

N° 371

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 juillet 2002

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure,

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 36, 37, 52, 53 et T.A. 2

Sénat : 365, 373 et 375 (2001-2002)

Sécurité.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE	6
A. UNE CROISSANCE INSUPPORTABLE DE L'INSÉCURITÉ	6
1. <i>Une délinquance en accroissement</i>	6
2. <i>Une délinquance multiforme présentant des caractéristiques inquiétantes</i>	8
a) Une délinquance de plus en plus violente	8
b) Une délinquance impliquant un nombre croissant de mineurs	8
c) Une délinquance se diffusant sur l'ensemble du territoire	8
3. <i>Une délinquance encouragée par une relative impunité</i>	9
B. LA FAILLITE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ	10
a) Des moyens insuffisants	10
b) Une politique de proximité hypothéquée par le manque de moyens.....	11
II. DES ORIENTATIONS AMBITIEUSES MAIS RÉALISTES POUR INVERSER LA TENDANCE	12
A. DE NOUVELLES ORIENTATIONS FORTES	13
1. <i>Une nouvelle architecture institutionnelle d'ensemble donnant un rôle élargi aux élus locaux</i>	13
a) Les instances étatiques de décision.....	13
b) Les instances associant les élus locaux.....	14
2. <i>La recherche d'une véritable synergie entre l'ensemble des services de l'État</i>	17
a) La création d'un grand ministère de la sécurité intérieure	17
b) La mise en place des groupes d'intervention régionaux (GIR)	18
c) Le rapprochement des moyens de la police et de la gendarmerie nationales	20
3. <i>Une volonté de réorganisation territoriale de la police et de la gendarmerie nationales</i>	21
4. <i>Un meilleur équilibre entre la police de proximité et l'action judiciaire</i>	22
5. <i>Une utilisation plus rationnelle des compétences</i>	22
a) Le recentrage des policiers et des gendarmes sur des missions liées à la sécurité	22
b) Une nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles	24
c) La création d'une réserve civile de la police	24
6. <i>La lutte contre l'insécurité routière placée au rang des priorités</i>	24
7. <i>Le développement de moyens juridiques nouveaux</i>	25
a) Application de certaines dispositions de la loi du 21 janvier 1995	25
b) Mesures nouvelles	26
8. <i>Une logique d'évaluation des performances</i>	27
B. UNE PROGRAMMATION DE MOYENS CONSÉQUENTS	28
1. <i>Les dépenses de personnel</i>	28
2. <i>Un important programme d'investissement</i>	30
C. UN ASSOULISSEMENT DES RÈGLES JURIDIQUES RELATIVES AUX OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES (ART. 3)	30
D. AUTRES DISPOSITIONS	32

EXAMEN DES ARTICLES	34
• <i>Article premier et annexe I Orientations de la politique de sécurité intérieure</i>	34
• <i>Article 2 et annexe II Programmation des moyens de la sécurité intérieure (2003-2007)</i>	43
• <i>Article 3</i> (art. L. 34-3-1 et L. 34-7-1 du code du domaine de l'Etat, art. L. 1311-2, L. 1311-4-1 et L. 1615-17 du code général des collectivités territoriales) Assouplissement des règles de la gestion immobilière de la police et de la gendarmerie nationales	53
• <i>Article 4</i> (loi n° 72-662 du 13 juillet 1972, art. L. 10 et L. 26 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite) Prolongation d'activité de certains personnels de la gendarmerie	73
• <i>Article 4 bis</i> Levée du secret	75
• <i>Article 4 ter</i> (art. 2 de la loi n° 2000-646 du 10 juillet 2000) Prorogation du délai de réalisation d'aménagements sécurisant le transport de fonds	76
• <i>Article 5</i> Évaluation annuelle	77
• <i>Article 6</i> Application à l'outre-mer	78
 TABLEAU COMPARATIF	 83
 ANNEXE ETUDE D'IMPACT	 133

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 24 juillet 2002, sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a procédé, sur le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, à l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Le rapporteur a constaté que, dans un contexte de forte croissance de l'insécurité, le projet de loi donnait des orientations fortes et prévoyait l'allocation de moyens considérables pour inverser la tendance.

Il a ainsi souligné l'effort budgétaire de grande ampleur représenté par la création annoncée de 13 500 emplois dans la police et la gendarmerie nationales et l'allocation de 5,6 milliards d'euros supplémentaires sur cinq ans à ces deux forces.

Il s'est particulièrement félicité de ce que le projet de loi ne se contente pas de prévoir l'allocation aux services de sécurité de moyens humains et financiers supplémentaires, mais donne en outre des orientations permettant de mieux utiliser les moyens existants et entre dans une logique novatrice d'évaluation de la performance de l'action conduite.

Il a notamment salué le rôle accru dévolu aux élus locaux dans la nouvelle architecture de la sécurité intérieure, ainsi que l'organisation de synergies entre les différents services de l'État, à travers le regroupement de la police et de la gendarmerie nationales sous l'autorité du ministre de l'intérieur ou la création des groupes d'intervention régionaux.

Le rapporteur a néanmoins souhaité que la réorganisation territoriale de la police et de la gendarmerie nationales soit effectuée en concertation étroite avec les élus de terrain.

Il a approuvé l'accent mis sur la nécessité de développer l'action judiciaire des services ainsi que l'annonce de mesures législatives de nature à mieux combattre certaines formes de comportements tel le stationnement illégal des gens du voyage, la mendicité agressive ou les regroupements dans les halls d'immeubles.

Il a enfin souligné que les dispositifs proposés s'agissant des constructions immobilières permettraient de rattraper le retard accumulé en la matière.

Considérant que les orientations tracées étaient de nature à mobiliser efficacement les énergies sur tous les fronts de la délinquance afin de garantir aux Français la sécurité à laquelle ils aspirent, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le texte sans modification.**

Mesdames, Messieurs,

L'insécurité a atteint dans notre pays un niveau insupportable pour les citoyens. Le message envoyé par les Français lors des dernières élections est sans équivoque : après plusieurs années d'atermoiements, il est temps de mener une politique volontariste.

L'insécurité ressentie par nos compatriotes n'est pas un fantasme comme certains ont « naïvement » pu le croire mais bien une réalité confirmée par des chiffres de la délinquance ayant connu ces dernières années une augmentation sans précédent.

Le présent projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, adopté par l'Assemblée nationale le 17 juillet dernier, sur le rapport de M. Christian Estrosi, donne des orientations fortes et prévoit l'allocation de moyens considérables pour inverser cette tendance.

Comme l'a dit en effet le ministre de l'intérieur, le 26 juin dernier, devant les responsables de la police nationale, « *il n'y a pas de fatalité à l'explosion de l'insécurité* ».

Ce projet de loi, à la fois ambitieux et réaliste, dessine une nouvelle architecture de la sécurité intérieure permettant d'organiser la synergie des moyens de l'État. Il annonce un effort budgétaire de grande ampleur qui se concrétisera par la création de **13 500 nouveaux emplois** dans la police et la gendarmerie nationales et **l'allocation de 5,6 milliards d'euros** supplémentaires sur cinq ans à ces deux forces.

De même que le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice déposé en première lecture devant notre assemblée le 17 juillet dernier¹, ce projet met ainsi en œuvre les engagements du Président de la

¹ *Projet de loi n°362 (2001-2002)*

République en créant les conditions d'une politique efficace de sécurité qui a fait défaut les années précédentes.

Dans la ligne des principes posés par la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995, dont l'application a été hypothéquée par le manque de moyens, il s'attache à rétablir la sécurité, afin que puisse être garanti sur l'ensemble du territoire ce droit fondamental qui est « *l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* »¹.

Ce projet de loi a ainsi pour objectif de rétablir la « *première des libertés* » en luttant sans merci contre l'insécurité, qui, comme l'a fait ressortir le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale, le 3 juillet dernier, apparaît comme la « *première des inégalités* » puisqu'elle atteint au premier chef les personnes les plus modestes.

I. UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE

A. UNE CROISSANCE INSUPPORTABLE DE L'INSÉCURITÉ

1. Une délinquance en accroissement

Avec **4.061.792 faits constatés**, l'année 2001 a connu une augmentation inquiétante de **7,69%** des crimes et délits, après celle de **5,72%** intervenue en 2000.

ÉVOLUTION DÉCENNALE DE LA CRIMINALITÉ EN FRANCE

Années	Nombre d'infractions	Evolution en %	Taux pour 1000 habitants
1991	3.744.112	+ 7,20	66
1992	3.830.996	+ 2,32	67
1993	3.881.894	+ 1,33	67
1994	3.919.008	+ 0,96	67
1995	3.665.320	- 6,47	63
1996	3.559.617	- 2,88	61
1997	3.493.442	- 1,86	60
1998	3.565.525	+ 2,06	61
1999	3.567.864	+ 0,07	61
2000	3.771.849	+ 5,72	64
2001	4.061.792	+7,69	69

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

¹ Article premier de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Le seuil des 4 millions d'infractions constatées a ainsi été franchi pour la première fois.

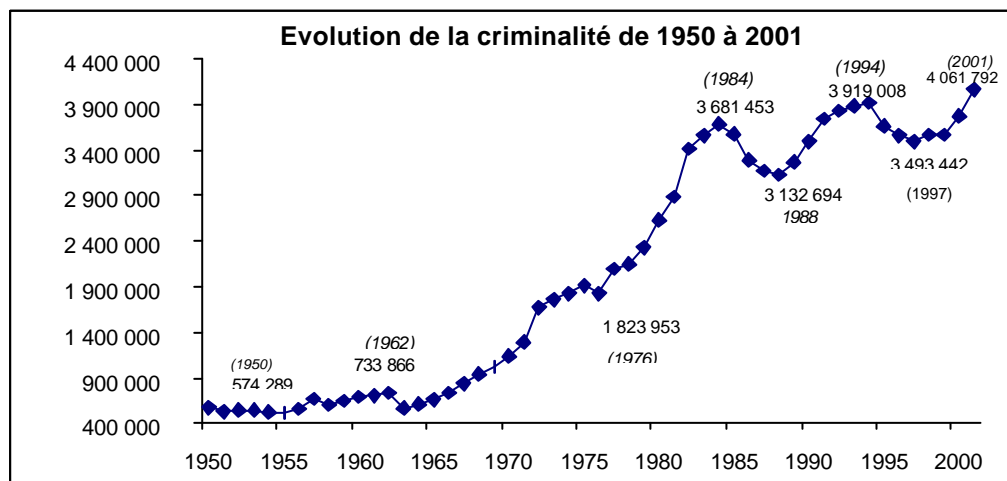
Les vols représentent un peu moins des deux tiers des infractions. Ils ont augmenté de plus de 8% en 2001.

