcer une interdiction du territoire dans les mêmes cas (art. 15-II du projet de loi)*

Les étrangers coupables des violences ou dégradations précédemment évoquées peuvent se voir interdire le territoire de la République pour une durée de trois ans au plus.

*d) Les observations de votre rapporteur*

Ces nouvelles dispositions visent à combler un vide juridique mis en lumière lors de récentes manifestations. On a en effet pu constater que les artifices étaient utilisés comme des armes par certains manifestants et que les dégâts provoqués pouvaient être considérables (incendie du Parlement de Bretagne, blessures graves). Par ailleurs, il est apparu que l'autorité publique ne disposait dans l'état actuel du droit que de peu de moyens pour éloigner des lieux de manifestation, voire du territoire de la République pour des étrangers, les personnes coupables de violences ou de dégradations graves commises au cours de manifestations.

\*

\* \*

Les articles 13 à 15 du projet de loi devraient, selon votre commission, permettre de prévenir des abus intolérables tels que ceux commis lors des troubles de Rennes ou à l'occasion des manifestations "anti CIP". S'ils devaient malgré tout se renouveler de tels abus ne resteraient pas impunis.

### **III - LA SITUATION DES PERSONNELS**

Votre rapporteur relèvera deux éléments. En premier lieu, le projet de loi devrait faciliter la tâche des policiers et gendarmes et les préserver d'éventuelles menaces en leur permettant d'être "domiciliés" à l'adresse de leur service. En second lieu, le projet tend à améliorer le statut des policiers. Il conduit ainsi à poser la question de la parité entre policiers et gendarmes.

#### **1. La domiciliation au siège de leur service des policiers et gendarmes**

L'article 23 du projet prévoit la création d'un nouvel article (62-1) du code de procédure pénale qui autoriserait les gendarmes -et bien sûr les policiers- à "*déclarer comme domicile l'adresse du siège du service dont ils dépendent*".

Cette autorisation serait donnée au cas par cas par le juge d'instruction.

Cette disposition devrait assurer aux agents des forces de l'ordre une meilleure protection. Votre rapporteur ne peut y être que très favorable.

#### **2. L'amélioration du statut des policiers**

Votre rapporteur relèvera deux points, le premier essentiel car il s'agit, en fait, de placer la police dans un régime de rémunérations dérogatoire à celui du reste de la fonction publique, le second qui peut paraître accessoire mais n'en a pas moins une importante valeur symbolique.

*a) Un nouveau régime de rémunération pour la police nationale*

L'article 16 du projet de loi prévoit, à son cinquième alinéa : *"En contrepartie des sujétions et obligations qui leur sont applicables, les personnels des services actifs de la police nationale sont classés hors catégorie pour la fixation de leur indice de traitement"*.

Cette disposition conduirait, en fait, à ce que les policiers ne dépendent plus de la grille de la fonction publique. Il s'agirait de permettre une revalorisation des rémunérations des policiers qui ne s'applique pas à l'ensemble de la fonction publique.

*b) Une mesure à forte charge symbolique : la réversion à 100 % de la pension des policiers morts en service au conjoint survivant*

A l'heure actuelle, deux cas ouvrent droit, au profit du conjoint survivant et des orphelins, à une reversion de pension au taux de 100 % :

- La mort "au cours d'une opération de police" pour les **fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie ainsi que pour les fonctionnaires des services de déminage, les agents de la Ville de Paris appartenant au corps des ingénieurs et techniciens du laboratoire central de la préfecture de police** (article 28 de la loi de finances rectificative pour 1982).

- La mort "dans un attentat ou au cours d'une opération militaire, alors qu'il se trouvait en service ou en mission à l'étranger" pour les **fonctionnaires (y compris de la police), militaires de carrière (y compris de la gendarmerie), militaires servant sous contrat au-delà de la durée légale** (article 130 de la loi de finances initiale pour 1984 modifiant l'article 28-II de la loi de finances rectificative pour 1982).