LES CATÉGORIES D'INFRACTIONS EN 2001

Catégorie	Faits constatés	% du total
Vols	2 522 346	62,01%
Infractions économiques et financières	366 208	9,01%
Atteintes aux personnes	279 610	6,88%
Autres infractions (dont stupéfiants)	893 628	22,00%
Total	4 061 792	100%

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

On rappellera que, sur longue période, les chiffres de la criminalité ont été **multipliés par plus de 6 depuis 1950**, la croissance ayant été constante depuis cette date, à des rythmes plus ou moins élevés, avec néanmoins un premier retournement de tendance de 1984 à 1988, et un autre de moindre ampleur de 1994 à 1997. Le seuil de 1 million d'infractions a été atteint en 1969, celui de 2 millions en 1977 et celui de 3 millions en 1982.



Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

2. Une délinquance multiforme présentant des caractéristiques inquiétantes

a) Une délinquance de plus en plus violente

La violence affecte de plus en plus les Français dans leur vie quotidienne.

Au sein de la délinquance de voie publique, les **coups et blessures volontaires** et les **vols avec violence** ont connu une croissance constante ces quinze dernières années. Ayant été multipliés par plus de deux fois et demi depuis 1988, ils ont continué à augmenter respectivement de 9,47% et de 23,41% en 2001.

Évolution des infractions violentes les plus courantes

Infractions	1988	1992	1996	2000	2001	Évolution 2001/2000	Évolution 2001/1988
Coups et blessures Volontaires	42 512	55 613	75 425	106 484	116 658	+ 9,47%	+174%
Vols avec violence	43 409	60 324	70 031	101 223	124 918	+ 23,41%	+188%

Données communiquées par le ministère de l'Intérieur

b) Une délinquance impliquant un nombre croissant de mineurs

Entre 1997 et 2002, le nombre de mineurs mis en cause est passé de 154 437 à 177 017, soit une **augmentation de 14,6%**, six fois supérieure à celles des majeurs mis en cause. La part des mineurs dans le total des mis en cause s'élève ainsi à **21,2%** en 2001 pour 19,4% en 1997. Elle n'était que de 10% en 1970 et de 13,2% en 1991.

Cette part est particulièrement importante pour les faits de délinquance de voie publique où les mineurs représentent, en 2001, 36,1% des personnes mises en cause.

c) Une délinquance se diffusant sur l'ensemble du territoire

Quatre régions particulièrement urbanisées, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et, surtout, Ile-de-France, concentrent à elles seules plus de la moitié des faits constatés (54%) alors qu'elles ne représentent que 40% de la population.

Cependant, la délinquance, longtemps cantonnée dans les zones urbaines, se diffuse désormais dans les zones périurbaines et dans les zones rurales du fait d'une mobilité accrue des délinquants.

L'augmentation des faits constatés par la gendarmerie est un bon indicateur de cette évolution, dans la mesure où cette arme exerce ses compétences dans les zones périurbaines et les zones rurales couvrant 95% du territoire national et 50% de la population française.

Entre 1997 et 2001, les faits constatés par la gendarmerie nationale (1/3 de l'ensemble des faits) ont ainsi augmenté de 20,3% contre 14,9% pour ceux constatés par la police nationale.

Ce phénomène a été encore plus marqué pendant l'année 2001 et semble se poursuivre en 2002, comme en témoigne l'augmentation de 19,67% des faits constatés par la gendarmerie nationale en mai dernier.

Criminalité globale selon les services de constatation

Service	Nombre d'infractions		Évolution
	2000	2001	2001/2000
Police nationale	2 798 906	2 973 207	6,23%
Gendarmerie nationale	972 943	1 088 585	11,89%
Total	3 771 849	4 061 792	7,69%

Source : ministère de l'intérieur

3. Une délinquance encouragée par une relative impunité

Le taux d'élucidation des crimes et délits témoigne de l'efficacité des services de sécurité.

Or, moins **d'un crime ou délit sur quatre est élucidé**. Le taux d'élucidation tous services confondus s'élève à **24,92%** en 2001. Il est en baisse constante depuis 1991 où il s'établissait à 36,8%. Ce sont les infractions subies le plus couramment par les citoyens qui ont le moins de chance d'être élucidées¹.

De plus, d'après les chiffres fournis par la chancellerie, les affaires élucidées **sont classées sans suite une fois sur trois** du fait de l'encombrement des juridictions. En 2001, 32,1% des affaires élucidées

¹ 75,73 % des homicides sont élucidés contre 8 % des cambriolages.

(413 876) ont en effet été classées sans suite malgré le développement de procédures alternatives aux poursuites (19,2% des affaires élucidées).

Enfin, nombre de peines prononcées par les juridictions ne sont jamais exécutées.

Il en résulte une impunité certaine encourageant à la délinquance et provoquant le découragement des citoyens et des forces de sécurité.

B. LA FAILLITE DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ

Cette explosion de la délinquance est en grande partie le reflet de l'inadaptation de la politique menée par le précédent gouvernement. Ce dernier n'a pas su mobiliser les moyens nécessaires ni conduire les indispensables réformes d'organisation. Il a en outre imposé à marche forcée une politique de proximité qui s'est révélée être plus un affichage qu'une réalité, au détriment des capacités d'investigation des services.

a) Des moyens insuffisants

Les objectifs d'investissement fixés par la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 ont été abandonnés. Les investissements ont ensuite été décidés sans vision d'ensemble cohérente.

Malgré une priorité affichée pour la sécurité, les budgets successifs de la police nationale ont connu une progression à peine supérieure à celle de l'ensemble des budgets de l'État. Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2000, la Cour des comptes relève ainsi qu'entre 1997 et 2000, la progression de l'agrégat police a stagné en francs constants, hors dépenses relatives aux adjoints de sécurité.

Dans le même temps, les crédits d'équipement de la gendarmerie ont diminué en valeur réelle.

L'accroissement des effectifs de policiers et de gendarmes a été faible au regard de celui de la délinquance.

Pour la police, la dernière législature a été marquée par un faible nombre de créations d'emplois budgétaires de policiers actifs, les 13 616 créations d'emplois entre 1997 et 2002 s'expliquant essentiellement par l'ouverture de postes d'adjoints de sécurité. Le nombre réel de ces agents n'a cependant jamais atteint l'effectif budgétaire de 20 000, s'établissant à 15 564 au 1^{er} janvier 2002. S'agissant des policiers actifs, actuellement au nombre de 115 683, les créations de postes budgétaires (2 525) sont intervenues la dernière année, l'année 2001 ayant connu une régression de leur effectif par rapport à 1997.

Les recrutements d'emplois administratifs préconisés à hauteur de 5000 par la loi d'orientation du 21 janvier 1995 pour recentrer les policiers sur leurs missions de sécurité n'ont pas dépassé un millier depuis 1997.

Concernant la gendarmerie, on constate une stabilité des effectifs des militaires d'active depuis 1996, leur nombre n'ayant progressé que de 518 unités pour atteindre 80 912 en 2002, alors que les faits de délinquance augmentaient fortement dans les secteurs géographiques placés sous le contrôle de cette arme.

En outre, le gouvernement n'a pas été en mesure d'accomplir les réformes structurelles indispensables.

b) Une politique de proximité hypothéquée par le manque de moyens

L'article 3 de la loi d'orientation sur la sécurité plaçait parmi les orientations permanentes de la politique de sécurité « *l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux attentes et aux besoins des personnes en matière de sécurité* ».

Dans la ligne des orientations définies au colloque de Villepinte en octobre 1997, le gouvernement a progressivement généralisé à l'ensemble du territoire une police de proximité.

Cette politique, imposée à marche forcée, n'a pas reçu l'adhésion des personnels ni des administrations de l'Etat comme en témoignent les rapports de l'inspection générale de la police.

En pratique, le gouvernement **n'a pas été en mesure de placer sur le terrain les moyens matériels et humains nécessaires à cette politique .**

Le Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 avait prévu le redéploiement de 1200 policiers par an pendant trois ans au bénéfice des zones sensibles. Dans son rapport sur l'exécution du budget 2000, la Cour des comptes fait ressortir que les 26 départements classés les plus sensibles n'ont en réalité bénéficié en 2000 que de l'affectation de 132 policiers supplémentaires, tous fonctionnaires confondus.

Faute d'effectifs suffisants, la police de proximité a reposé en grande partie sur des adjoints de sécurité, emplois jeunes formés en quelques semaines, dont le statut relève du décret n° 2000-800 du 24 août 2000 et auxquels la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne a accordé des pouvoirs de police judiciaire.

Cette politique allait de pair avec le développement des **contrats locaux de sécurité** prévus par les circulaires interministérielles des

28 octobre 1997 et 7 juin 1999 avant de recevoir une consécration législative dans la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne. Cosignés par le préfet, le procureur de la République et le ou les maires concernés, ces contrats associent différents partenaires privés, tels les bailleurs sociaux ou les sociétés de transport. Au 15 juillet 2002, 600 contrats avaient été signés et 194 étaient en cours d'élaboration.

Mais ce relatif succès quantitatif cache **l'échec qualitatif de nombre de ces contrats**. Comme le révèlent les rapports de l'inspection générale de la police nationale, ils ont souvent été conclus sur la base de diagnostics locaux de sécurité insuffisants et ont fait l'objet d'une faible implication des administrations de l'État et d'un suivi insuffisant. Leur articulation avec la politique de la ville apparaît en outre complexe.

Nombre de maires considèrent par ailleurs qu'ils ne disposent pas en la matière d'un pouvoir d'animation suffisant.

Enfin, essentiellement basée sur la prévention et engagée dans un contexte de pénurie de personnels, cette politique de proximité s'est développée au détriment de la présence nocturne et des capacités d'investigation des services de sécurité, contribuant à une **baisse d'efficacité de l'activité répressive**.