L'opération de police recouvre tout acte visant à assurer l'exercice d'une mission de police administrative, de maintien de l'ordre ou de police judiciaire.

En revanche, les autres circonstances comme, par exemple, un accident en service, des exercices ou manoeuvres, n'ouvrent pas droit à la réversion à 100 %.

Le projet de loi prévoit, à son article 19 que :

*"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 %."*

La notion de "décès en service" incluant les circonstances non prises en compte par le terme de mort "au cours d'une opération de police" et le ministère de l'intérieur citant quasi systématiquement à l'ordre de la Nation les fonctionnaires de police morts en service, le projet de loi a pour conséquence d'élargir notablement les cas de réversion de pensions au taux de 100 %.

**Votre commission se félicite de cette disposition qui, au-delà de son aspect matériel, constitue une reconnaissance du dévouement des agents des services de police. Elle considère qu'elle devrait être étendue aux militaires de la gendarmerie nationale qui sont soumis aux mêmes risques que les policiers.**

*c) Les observations de votre rapporteur*

Maintenir une parité au moins partielle entre la police et la gendarmerie a été la ligne de conduite de l'Etat depuis 1992. Les accords Durafour sur la rénovation de la grille indiciaire de la fonction publique avaient même élevé la parité "policier-gendarme" au rang de principe. A la vérité, si cette parité est respectée pour les

niveaux de gardien de la paix-gendarme, elle ne l'est pas, et au détriment de la gendarmerie, pour les échelons supérieurs.

Le projet de loi qui devrait conduire à une revalorisation méritée des rémunérations des policiers pourrait conduire à aggraver des disparités entre police et gendarmerie nationale alors même que le projet (rapport annexé, I.1) insiste sur la quasi-identité des missions de ces deux forces.

S'agissant des rémunérations, il conviendra d'être très vigilant pour assurer un rattrapage progressif de la situation des gendarmes.

S'agissant des réversions de pensions à la suite d'un décès en service, compte tenu du caractère déplacé d'une distinction entre gendarmes et policiers, votre rapporteur considère nécessaire de compléter le projet de loi par un amendement. Il ne s'agit plus ici de parité mais bien d'égalité devant les risques terribles inhérents à la profession des fonctionnaires de la police et des militaires de la gendarmerie.

## **LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

**Le projet de loi qui nous est soumis tend à renforcer l'efficacité des services de sécurité pour faire face à la délinquance.**

**Votre rapporteur ne peut que souscrire à cette volonté et à la quasi-totalité des mesures proposées.**

**Il se félicite vivement de l'esprit de décision et de courage dont a fait preuve le gouvernement et, en particulier, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, en déposant ce texte rapidement. Les dispositions qu'il contient ne peuvent, pour l'essentiel, que retenir la pleine approbation de votre rapporteur.**

**Seuls deux points mériteraient d'être précisés à ses yeux afin d'éviter toute ambiguïté. Ainsi la formulation retenue pour l'article 5 du projet de loi relatif à la coordination de la police, des douanes et de la gendarmerie, ne doit créer, aux yeux de votre rapporteur, aucune confusion ni pouvoir être interprétée comme une remise en cause des règles d'emploi de la gendarmerie dont nous avons vu qu'elles constituaient une garantie pour les libertés publiques.**

**Au demeurant, la volonté du gouvernement n'est évidemment pas d'aboutir à cela. Il est trop soucieux justement des libertés publiques. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur vous propose d'adopter un amendement visant à écarter toute ambiguïté en la matière, tout en préservant et en renforçant le rôle de coordination des préfets.**

**Le second point est essentiellement symbolique. Le projet de loi ne prévoit une reversion à 100 % en cas de décès en service suivie d'une citation à l'ordre de la Nation que pour les conjoints survivants de policiers. Cette mesure devrait, aux yeux de votre rapporteur, être étendue aux militaires de la gendarmerie. Ainsi, vous propose-t-il un amendement dans ce sens.**



**Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.**

\*

\* \*

## **EXAMEN EN COMMISSION**

**Votre commission des affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 29 juin 1994.**

**A l'issue de l'exposé du rapporteur, et après avoir déclaré comprendre les interrogations du rapporteur relatives à l'article 5, M. Yvon Bourges, rejoint par M. Michel Crucis, a souligné l'intérêt pour le préfet, en matière de maintien de l'ordre public, de pouvoir fixer les missions de l'ensemble des forces de sécurité. Il s'est interrogé sur la nécessité d'un contreseing du ministre de la défense et du Garde des Sceaux sur le projet de loi.**

**M. Albert Voilquin a déclaré partager le souci du rapporteur de préserver la distinction entre police et gendarmerie.**

**M. Claude Estier a indiqué que le groupe socialiste ne pouvait être favorable au projet de loi qui, à ses yeux, comprenait des dispositions dangereuses pour les libertés publiques et qui avaient fait l'objet de réserves du Conseil d'Etat et de la Commission nationale informatique et libertés. Il a précisé que le groupe socialiste se prononcerait contre l'avis favorable du rapporteur relatif à l'ensemble du projet de loi.**

M. Albert Voilquin a souligné le rôle de la douane en matière de lutte contre la délinquance. Il a regretté la référence faite à la loi du 23 avril 1941, édictée par le régime de Vichy.

Après que M. Yves Guéna eut rappelé que la loi de 1941 avait posé le principe de la substitution de la police nationale aux polices municipales dans les communes de plus de 10.000 habitants, le rapporteur a précisé que le projet de loi prévoyait l'abrogation de la loi du 23 avril 1941.

Répondant à M. Claude Estier, M. Yvon Bourges a considéré que les dispositions du projet de loi relatives au maintien de l'ordre public étaient pleinement justifiées. Il a, à cet égard, rappelé la gravité des blessures infligées à des membres de la force publique lors des manifestations de Rennes.

M. Jean Garcia a indiqué que le groupe communiste était défavorable au projet de loi.

Après un débat dans lequel sont intervenus MM. Xavier de Villepin, président, Jacques Golliet, Michel Caldaguès, Albert Voilquin, Yvon Bourges et le rapporteur, la commission a adopté un amendement à l'article 5 du projet de loi visant à préciser les conditions dans lesquelles les préfets fixent les missions des différentes forces de sécurité.

Après un échange de vues entre le rapporteur, MM. Xavier de Villepin, président, Albert Voilquin, Yvon Bourges, la commission a adopté un second amendement visant à insérer un article additionnel après l'article 23 et tendant à faire bénéficier les militaires de la gendarmerie du droit ouvert, par l'article 19 du projet de loi, au conjoint survivant de policiers morts en service et cités à l'ordre de la nation de percevoir une pension de réversion au taux de 100 %.

La commission a alors émis un avis favorable à l'ensemble du projet de loi.

## **AMENDEMENTS DE LA COMMISSION**

### **Amendement n° 1**

#### **Article 5**

(article 34-III de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982)

**Après les mots :**

**Sous les mêmes réserves,**

**rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 34-III de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 :**

**et sans préjudice des textes en vigueur relatifs à la gendarmerie nationale, il fixe les missions et veille à la coordination des actions, en matière de sécurité publique, des différents services et forces dont dispose l'Etat. Il est le garant de la cohérence de ces actions.**

\*

\* \*

**Cet amendement vise à confirmer les règles d'emploi actuelles de la gendarmerie nationale et, en particulier, la nécessité pour les autorités administratives de recourir à la réquisition pour obtenir le concours de la gendarmerie en dehors de ses missions**

habituelles fixées par les textes. En effet, l'obligation d'utiliser la procédure de réquisition, en évitant une confusion entre autorités militaires et civiles, constitue une garantie pour les libertés publiques.