II. DES ORIENTATIONS AMBITIEUSES MAIS RÉALISTES POUR INVERSER LA TENDANCE

Le présent projet de loi traduit la priorité accordée par le gouvernement à la sécurité.

Il ne se contente pas de prévoir **l'allocation de moyens humains et financiers supplémentaires** aux forces de sécurité. Il donne des orientations permettant de **mieux utiliser les moyens existants** et entre dans une **logique novatrice d'évaluation de la performance** de l'action conduite.

Comprenant six articles, il ne comporte que peu de dispositions directement normatives.

A travers les deux premiers articles renvoyant à de volumineuses annexes, il décrit les orientations de la politique de sécurité intérieure et la programmation financière correspondante pour les années 2003-2007.

Les dispositions législatives nécessaires à la mise en oeuvre de ces orientations devraient faire l'objet d'un projet de loi annoncé pour l'automne.

L'article 3 comprend cependant un important dispositif normatif de nature à faciliter et à accélérer la réalisation de certaines opérations immobilières de la police et de la gendarmerie nationales et également de la justice.

Le projet comporte en outre quelques dispositions jugées urgentes.

A. DE NOUVELLES ORIENTATIONS FORTES

L'article premier renvoie à l'annexe I qui fixe les grandes orientations de la politique de sécurité intérieure et retrace les moyens juridiques nouveaux qui devraient permettre une lutte plus efficace contre l'insécurité. Plusieurs points méritent d'être soulignés.

1. Une nouvelle architecture institutionnelle d'ensemble donnant un rôle élargi aux élus locaux

L'annexe décrit la nouvelle architecture institutionnelle mise en place. A côté des instances étatiques de décision à l'échelon national ou départementale, seront créées des instances locales de concertation associant les élus locaux.

a) Les instances étatiques de décision

Les orientations de la politique de sécurité données, au niveau national, par le Conseil de sécurité intérieure (CSI) et le ministre chargé de la sécurité intérieure seront déclinées à l'échelon local par les conférences départementales de sécurité.

- *Le Conseil de sécurité intérieure*

Traduisant l'importance accordée aux questions de sécurité, le décret n° 2002-890 du 15 mai 2002 a placé le Conseil de sécurité intérieure sous la présidence du chef de l'État. Ce conseil comprend, outre le Premier ministre et le ministre de la sécurité intérieure, le garde des sceaux, le ministre de la défense, le ministre de l'économie et des finances, le ministre du budget et le ministre chargé de l'outre-mer. D'autres ministres peuvent être appelés à y siéger en fonction de l'ordre du jour.

Le secrétaire général du CSI est nommé par le Président de la République et placé auprès de lui ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ M. Philippe Massoni a été nommé secrétaire général du CSI le 18 mai 2002.

- *La conférence départementale de sécurité*

Le CSI et le ministère de l'intérieur seront prolongés, à l'échelon territorial, par des conférences départementales de sécurité qui auront pour objectif de **décliner au niveau local les orientations générales de la politique de sécurité.**

Ces conférences départementales viennent d'ailleurs d'être instituées par le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

Aux termes de ce décret, la conférence départementale de sécurité est présidée conjointement par le préfet et le procureur de la République (un procureur de la République désigné par le procureur général en cas de pluralité de tribunaux de grande instance). Elle comprend, en outre, les responsables départementaux de la police, de la gendarmerie nationale, de l'éducation nationale, des administrations financières et de l'administration du travail et de l'emploi. Elle peut, en tant que de besoin, associer à ses travaux d'autres administrations et entendre des experts.

Elle se réunit au moins une fois par trimestre.

Elle a un rôle de décision, de coordination et d'évaluation des politiques.

Elle est ainsi chargée de mettre en œuvre dans le département les orientations et les décisions du gouvernement en matière de sécurité intérieure, d'assurer la cohérence de l'action des services de l'État, d'animer la lutte contre l'économie souterraine et les violences urbaines, de tenir les tableaux de bord de l'activité des services et d'évaluer les actions entreprises, de suivre les activités des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance créés par le même décret et d'établir un rapport sur la situation de la délinquance à l'attention du conseil départemental de prévention.

b) Les instances associant les élus locaux

L'annexe précise que « *l'ancrage des forces de sécurité dans la démocratie locale* » sera assuré grâce à la mise en place de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Elle ajoute que ces conseils locaux conduiront, en matière de prévention de la délinquance, une action de proximité en coordination avec le conseil départemental de prévention. Ces deux conseils ont d'ailleurs été créés par le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002.

- *Le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance*

Aux termes du décret du 17 juillet 2002, le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) est créé à l'initiative d'un conseil municipal. Plusieurs communes peuvent créer un conseil intercommunal, associant le cas échéant un établissement public de coopération compétent en matière de prévention de la délinquance.

Le conseil est placé sous la présidence du maire ou d'un maire ou, le cas échéant, sous celle du président de l'EPCI membre.

Il comprend, outre le préfet et le procureur de la République, des élus locaux, des représentants des administrations de l'État et des représentants des associations, organismes et professions concernés par les questions de sécurité.

Il se réunit au moins deux fois par an à l'initiative de son président et, de droit, à l'initiative du préfet ou de la majorité de ses membres.

Il est un lieu d'information et d'organisation de la coopération entre les différents intervenants dans le domaine de la sécurité et de la prévention.

En matière de lutte contre l'insécurité, il favorise l'échange d'informations avec les services de l'État auprès desquels il retranscrit les attentes des populations. Il est en retour informé régulièrement des statistiques et de l'évolution de la délinquance dans le ressort territorial.

Au titre de la prévention, il dresse le constat des actions de prévention et définit les objectifs et les actions coordonnées dont il suit l'exécution.

Il constitue ainsi l'enceinte normale d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des contrats locaux de sécurité.

Il se substitue donc aux comités de suivi des contrats locaux de sécurité et aux conseils communaux de prévention de la délinquance institués en 1983 et relevant du décret n° 92-343 du 1^{er} avril 1992.

Son action est conduite en coordination avec celle du conseil départemental de prévention.

- *Le conseil départemental de prévention*

Aux termes du décret du 17 juillet 2002, un conseil départemental de prévention est obligatoirement créé dans chaque département, sous la présidence du préfet.

Le président du conseil général et le procureur de la République (ou, en cas de pluralité, un procureur de la République désigné par le procureur général) en sont vice-présidents.

Le conseil comprend, en outre :

- des conseillers généraux et des présidents de conseils locaux de sécurité et de prévention ou, à défaut, des maires, désignés par le préfet ;

- des magistrats, dont le président du tribunal de grande instance, un juge des enfants et un juge de l'application des peines ;

- des représentants des services de l'État désignés par le préfet, dont des représentants de la police et de la gendarmerie, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire, ainsi que des représentants des services du département désignés par le président du conseil général ;

- des personnalités qualifiées désignées conjointement par le préfet et le président du conseil général.

Il se réunit au moins deux fois par an.

Il examine chaque année un rapport sur l'état de la délinquance dans le département qui lui est adressé par la conférence départementale de sécurité et il est informé deux fois par an par le préfet des travaux menés par cette conférence.

Il fait toute proposition et encourage les initiatives en matière de prévention et d'aide aux victimes.

Il dresse chaque année un bilan de l'activité des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

A Paris, il est créé un Conseil parisien de sécurité et de prévention de la délinquance. Des conseils pourront en outre être créés dans les arrondissements parisiens pour assurer le suivi des contrats de sécurité d'arrondissement.

- *Le droit à l'information des maires*

Lors de la discussion du projet de loi sur la sécurité quotidienne, à l'automne dernier, le Sénat avait insisté sur la nécessité pour les maires d'obtenir un véritable droit à l'information en matière de sécurité. Il avait en effet considéré comme anormal que le maire apprenne dans la presse certains événements intervenus dans sa commune et que son information dépende de la qualité de ses relations personnelles avec les responsables des services de sécurité. Le texte de l'annexe organise une information périodique sur la

délinquance dans la commune au sein du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance mais n'apporte pas de précision sur le droit permanent à l'information des maires.

Le décret du 17 juillet 2002 précise cependant que, indépendamment de l'existence d'un conseil local de sécurité et de prévention, **les maires sont informés sans délai des actes graves de délinquance commis dans leur commune** et qu'ils sont informés au moins une fois par an de l'ensemble des moyens mis en œuvre par l'Etat dans la commune.

Les élus locaux se verront ainsi dotés d'un véritable droit à l'information sur les questions de sécurité et ils participeront aux politiques de prévention.

Ils ne seront cependant pas dotés d'un pouvoir de commandement opérationnel des forces de sécurité.

Sur proposition du gouvernement, **l'Assemblée nationale** a détaillé la composition et les missions des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, annonçant ainsi certaines dispositions figurant dans le décret du 17 juillet 2002. Elle a précisé, en outre, que **seraient examinées les conditions dans lesquelles les compétences de ces conseils pourraient être étendues, une mission étant confiée à cet effet à un élu.**

Il était peu question des **polices municipales** dans le projet de loi. **L'Assemblée nationale** a précisé, sur proposition de la commission des Lois, que seraient recherchés les moyens de **renforcer l'action des polices municipales.**

2. La recherche d'une véritable synergie entre l'ensemble des services de l'État

L'annexe I confirme la volonté du gouvernement de faire travailler ensemble les forces de sécurité. Cette orientation, qui s'est déjà traduite par la création d'un grand ministère de l'intérieur et par celle des groupes d'intervention régionaux, conduit à préconiser une mise en commun des moyens de la police et de la gendarmerie nationales.

a) La création d'un grand ministère de la sécurité intérieure

Conformément aux engagements pris durant la campagne présidentielle a été créé un grand ministère de la sécurité intérieure ayant autorité tant sur la police que sur la gendarmerie nationales, dans le but de mieux conjuguer les efforts des deux forces.

Jusqu'à présent, le ministre de l'intérieur ne dirigeait que les seuls effectifs de la police nationale, les gendarmes relevant du ministère de la défense.

L'article 3 du décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 prévoit que, pour l'exercice de ses fonctions, le ministre de la sécurité intérieure est **responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale**. Toutefois, il définit ses missions, les conditions de leur accomplissement ainsi que les modalités d'organisation qui en résultent « en concertation » avec le ministre de la défense.