L'amendement, tout en conservant l'essentiel du dispositif de l'article 5 du projet de loi :

- précise que cet article, s'il permet au préfet de fixer les missions de tous les services de sécurité y compris la gendarmerie, ne remet pas en cause les textes en vigueur relatifs à la gendarmerie et, en particulier la loi du 28 germinal an VI et le décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie ;

- exclut clairement, en faisant référence à la notion de "sécurité publique", plus précise que celle de sécurité, des attributions du représentant de l'Etat dans le département la fixation des missions de défense militaire qui doivent relever de la seule autorité militaire ;

- réaffirme le rôle de coordination du préfet en matière de sécurité publique.

## **Amendement n° 2**

### **Article additionnel après l'article 23**

**Après l'article 23, insérer l'article additionnel suivant :**

**Lorsqu'un militaire de la gendarmerie nationale décédé en service est cité à l'ordre de la Nation, son conjoint survivant perçoit la pension de réversion au taux de 100 %.**

\*

\* \*

**Cet amendement vise à aligner la situation des gendarmes sur celle dont bénéficieront les policiers en vertu du présent projet de loi. Il consacre et réaffirme la parité entre gendarmerie et police dans des cas hautement symboliques puisqu'il s'agit du sort des conjoints survivants de militaires de la gendarmerie morts en service. En effet, le projet de loi prévoit une réversion de pension au taux de 100 % pour les conjoints survivants de policiers décédés en service et cités à l'ordre de la Nation.**

**Notre commission vous propose d'étendre cette disposition aux militaires de la gendarmerie.**

À l'heure actuelle, deux cas ouvrent droit, au profit du conjoint survivant et des orphelins, à une réversion de pension au taux de 100 % :

- La mort "au cours d'une opération de police" pour les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie ainsi que pour les fonctionnaires des services de déminage, les agents de la Ville de Paris appartenant au corps des ingénieurs et techniciens du laboratoire central de la préfecture de police (article 28 de la loi de finances rectificative pour 1982).

- La mort "dans un attentat ou au cours d'une opération militaire, alors qu'il se trouvait en service ou en mission à l'étranger" pour les fonctionnaires (y compris de la police), militaires de carrière (y compris de la gendarmerie), militaires servant sous contrat au-delà de la durée légale (article 130 de la loi de finances initiale pour 1984 modifiant l'article 28-II de la loi de finances rectificative pour 1982).

L'opération de police recouvre tout acte visant à assurer l'exercice d'une mission de police administrative, de maintien de l'ordre ou de police judiciaire.

En revanche, les autres circonstances comme, par exemple, un accident en service, des exercices ou manoeuvres, n'ouvrent pas droit à la réversion à 100 %.

Le projet de loi prévoit, à son article 19 que :

*"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 %."*

La notion de "décès en service" incluant les circonstances non prises en compte par le terme de mort "au cours d'une opération

de police" et, le ministère de l'intérieur citant quasi systématiquement à l'ordre de la Nation les fonctionnaires de police mort en service, le projet de loi a pour conséquence d'élargir notablement les conditions de réversion de pensions au taux de 100 %.

Votre commission se félicite de cette disposition qui, au-delà de son aspect matériel, constitue une reconnaissance du dévouement des agents des services de police. Elle considère qu'elle devrait être étendue aux militaires de la gendarmerie nationale qui sont soumis aux mêmes risques que les policiers. Si cet amendement n'était pas adopté, le conjoint survivant d'un agent des forces de l'ordre ne bénéficierait donc pas des mêmes droits selon que cet agent aurait été policier ou gendarme.

Votre commission n'ignore pas qu'il pourrait être déclaré irrecevable en vertu de l'article 40 de la Constitution. Cependant, outre le fait que le coût induit par cette disposition serait extrêmement limité, elle espère que le gouvernement n'invoquera pas cette irrecevabilité eu égard au poids très symbolique de cet amendement.

Votre commission n'ignore pas non plus que les conditions dans lesquelles un agent de la force publique est cité à l'ordre de la Nation ne sont pas totalement identiques au ministère de l'intérieur -où la citation est quasi systématique- et au ministère de la défense. Il restera à celui-ci à adapter ces pratiques sur celles de l'intérieur.