Les gendarmes gardent leur statut militaire et continuent à relever à cet égard du ministre de la défense.

L'article 4 du décret du 15 mai 2002 prévoit également que le ministre de la sécurité intérieure peut faire appel aux directions générales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des impôts et des douanes et droits indirects. Ces orientations nouvelles ont d'ailleurs déjà trouvé leur prolongement à travers la mise en place des groupes d'intervention régionaux.

En outre, le décret n° 2002-956 du 4 juillet 2002 a complété le décret d'attribution précité afin de préciser que le ministre de la sécurité intérieure participe à la définition et à la mise en œuvre de la sécurité routière.

b) La mise en place des groupes d'intervention régionaux (GIR)

Les groupes d'intervention régionaux (GIR) ont été créés au sein de chaque région administrative par circulaire interministérielle, dès le 22 mai 2002, mettant ainsi en œuvre un engagement du Président de la République.

Composés de policiers, de gendarmes et de fonctionnaires des administrations financières, du travail et de l'emploi, ils ont pour but de lutter en profondeur, dans la durée et de manière pluridisciplinaire, contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée dans les secteurs urbains et périurbains difficiles.

Vingt huit groupes ont été constitués en métropole dès le mois de juin 2002¹. Deux personnes ont été récemment désignées au sein des directions générales de la police et de la gendarmerie nationales pour assurer leur coordination.

¹ Dans la région parisienne, un GIR est créé par département de la petite ou grande couronne, Paris étant exclu du dispositif. Outre-mer, toute latitude est laissée aux préfets ou aux autorités pour adapter les dispositions de la circulaire.

Ces unités sont rattachées, pour 18 d'entre elles, à un service régional de police judiciaire¹ et, pour les dix autres, à une section de recherche de la gendarmerie nationale. Dans le premier cas, le groupe est commandé par un commissaire de police assisté par un officier de gendarmerie, dans le second cas, par un officier de gendarmerie assisté d'un fonctionnaire de police.

Ils interviennent au niveau départemental à l'initiative conjointe du préfet et du procureur de la République après arbitrage, en cas de requêtes multiples, du préfet de région et du procureur général. En matière d'enquêtes judiciaires, les fonctionnaires et les militaires regroupés en leur sein agissent selon les objectifs définis par l'autorité judiciaire.

Les 28 GIR possèdent une structure permanente restreinte appelée unité d'organisation et de commandement (UOC), composée de policiers et de gendarmes ainsi que d'un fonctionnaire des impôts et d'un fonctionnaire des douanes. Celle-ci dispose de « personnels-ressources » mobilisables en fonction des besoins, dont l'effectif et l'origine peuvent varier selon les régions. Au total, 1582 agents sont concernés, toutes administrations confondues, dont 262 au titre des structures permanentes.

Il a été procédé à une première évaluation de l'activité des **GIR** le 22 juillet dernier.

L'Assemblée nationale a complété les dispositions de l'annexe I relatives aux GIR en précisant :

- sur proposition de M. Thierry Mariani, que leur compétence s'étendrait à la lutte intérieure contre les réseaux **d'immigration clandestine** ;

- sur proposition de Mme Christine Boutin, que leur compétence s'étendrait aux délits commis par les **gens du voyage** justifiant l'intervention de plusieurs administrations ;

- sur proposition de M. Jean-Christophe Lagarde et des membres du groupe UDF, que le **maire** pourrait faire des propositions concernant leur priorité d'action.

Afin de faciliter les échanges de renseignements entre les personnes collaborant dans ces structures, l'Assemblée nationale a en outre adopté, sur proposition de la commission des Lois, un *article 4 bis* autorisant la **levée du secret professionnel** s'imposant aux agents des administrations financières (voir infra).

¹ Les GIR des départements de la petite couronne parisienne sont rattachés à la direction départementale de police judiciaire correspondante, et ceux de la grande couronne, au service régional de police judiciaire de Versailles.

c) Le rapprochement des moyens de la police et de la gendarmerie nationales

- *La logistique*

Le texte de l'annexe prévoit la mise en commun de certains moyens logistiques de la police et de la gendarmerie nationales, pouvant se traduire par la passation de marchés publics communs ou une utilisation commune des moyens d'entretien automobile, par exemple, ainsi que le développement de formations communes.

- *Les fichiers de police judiciaire*

La police nationale et la gendarmerie nationale gèrent chacune leurs propres fichiers de police judiciaire. Il est prévu dans un premier temps un accès réciproque aux fichiers tenus par chacune, et à terme, une **architecture intégrée de ces fichiers**.

A l'heure actuelle, certains fichiers, tels le fichier des véhicules volés et le fichier des personnes recherchées, sont alimentés de manière distincte par la police et la gendarmerie mais sont consultables dans leur ensemble par les agents des deux institutions.

Certains fichiers restent propres à chaque institution et ne sont pas consultables par l'autre : le système de traitement des infractions constatées (STIC) géré par la police nationale n'est pas compatible techniquement avec son homologue de la gendarmerie nationale, le système JUDEX. Aucun échange de données n'est organisé entre les deux fichiers et les agents de chaque institution ne sont pas juridiquement habilités à consulter le fichier de l'autre.

Cette situation confine à l'absurde. Il convient donc de trouver les moyens techniques et juridiques d'y mettre fin.

- *Les réseaux de communication*

La police et la gendarmerie ont mis en place deux réseaux de communications cryptées différents, le réseau Rubis pour la gendarmerie et le réseau Acropol pour la police.

Le réseau Rubis est actuellement en service sur l'ensemble du territoire alors que le réseau Acropol est en cours de développement, son achèvement étant prévu pour 2008, à raison de 14 départements couverts par an.

Ces deux réseaux, bien que fondés sur la technologie Tetrapol développée par l'industriel français EADS-Telecom, ne sont pas directement

compatibles, notamment parce qu'ils ne fonctionnent pas dans la même bande de fréquences.

Des essais d'interopérabilité ont cependant été menés. Il en ressort qu'il serait possible d'interconnecter les centres de commandements opérationnels de la police et de la gendarmerie. En complément, chaque département pourrait être équipé d'une « valise de rebouclage » permettant de satisfaire des besoins d'interopérabilité au niveau d'opérations programmées.

A terme, il est indispensable d'envisager la mise en place d'un réseau unique répondant non seulement aux besoins de la police et de la gendarmerie nationales, mais éventuellement à ceux des services d'incendie et de secours.

3. Une volonté de réorganisation territoriale de la police et de la gendarmerie nationales

Des redéploiements d'effectifs sont envisagés entre les zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et à l'intérieur de celles-ci.

De tels redéploiements, qui devraient se solder par la fermeture de commissariats ou de brigades de gendarmerie, avaient été proposés par le rapport Carraz-Hyest en 1998 mais s'étaient heurtés à l'opposition conjuguée des élus locaux et des policiers.

Pour la gendarmerie, est mis en avant le concept de **communauté de brigades** devant permettre de mutualiser les moyens de plusieurs brigades sous un commandement unique.

Nombre de petites brigades, dont l'effectif ne dépasse souvent pas six gendarmes, sont en effet dans l'incapacité d'assurer seules leurs missions.

Lors de son audition, le ministre de l'intérieur a affirmé qu'il ne s'agirait pas d'imposer un plan préétabli mais de **définir les meilleures solutions au plus près du terrain en concertation avec les élus locaux.**

Il a insisté sur le fait que les réorganisations n'interviendraient pas dans un contexte de pénurie de personnel, puisque de nombreux recrutements étaient envisagés, mais dans le souci d'une meilleure efficacité.

4. Un meilleur équilibre entre la police de proximité et l'action judiciaire

La police de proximité sera confortée et accompagnée par un renforcement de la présence nocturne.

Dans le même temps, l'action judiciaire des services sera amplifiée. Le nombre d'officiers de police judiciaire issus des gardiens de la paix sera augmenté et leur qualification sera mieux prise en compte dans le développement de leur carrière.

La compétence territoriale des officiers de police judiciaire sera étendue à l'ensemble du département, voire, pour certains, à la zone de défense, afin de mieux lutter contre la délinquance itinérante.

La délinquance est en effet de plus en plus mobile. Elle ne s'arrête pas aux limites des circonscriptions de sécurité publique.

Il semble à votre commission, qu'à défaut de reconnaître à tous les officiers de police judiciaire une compétence nationale comme en possèdent les agents affectés dans les offices centraux, ce qui pourrait poser des problèmes de contrôle des agents par l'autorité judiciaire, il serait à tout le moins nécessaire **de doter les agents affectés dans les services spécialisés d'investigation, tels notamment les services régionaux de police judiciaire et les sections de recherche de la gendarmerie, d'une compétence judiciaire s'étendant au ressort de la zone de défense¹.**

Cette extension serait d'ailleurs de nature à régler les difficultés apparues sur le terrain s'agissant de l'habilitation judiciaire des agents affectés dans les GIR.

5. Une utilisation plus rationnelle des compétences

a) Le recentrage des policiers et des gendarmes sur des missions liées à la sécurité

La problématique du recentrage des policiers et des gendarmes sur les missions directement liées à la sécurité avait été soulevée par la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995. Elle n'a pas véritablement évolué depuis. Elle concerne le recrutement d'agents administratifs et la suppression des « tâches indues ».

¹ Il existe actuellement sept zones de défense.

- *Le recrutement d'agents administratifs*

Les tâches d'administration et de formation immobilisent inutilement des effectifs opérationnels que le recrutement d'agents administratifs permettrait de reverser sur le terrain. La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 avait d'ailleurs prévu la création de 5 000 emplois administratifs en cinq ans, mais entre 1995 et 2000, seuls 500 postes ont été effectivement créés.

- *La résorption des « tâches indues »*

Les forces de sécurité souhaitent par ailleurs être déchargées de certaines contraintes qui obèrent leur capacité opérationnelle, telles les **gardes statiques** ou le **transfèrement des détenus**.

Le développement de dispositifs de vidéosurveillance et le transfert de gardes statiques, là où cela est possible, à des agents du secteur privé permettraient de limiter la charge induite par ces gardes.

Une réflexion doit être lancée avec le ministère de la justice sur la possibilité de confier les **extractions et le transfèrement des détenus** ainsi que la surveillance des détenus hospitalisés à l'administration pénitentiaire. Le projet prévoit que des propositions devront être faites dans le délai de six mois à compter de la publication de la loi.

Aujourd'hui, environ 4.000 policiers et gendarmes sont en effet occupés à temps plein par ces tâches, qui sont susceptibles de paralyser l'action des services de sécurité dans les petites villes où sont implantées des prisons.

Il serait souhaitable de pouvoir procéder localement à des **expérimentations**, y compris en prévoyant le recours à des sociétés privées dans le cas de détenus non dangereux.

Votre commission s'interroge sur la possibilité d'organiser le **déplacement des magistrats** eux-mêmes vers les zones de détention. Compte tenu de la charge de travail pesant sur eux, cette possibilité ne pourrait cependant être mise en œuvre que dans des cas très limités¹.

Pourraient également intervenir certains **allègements de procédure pénale** limitant le nombre de cas où les détenus doivent être obligatoirement

¹ Par exemple vers la zone de rétention administrative de Roissy dans laquelle ont été aménagés des locaux spécifiques devant permettre l'intervention des juges du tribunal de grande instance de Bobigny.

présentés à un magistrat. Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice contient d'ores et déjà des dispositions allant en ce sens¹.

- *L'externalisation de certaines tâches*

D'autres tâches, telle la **réparation des véhicules automobiles** pourraient être externalisées dans la ligne des expériences déjà conduites.

Le développement de l'externalisation exigerait cependant des assouplissements du code des marchés publics, s'agissant notamment de la définition de la personne responsable d'un marché.

- b) Une nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles*

Les 30 000 hommes des forces mobiles seront utilisés en appui des missions de sécurité quotidienne au plus près de leur casernement dans le prolongement du timide essai de « fidélisation des forces mobiles » déjà initié.

- c) La création d'une réserve civile de la police*

Une réserve civile de la police nationale sera créée sur le modèle de la réserve existant dans la gendarmerie nationale. Elle permettra d'utiliser en renfort des agents bien formés.

Pendant les cinq années suivant leur départ à la retraite, les fonctionnaires actifs de la police nationale seront ainsi susceptibles d'être appelés, si les circonstances l'exigent, pour accomplir des missions de renfort. Sur la base du volontariat, ils pourront, en outre, participer à des missions de solidarité relevant du soutien social de proximité ou leur permettant de transmettre leurs connaissances à de jeunes policiers.

6. La lutte contre l'insécurité routière placée au rang des priorités

Le renforcement de la lutte contre l'insécurité routière est placée parmi les priorités annoncées.

Avec près de 8 500 morts et plus de 150 000 blessés par an, les résultats de la France en matière de sécurité routière sont en effet inquiétants au regard de ceux des autres grands pays industrialisés.

¹ Ce projet de loi permet au président de la chambre de l'instruction de refuser dans certains cas la comparution d'une personne effectuant une demande de mise en liberté. Il supprime en outre l'obligation du débat contradictoire en matière d'aménagement des peines lorsque la demande d'un condamné reçoit l'accord du ministère public.

Le président de la République a d'ailleurs annoncé le 14 juillet 2002, que la « *lutte contre l'insécurité routière* » constituerait l'un des grands chantiers de son quinquennat.

Quelques jours avant, le décret n° 2002-956 du 4 juillet 2002 avait complété le décret d'attribution du ministre de la sécurité intérieure afin de préciser que ce dernier participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique en matière de sécurité routière.

Le texte prévoit à cet effet un renforcement de l'action répressive de la police et de la gendarmerie nationales¹.

Il envisage des circonstances aggravantes aux infractions commises sous l'empire de stupéfiants.

Il préconise, dans la ligne de l'article 14 de la loi d'orientation du 21 janvier 1995, qui n'a jamais reçu application, l'intégration de dispositifs permanents de constatation des infractions dans les infrastructures routières.

La sécurité routière passe également, en tout état de cause, par l'amélioration de la qualité de la voirie et des véhicules.

7. Le développement de moyens juridiques nouveaux

a) Application de certaines dispositions de la loi du 21 janvier 1995

Le texte prévoit la mise en oeuvre de certaines dispositions de la loi du 21 janvier 1995 qui n'ont pas encore reçu application :

- *l'article 11* prescrivant des études de sécurité préalables à la construction de bâtiments ;

- *l'article 14* prévoyant l'intégration de dispositifs de contrôle des infractions dans les infrastructures routières ;

- *l'article 15* prévoyant l'installation sur les véhicules de dispositifs de télédétection des véhicules volés, sachant que cette matière relève désormais de la réglementation européenne.

¹ En 2001, 17.501.856 infractions au code de la route ont été constatées, dont 246.162 délits. Sur ces délits, 47 % concernaient l'alcoolémie au volant.

b) Mesures nouvelles

Le texte prévoit ensuite d'autres mesures tendant au renforcement de l'efficacité des investigations policières et à une meilleure prise en compte de formes nouvelles de criminalité :

- extension du fichier automatisé des empreintes digitales ;
- accès facilité pour les officiers de police judiciaire à certaines informations détenues par des tiers (établissements financiers, opérateurs de téléphonie mobile) ;
- meilleure protection des témoins et des victimes ;
- prise de mesures permettant de lutter plus efficacement contre le trafic de drogue, le racolage, la mendicité agressive, les regroupements dans les halls d'immeubles, l'envahissement des propriétés privées par les gens du voyage ou l'absentéisme scolaire.

A cet égard, **l'Assemblée nationale** a prévu, sur proposition de la commission des Finances, de **renforcer les sanctions applicables aux gens du voyage** stationnant illégalement sur les propriétés publiques ou privées, notamment en permettant **la saisie des véhicules**.

Votre commission est très sensibilisée à cette question. Elle estime que les maires ayant aménagé ou ayant participé au financement d'une aire d'accueil doivent pouvoir obtenir de **manière urgente et automatique** l'expulsion des gens du voyage installés sur d'autres terrains publics ou privés situés sur le ressort de leur commune. Elle souhaiterait donc que **la procédure d'évacuation forcée des gens du voyage prévue par l'article 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage soit accélérée.** A l'heure actuelle, le recours à un huissier est obligatoire et la décision est prise contradictoirement en la forme des référés, souvent plusieurs jours après l'installation illégale. Il serait souhaitable de pouvoir obtenir en urgence **une ordonnance sur requête** qui serait mise à exécution sans délai par les services de sécurité ;

- utilisation par les services de sécurité des objets saisis ;
- prise de mesures techniques permettant de bloquer l'usage des téléphones portables ;
- actualisation de la législation sur les armes ;
- aggravation des sanctions pénales pour les infractions commises sous l'effet de l'alcool ou de produits stupéfiants ;

- aggravation des sanctions pénales pour non respect des arrêtés municipaux.

Ces dispositions seraient présentées au Parlement à l'automne. Certaines, comme l'extension des possibilités d'anonymat des témoins ou l'attribution de l'aide juridictionnelle aux victimes, sont d'ores et déjà inscrites dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

8. Une logique d'évaluation des performances

Le texte de l'annexe I précise que sera mise en œuvre une politique de gestion par objectifs et qu'il sera tenu compte des résultats de cette gestion dans la progression de carrière des agents.

Cette disposition provoque une certaine inquiétude chez les fonctionnaires en l'absence de détermination de critères objectifs de mesure de la performance des agents.

L'article 5 du projet de loi prévoit en outre que l'application de la loi d'orientation fera l'objet d'une **évaluation annuelle** par une instance extérieure aux services concernés permettant de mesurer les résultats obtenus par la police et la gendarmerie nationales et de les rapporter aux moyens engagés.

Est ainsi engagée une **démarche novatrice d'évaluation des performances des forces de sécurité**, sans que soient toutefois précisés les critères d'évaluation retenus ni l'organisme extérieur susceptible de procéder à une telle évaluation.

Sur proposition de la commission des Finances, **l'Assemblée nationale** a anticipé dès 2003, pour les crédits de la sécurité intérieure, le lien entre la procédure budgétaire et l'évaluation des performances que la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 a institué pour l'ensemble des ministères à compter de 2006.

Elle a donc prévu que des objectifs de performance de la police nationale et de la gendarmerie nationale seraient présentés chaque année dans le cadre du projet de loi de finances initiale et que les résultats feraient l'objet d'une communication au Parlement à l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement.

Elle a en outre prévu le dépôt par le Gouvernement d'un rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la loi d'orientation.

Il conviendra également de disposer de **chiffres de la délinquance** qui reflètent mieux la réalité, dans la ligne des propositions faites par nos

collègues, MM. Christophe Caresche et Robert Pandraud, dans leur rapport présenté en janvier 2002 dans le cadre de la mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance. Dans l'immédiat, le ministre de l'intérieur a indiqué, lors de son audition, qu'il souhaitait garder les statistiques actuelles résultant de la tenue de « l'état 4001 » afin de ne pas être accusé de « casser le thermomètre ».

B. UNE PROGRAMMATION DE MOYENS CONSÉQUENTS

Le présent projet de loi marque un tournant par rapport à la dernière législature en raison de l'ampleur des efforts destinés aux moyens humains et matériels des forces de sécurité intérieure.

L'article 2 et l'annexe II prévoient d'attribuer à la police et à la gendarmerie nationales une enveloppe financière supplémentaire de **5,6 milliards d'euros** au cours des cinq prochaines années (2,75 milliards pour la police et 2,85 milliards pour la gendarmerie) permettant notamment de créer **13 500 emplois** (7 000 dans la gendarmerie et 6 500 dans la police en plus de la consolidation des 2 162 « surnombres » existants).

L'Assemblée nationale a précisé que ces moyens supplémentaires seraient accordés sur la base des crédits ouverts par **la loi de finances initiale pour 2002¹**.

1. Les dépenses de personnel

Les dotations supplémentaires affectées aux dépenses de personnel pour l'ensemble de la période 2003-2007 s'élèveront à **2,7 milliards d'euros** (1,57 milliard pour la police nationale et 1,13 milliard pour la gendarmerie nationale).

Elles permettront de prendre des **mesures catégorielles** et de **développer l'action sociale** enfin d'apporter aux agents la reconnaissance qui leur est due.

Elles permettront également la création de **13 500 emplois** supplémentaires, qui seront affectés en priorité :

- à la sécurité de proximité (2 000 emplois dans la police et 4800 dans la gendarmerie) ;

¹ Ces crédits s'élèvent à 3.927 millions d'euros pour la gendarmerie nationale et à 5.149 millions d'euros pour la police nationale.

- au renforcement des capacités d'investigation (1 000 emplois dans la police et 400 dans la gendarmerie) ;

- à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée (300 emplois dans la police et 300 dans la gendarmerie) ;

- à la protection des frontières (700 emplois dans la police) ;

- à la lutte contre l'insécurité routière (500 emplois dans la police et 700 dans la gendarmerie) ,

- au renforcement des capacités d'administration, de formation et de contrôle (2000 emplois dans la police et 800 dans la gendarmerie).

Il convient de noter qu'indépendamment de ces recrutements supplémentaires, la **capacité opérationnelle** des forces pourrait être modifiée par plusieurs facteurs :

- le **recrutement de personnels administratifs** et la **réduction des tâches dites indues** (gardes statiques, transfèrement des détenus, réparation des véhicules) devraient permettre de gagner des capacités opérationnelles en recentrant les forces de l'ordre sur leurs missions premières au service de la sécurité ;

- en revanche, la mise en œuvre de la **réduction du temps de travail** obèrera la capacité opérationnelle des forces de sécurité. Dans la police nationale, elle sera compensée pour partie par des recrutements supplémentaires et pour partie par des rachats de jours. Les modalités arrêtées par le précédent gouvernement auraient engendré un déficit opérationnel de 4000 hommes. Le rachat de jours supplémentaires, selon des modalités en cours de définition, est envisagé afin de limiter ce déficit.

- l'avenir des dispositifs permettant de recourir aux **adjoints de sécurité** et aux **gendarmes adjoints n'est pas évoqué par le texte.**

Le ministre de l'intérieur a estimé lors de son audition **que ces personnels avaient fait la preuve de leur utilité et qu'il conviendrait de pérenniser leur emploi sous une forme restant à définir.**

2. Un important programme d'investissement

Un important effort supplémentaire est consenti au profit du programme d'équipement : **2,2 milliards d'euros pour la période 2003-2007**, dont **1,02 milliard d'euros** pour gendarmerie nationale et **1,18 milliard d'euros** pour la police nationale. Ces moyens seront consacrés en priorité :

- au parc immobilier (75 millions d'euros annuels pour la police et 95 millions d'euros pour la gendarmerie),

- à l'achèvement du système de communications cryptées ACROPOL et à l'interconnexion des réseaux des deux forces (45 millions d'euros annuels),

- à la modernisation des services grâce à l'utilisation des nouvelles technologies (40 millions d'euros annuels pour la police et 30 millions d'euros pour la gendarmerie),

- à la mise à niveau du parc automobile (20 millions d'euros annuels pour la police et 40 millions d'euros pour la gendarmerie),

- à l'équipement individuel de protection des personnels (55 millions d'euros annuels pour la police et 40 millions d'euros pour la gendarmerie).

C. UN ASSOULISSEMENT DES RÈGLES JURIDIQUES RELATIVES AUX OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES (ART. 3)

L'article 3 contient d'importantes dispositions juridiques permettant d'accélérer la réalisation des opérations immobilières, notamment en favorisant un partenariat avec les collectivités locales.

Il assouplit ainsi les règles de **passation des marchés par l'Etat** en autorisant la passation d'un **marché global**, il favorise le **pré-financement d'opérations par le secteur privé** sur le domaine public et encourage le concours des **collectivités locales**.

Il autorise en premier lieu **l'Etat à passer un marché public global** portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement et l'entretien d'immeubles affectés à la police et à la gendarmerie nationales. Il s'inspire ainsi des possibilités ouvertes au ministère de la Justice par la loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire tout en les approfondissant. Ce faisant, il déroge à certaines dispositions de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et évite l'application de l'article 10 du code des marchés publics.

En second lieu, cet article facilite et **sécurise le recours à la maîtrise d'ouvrage privée** en permettant à l'Etat de conclure avec le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public un bail portant sur des bâtiments à construire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales comportant une option d'achat au bénéfice de l'Etat, et en autorisant le recours au **crédit-bail** pour le financement des opérations de construction.

Enfin, cet article comprend plusieurs dispositions encourageant le **concours des collectivités locales** à la réalisation d'opérations immobilières :

- il permet aux collectivités locales, jusqu'au 31 décembre 2007, de réaliser des opérations immobilières liées aux **besoins de la justice, de la police et de la gendarmerie nationales** afin de les mettre à la disposition de l'Etat ;

- il étend, jusqu'au 31 décembre 2007, aux besoins de la justice, de la police et de la gendarmerie nationales, la possibilité existant actuellement pour les collectivités territoriales de passer un **bail emphytéotique** sur un bien immobilier leur appartenant pour répondre à des besoins d'intérêt général relevant de leur compétence ou pour l'accomplissement d'une mission de service public les concernant ;

- il ouvre enfin droit aux attributions du **fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** pour les opérations immobilières des collectivités territoriales entreprises avant le 31 décembre 2007 relatives à des bâtiments affectés à l'usage de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales, à condition que les bâtiments concernés soient mis à disposition de l'Etat **à titre gratuit**.

Ces dispositions **n'opèrent pas un transfert aux collectivités locales de la compétence de la construction d'équipements liés à des activités régaliennes**. La participation des collectivités locales restera par essence facultative et temporaire. **Elle doit permettre un effort supplémentaire et non traduire un désengagement de l'Etat**.

Lors de son audition, le ministre de l'intérieur a clairement indiqué devant votre commission que les nouvelles dispositions ouvrant droit aux attributions du FCTVA pourraient être **cumulées avec les subventions actuellement accordées** aux collectivités qui réalisent des opérations au bénéfice de la gendarmerie nationale. Ces dispositions ont pour objectif de conforter juridiquement certaines pratiques et d'offrir **une palette de choix supplémentaires** aux collectivités locales qui désirent participer à l'effort en faveur de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales et non de supprimer les incitations actuelles.

D. AUTRES DISPOSITIONS

L'article 4 permet aux gendarmes de bénéficier d'une prolongation d'activité d'un an lorsqu'ils atteignent la limite d'âge de leur grade.

Inspiré d'une disposition prévue par l'article 88 de la loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 au bénéfice des personnels de l'administration pénitentiaire et des corps actifs de la police nationale, il permettra opportunément de ralentir les départs en retraite et de lisser les recrutements dans la gendarmerie.

L'article 4bis, introduit par **l'Assemblée nationale** sur proposition de la commission des Lois, permet la **levée partielle du secret professionnel** s'imposant aux **agents des administrations financières, fiscales ou douanières**. Il prévoit que ces agents seront tenus, dans le cadre de la lutte contre les trafics illicites, de communiquer les renseignements et documents dont ils disposent aux officiers et agents de police judiciaire.

Cette disposition facilitera le fonctionnement des groupes d'intervention régionaux dans lesquels les policiers et gendarmes collaborent avec des agents provenant des administrations fiscales et financières.

L'article 4 ter, introduit par **l'Assemblée nationale**, sur proposition du gouvernement, reporte, du 31 décembre 2002 au 31 décembre 2003, le délai au-delà duquel les aménagements de sécurité imposés par la loi du 10 juillet 2000 relative à la **sécurité du dépôt et de la collecte de fonds** devront avoir été réalisés par les donneurs d'ordre, sous réserve que ces derniers aient déposé un dossier auprès des administrations avant le 31 décembre 2002.

L'article 6, enfin, habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'extension des dispositions de *l'article 3* relatif aux opérations immobilières en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. **L'Assemblée nationale** a étendu le champ de cet article à l'application outre-mer de *l'article 4bis* relatif à la levée du secret professionnel des agents participant à une enquête.

*

* *

Ces orientations, combinées à celles figurant dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, s'agissant notamment de la délinquance des mineurs, constituent des engagements forts pris devant la représentation nationale, donc devant les Français. Elles sont de nature à mobiliser les énergies afin de garantir à nos concitoyens le rétablissement d'une sécurité à laquelle ils aspirent.

Dans l'attente du dépôt du projet de loi traduisant les orientations de nature législative retracées dans le présent projet de loi ainsi que de la présentation du projet de loi de finances pour 2003 qui commencera à mettre en œuvre l'augmentation des moyens programmée, **votre commission vous proposera d'adopter le présent projet de loi sans modification.**

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier et annexe I **Orientations de la politique de sécurité intérieure**

Cet article approuve les orientations de la politique de sécurité intérieure figurant dans l'annexe I.

Se situant dans la ligne tracée par la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995, l'annexe I retrace les principes généraux guidant la conduite de la politique de sécurité intérieure et décrit les nouveaux moyens juridiques que leur mise en œuvre impliquera.

Les dispositions législatives correspondantes seront prises dans un projet de loi, annoncé pour l'automne, certaines étant déjà incluses dans le projet de loi de programmation pour la justice.

1. Les principes généraux

Les principes généraux orientant la politique de sécurité sont déclinés sous neuf points.

- **Fixer la nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure**

La politique de sécurité sera définie au niveau national par le Conseil de sécurité intérieure, présidé par le chef de l'État et par le ministre de la sécurité intérieure.

Elle sera déclinée au niveau local par des conférences départementales.

Les élus locaux seront associés à cette politique à travers les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et les conseils départementaux de prévention.

Une politique de gestion par objectifs sera instaurée dont les résultats seront pris en compte dans la progression de carrière des fonctionnaires.

Seront créés des offices centraux de police judiciaire chargés de la recherche des malfaiteurs en fuite et de la délinquance itinérante.

Les groupes d'intervention régionaux associeront les services de sécurité et les administrations financières dans la lutte contre l'économie souterraine.

La complémentarité sera recherchée avec l'action des polices municipales et avec les acteurs de la sécurité privée.

- **Utiliser de manière plus cohérente et efficace les forces de sécurité intérieure pour faire face aux nouvelles exigences de la sécurité**

Dans le cadre d'une nouvelle doctrine d'emploi, les forces mobiles seront mises au service de la sécurité quotidienne.

Une répartition plus rationnelle sera recherchée entre les zones de compétence de la police et celle de la gendarmerie nationale et à l'intérieur de celle-ci.

Il sera mis un terme à l'emploi des policiers et des gendarmes dans des fonctions qui ne sont pas strictement liées à la sécurité.

- **Mieux équilibrer la police de proximité et l'action judiciaire des forces de sécurité intérieure**

La police de proximité sera consolidée par une présence nocturne renforcée.

L'action judiciaire sera développée grâce :

- à l'augmentation du nombre des officiers de police judiciaire et à la revalorisation de leur compétence ;

- à l'extension de leur zone de compétence au département, voire à la zone de défense ;

- au développement de la police scientifique et technique, grâce au renforcement des moyens et à la mise en cohérence des fichiers et des implantations de police scientifique de la police et de la gendarmerie nationales ;

- à l'adaptation de l'organisation des services de la gendarmerie à l'exigence judiciaire.

- **Adapter l'organisation, l'administration et la gestion aux nouveaux enjeux de la sécurité**

L'organisation administrative sera modernisée par :

- le regroupement des services régionaux de police judiciaire autour de neuf directions interrégionales ;

- la réorganisation de la gendarmerie en zone périurbaine ;

- une nouvelle organisation de la gendarmerie dans les zones rurales autour du concept de communauté de brigades ;

- la mise en commun de moyens logistiques de la police et de la gendarmerie nationales ;

- l'adaptation de la formation des personnels ;

- la déconcentration des pouvoirs de gestion.

- **Donner à la France un rôle moteur dans la coopération européenne et internationale en matière de sécurité intérieure**

La France développera la coopération internationale, notamment européenne, pour lutter contre le terrorisme, le crime organisé, le blanchiment et les filières d'immigration clandestine.

Le réseau des attachés de sécurité intérieure à l'étranger sera développé.

La France jouera un rôle moteur dans la création et la mise en place de l'espace européen de sécurité, de liberté et de justice.

Dans ce cadre, elle prendra des initiatives pour parvenir à la définition de règles communes en matière d'asile et d'immigration et participera aux autres réalisations de l'Union européenne (EUROPOL, la composante police de la gestion civile des crises, le collège européen de police, la gestion intégrée des frontières extérieures, les accords de coopération transfrontalière créant les centres de coopération policière et douanière et la future police européenne des frontières).

- **Créer une réserve civile de la police**

Une réserve civile de la police sera créée sur le modèle de la réserve existant dans la gendarmerie.

Dans les cinq ans suivant leur retraite, les policiers pourront ainsi être appelés en renfort si les circonstances l'exigent.

Sur la base du volontariat, ils pourront participer à des missions de soutien social de proximité, de formation des jeunes policiers ou de médiation en direction des jeunes en difficulté.

- **Développer l'accompagnement social au sein de la police et la gendarmerie**

Les forces de police et de gendarmerie se verront assurer la reconnaissance et le soutien dont elles ont besoin.

Une attention particulière sera portée au logement des personnels.

Des mesures d'accompagnement seront prévues en direction des familles.

Des incitations seront données pour prolonger la durée en poste des personnels dans les zones sensibles.

- **Mieux lutter contre l'insécurité routière**

L'action répressive des forces de sécurité sera renforcée à l'égard des infractions au code de la route.

Des incitations seront données aux gestionnaires du réseau routier pour implanter des dispositifs de constatation automatique des infractions.

- **Favoriser la prévention et l'insertion sociale**

Les forces de sécurité interviendront en amont de la commission des infractions en liaison avec les travailleurs sociaux, notamment en direction des jeunes et en milieu scolaire.

Le partenariat initié à travers les contrats locaux de sécurité sera renforcé.

Sera développée la prévention situationnelle qui tend à réduire les sources d'insécurité en agissant sur l'architecture et l'aménagement de l'espace urbain.

Les réseaux de transport seront humanisés et seront dotés d'équipements de sécurité.

2. Les moyens juridiques nécessaires

a) Achever la mise en application des dispositions de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995

Seront appliquées les dispositions de la loi du 21 janvier 1995 relatives :

- aux études de sécurité préalables aux réalisations d'équipements collectifs et de programmes de construction (art. 11) ;

- aux dispositifs de constatation automatique des infractions au code de la route (art. 14) ;

- aux dispositifs de prévention contre le vol de véhicules, sachant que cette matière relève désormais de la réglementation européenne (art. 15).

b) Donner aux services de sécurité les moyens juridiques nouveaux dont ils ont besoin pour lutter contre certaines formes de criminalité et de délinquance.

• Mesures tendant à restaurer l'autorité et la capacité des agents de l'État à agir

- meilleure protection des personnels ;

- création d'un office chargé de rechercher les délinquants en fuite ;

- simplification des enquêtes judiciaires ;

- élargissement de la compétence territoriale des officiers de police judiciaire ;

- sanctions plus sévères des violences, menaces et outrages à l'égard des dépositaires de l'autorité publique ;

- aggravation des sanctions pénales pour non respect des arrêtés municipaux.

- **Mesures tendant au renforcement de l'efficacité des investigations policières**

- recours accru aux techniques de vidéo-surveillance ;
- accès facilité pour les officiers de police judiciaire à certaines informations détenues par des tiers (établissements financiers, opérateurs de téléphonie mobile) ;
- utilisation par les services de sécurité des objets saisis ;
- accroissement de l'efficacité des investigations pendant la phase de flagrant délit ou d'enquête préliminaire ;
- utilisation des techniques modernes d'interception des messages et de surveillance ;
- extension du fichier automatisé des empreintes digitales ;
- accès réciproque de la police et de la gendarmerie nationales aux fichiers mis en place par le ministère de l'intérieur et le ministère de la défense ;
- meilleure protection des témoins et des victimes ;
- extension du champ d'application des livraisons surveillées et des infiltrations.

- **Mesures tendant à mieux prendre en compte les formes nouvelles de criminalité**

- prise de mesures techniques permettant de bloquer l'usage des téléphones portables volés ;
- mise en place d'un dispositif permettant la localisation des véhicules volés ;
- déploiement de moyens automatiques de constatation des infractions au code de la route et accélération du traitement pénal de ces infractions ;
- actualisation de la législation sur les armes ; mise en place d'un fichier national automatisé des personnes interdites d'acquisition ou de détention d'armes ; amnistie aux détenteurs irréguliers d'armes qui les remettraient aux autorités ; levée du secret professionnel des personnes informant les autorités qu'une personne dangereuse pour elle-même ou pour autrui détient une arme ;

- extension des compétences de la Mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques (MNCPC) au commerce illicite de produits précurseurs de drogue ;

- développement d'actions de prévention de l'usage des drogues, notamment à l'égard des mineurs ;

- prise en compte judiciaire plus rapide et plus effective de la délinquance des mineurs et extension des permanences de nuit des brigades des mineurs dans les quartiers sensibles ;

- aggravation des sanctions encourues pour non respect de l'obligation scolaire et renforcement du partenariat entre les services de l'éducation nationale, l'institution judiciaire et les forces de sécurité ;

- aggravation des sanctions pénales pour les infractions commises sous l'effet de l'alcool ou de produits stupéfiants ;

- éloignement du territoire des auteurs de racolage actif ou passif de nationalité étrangère ;

- prise de mesures permettant de lutter plus efficacement contre la mendicité agressive, les regroupements dans les halls d'immeubles, l'envahissement des propriétés privées par les gens du voyage, le défaut de permis de conduire et le refus d'obtempérer.

3. Les modifications apportées à l'annexe par l'Assemblée nationale

Outre quelques amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications au texte de l'annexe.

Sur proposition de M. Jean-Pierre Blazy et des membres du groupe socialiste, elle a insisté sur la nécessité de reconnaître à la **victime un véritable statut** et sur le devoir de conseil et d'assistance des forces de l'ordre à leur égard.

Cet amendement rejoint d'ailleurs l'esprit des instructions données par le ministre de l'intérieur aux services de sécurité.

Sur proposition de M. Rudy Salles, elle a prévu que les **conférences départementales** communiqueraient aux maires du département, au président du conseil général et aux parlementaires un **rapport annuel** sur l'état de la situation de la sécurité dans le département.

Sur proposition du gouvernement, elle a détaillé la **composition et les missions des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance**, annonçant certaines dispositions figurant dans le décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002. Elle a précisé en outre que seraient examinées les conditions dans lesquelles **les compétences de ces conseils pourraient être étendues, une mission étant confiée à cet effet à un élu.**

S'agissant des **groupes d'intervention régionaux (GIR)**, elle a précisé :

- sur proposition de M. Thierry Mariani, que leur compétence s'étendrait à la lutte intérieure contre les **réseaux d'immigration clandestine** ;

- sur proposition de Mme Christine Boutin, que leur compétence s'étendrait aux délits commis par les **gens du voyage** justifiant l'intervention de plusieurs administrations ;

- sur proposition de M. Jean-Christophe Lagarde et des membres du groupe UDF, que le maire pourrait faire des propositions concernant leur priorité d'action.

Sur proposition de M. Michel Sordi, l'Assemblée nationale a prévu que des conventions seraient passées entre les maires et le représentant de l'État pour coordonner l'action des services de sécurité étatiques et celle des **gardes champêtres.**

Sur proposition de la commission des Lois, elle a prévu que seraient recherchés les moyens de **renforcer l'action des polices municipales.**

Sur proposition de M. Jean-Christophe Lagarde, elle a prescrit une inscription plus rapide des données dans les **fichiers de police judiciaires.**

Sur proposition du même auteur, elle a indiqué que les **effectifs de sécurité publique** devraient être organisés et répartis de façon à correspondre aux **zones et aux heures de délinquance.**

Sur proposition de M. Rudy Salles, elle a intégré les **réseaux de proxénétisme** dans les phénomènes transnationaux dont la lutte passe par une coopération entre États.

Sur proposition de la commission des Lois, elle a prévu que les personnels assurant la **garde de détenus dangereux** devraient être protégés.

Sur proposition de M. Thierry Mariani, elle a prévu un renforcement des moyens consacrés à l'exécution et au suivi des mesures de **reconduite à la frontière.**

Sur proposition de M. Jérôme Rivière, elle a prévu que les dispositifs permettant la **localisation des véhicules volés** seraient étudiés en liaison avec les **opérateurs conventionnés**.

Sur proposition de MM. Guy Geoffroy et Alain Marsaud, elle a introduit des dispositions sur **la violence en milieu scolaire**, prévoyant notamment que les policiers et gendarmes devraient être disponibles aux demandes des proviseurs et que les règlements intérieurs des établissements devraient être de nature à prévenir et à réprimer les dérives de certains élèves.

Sur proposition de M. Jean-Christophe Lagarde, elle a prévu le développement des centres d'accueil des femmes **victimes de violences conjugales**.

Sur proposition de M. Thierry Mariani, elle a prévu que les auteurs de **racolage** de nationalité étrangère feraient l'objet d'un **retrait définitif de titre de séjour** et a prévu que les **trafiquants de drogue** seraient soumis au même régime.

Sur proposition de la commission des Finances, elle a prévu de sanctionner plus sévèrement le refus d'obtempérer aux injonctions formulées à l'encontre **de gens du voyage occupant illégalement la propriété d'autrui**, qu'elle soit publique ou privée, notamment par le biais de la **confiscation des véhicules**.

Elle a enfin, sur proposition de M. Marc Lefur et de la commission des Finances, fixé au gouvernement l'objectif de prévenir les nuisances liées aux **rave parties**.

*

* *

Votre commission considère que les orientations tracées ouvrent la voie à une politique cohérente et énergique de lutte sur tous les fronts de l'insécurité.

Elle vous propose en conséquence **d'adopter sans modification l'article premier et l'annexe I**.

Article 2 et annexe II
Programmation des moyens de la sécurité intérieure (2003-2007)

Le présent article approuve la programmation des moyens de la police nationale et de la gendarmerie nationale pour la période 2003-2007 présentée dans l'annexe II.

Cette programmation est ambitieuse par les moyens supplémentaires qu'elle dégage : ce ne sont pas moins de **5,6 milliards d'euros** qui seront consacrés aux besoins de la police nationale (à hauteur de **2,75 milliards d'euros**) et de la gendarmerie nationale (à hauteur de **2,85 milliards d'euros**)¹ au cours de la période considérée.

Le texte initial indiquait que ces moyens s'ajouteraient à la reconduction annuelle des crédits 2002, à l'effet du « *point fonction publique* » et du glissement-vieillesse-technicité (GVT) sur les dépenses de rémunération².

Outre des modifications d'ordre rédactionnel permettant d'expliquer les effets de la prise en compte du glissement-vieillesse-technicité, l'Assemblée nationale a précisé que les crédits nécessaires à l'exécution de la programmation prévue par la présente loi, ouverts par les lois de finance entre 2003 et 2007, viendraient renforcer « *les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2002* ». Les crédits inscrits dans la loi de finances rectificative ne font donc pas partie de la base de référence.

Les crédits de référence en 2002 s'élèvent à 3.927 millions d'euros pour la gendarmerie et à 5.149 millions d'euros pour la police.

Crédits accordés pour 2002 à la police et à la gendarmerie
(en millions d'euros)

Crédits accordés	Gendarmerie nationale	Police nationale
Rémunération	2.924	4.337
Fonctionnement	674	659
Equipement	329	153
Total	3.927	5.149

¹ Cette dotation sera intégrée dans les ressources de la gendarmerie nationale prévues par la prochaine loi de programmation militaire.

² Le glissement-vieillesse-technicité combine les effets induits par les entrées et sorties d'effectifs ainsi que les avancements d'échelons et les promotions de grades ou de corps. L'Assemblée nationale a précisé cette notion en la remplaçant dans le présent article et dans l'annexe II par celle de crédits « nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels ».

Les crédits supplémentaires inscrits dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure se répartiront entre les trois catégories suivantes : un « rebasage budgétaire »¹ pour la gendarmerie (**700 millions d'euros**), des mesures pour l'emploi et les mesures catégorielles (**2,7 milliards d'euros**) et un programme d'équipement (**2,2 milliards d'euros**).

Renforcement des moyens de la police et de la gendarmerie
(2003-2007)
(en millions d'euros)

	Police	Gendarmerie
- « Rebasage » budgétaire	-	700
- Emploi et mesures catégorielles	1 570	1 130
- Programme d'équipement dont environ :	1 180	1 020
• la modernisation de la gestion immobilière	375	475
• les systèmes de transmission	225	-
• la modernisation des services et du traitement de l'information	200	150
• le parc automobile	100	200
• l'équipement et la protection individuelle des personnels	275	200
TOTAL	2 750	2 850

1. Un renforcement et une meilleure répartition des effectifs

a) Une augmentation sensible des effectifs permise par une hausse significative des dépenses de personnel

2,7 milliards d'euros, dont **1,13 milliard d'euros** pour la gendarmerie nationale et **1,57 milliard d'euros** pour la police nationale, sont consacrés aux créations d'emplois, au financement de certaines mesures relatives à la situation des personnels.

- Par ailleurs, **230 millions d'euros** devraient être consacrés « à contribuer au rétablissement des capacités opérationnelles » de la police nationale dans les 1,57 milliard d'euros qui lui sont destinés. Concrètement, il s'agit de compenser l'effet négatif de la réduction du temps de travail sur les effectifs disponibles en procédant à des « rachats de jours »¹.

- Enfin, conformément aux nouvelles orientations prioritaires de la politique de sécurité intérieure, les mesures relatives à la situation des personnels devront répondre à 4 objectifs principaux : améliorer les capacités d'action judiciaire des services grâce à l'extension et à la revalorisation de la qualification d'officier de police judiciaire, mieux inciter les personnels à

¹ Le « rebasage des crédits 2002 » est en fait la correction, dans l'urgence, de l'insuffisance des moyens du budget gendarmerie pour 2002 (voir détails p 10).

¹ Des discussions sur les modalités de cette compensation sont prévues à l'automne au sein du ministère de l'Intérieur avec les organisations représentatives du personnel.

rester en poste dans les zones les moins attractives ; reconnaître la pénibilité accrue des métiers de la sécurité intérieure ; renforcer l'encadrement supérieur des forces.

Comme on l'a vu, entre 2003 et 2007, **13.500 emplois** supplémentaires vont être créés¹. **7.000 emplois** nouveaux dans la gendarmerie et **6.500** dans la police seront répartis de la manière suivante :

**Renforcement des effectifs dans la police et la gendarmerie
(2003-2007)**

	Police	Gendarmerie
- Sécurité de proximité.....	2.000	4.800
- Renforcement des capacités d'investigations...	1.000	400
- Lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.....	300	300
- Protection des frontières.....	700	-
Lutte contre l'insécurité routière.....	500	700
Administration, formation et contrôle.....	2.000	800
Total	6.500	7.000

Sur les emplois prévus entre 2003 et 2007, le rythme de recrutement devrait différer entre la police et la gendarmerie, ce qui justifie le montant plus important attribué aux policiers. En effet, les recrutements dans la police devraient être plus concentrés sur le début de la période 2003-2007, tandis que le rythme prévisionnel des recrutements dans la gendarmerie devrait croître rapidement.

A ces créations devraient s'ajouter, dans la police, la décision de « pérenniser » les 2.162 agents recrutés, en principe temporairement, par le précédent Gouvernement afin de compenser le nombre important de départs en retraite.

Ce gain de **11.000 emplois** dans la police ajouté aux **7.000 gendarmes** nouveaux dégage ainsi un total de **18.000 hommes**.

Or, ces augmentations d'effectifs sont essentielles pour les forces de sécurité intérieure. Aujourd'hui, il y a au total, environ 95.000 gendarmes et 145.000 policiers (129.000 sans les adjoints de sécurité).

¹ Ces créations sont « nettes », venant s'ajouter au remplacement des départs à la retraite, nombreux dans la période 2003-2007.

Répartition des effectifs réels de la gendarmerie
(au 1^{er} décembre 2001)

CORPS	EFFECTIFS
Officiers	3.771
Sous-officiers	76.633
Volontaires	11.915
Civils	1.776
Total	94.095

Répartition des effectifs réels de la police nationale
(1^{er} décembre 2001)

CORPS	EFFECTIFS
Conception et direction	1.965
Commandement et encadrement	15.518
Maîtrise et application	98.306
<i>Sous-total personnels actifs</i>	<i>115.789</i>
Administratifs, techniques, scientifiques et autres	13.055
Adjoints de sécurité	16.153
TOTAL	144.997

Pour la gendarmerie, l'effet des créations d'emplois va être conforté par les dispositions de l'article 4 qui autorisent certains personnels à bénéficier d'une prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge de leur grade.

Le présent projet de loi ne se prononce sur le devenir des adjoints de sécurité et de gendarmes adjoints. Devant votre commission, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a indiqué que le dispositif serait pérennisé dans des modalités qui restent à définir.

b) Un accroissement des effectifs des personnels administratifs et la limitation des charges indues des personnels actifs

Environ **2.000 emplois** seront créés dans la police nationale et **800** dans la gendarmerie nationale au titre des missions d'administration, de formation et de contrôle.

Ces effectifs supplémentaires doivent répondre à une situation objective de « sous-administration »¹ des forces de sécurité intérieure. Le ratio des personnels administratifs par rapport aux actifs dans la police française est ainsi inférieur à 10 % contre 30 % en Allemagne et 35 % au Royaume-Uni. Il en résulte une inadéquation des compétences juridiques, budgétaires, de contrôle de gestion et de gestion des ressources humaines.

¹ La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 avait prévu la création de 4.300 emplois administratifs en cinq ans, mais entre 1995 et 2000, seuls 500 postes ont été effectivement créés.

Par ailleurs, les tâches d'administration et de formation immobilisent des effectifs opérationnels. Grâce aux créations d'emplois administratifs prévues par la présente programmation, au moins **1.000 emplois** actuellement occupés par des personnels de statut actif de la police nationale devraient être transférés à des agents administratifs. Les personnels actifs pourraient de nouveau se **consacrer** pleinement à leurs **missions** sur le terrain.

De plus, la diminution des gardes statiques, la mise en place de dispositifs de vidéosurveillance et le transfèrement des détenus, là où cela est possible, à des agents relevant d'autres statuts seront développés afin de limiter les « charges indues » des policiers et gendarmes.

c) La poursuite et l'amélioration de la police de proximité

Environ **2.000 emplois** dans la police nationale et **4.800 emplois** dans la gendarmerie nationale seront créés au titre de la sécurité de proximité.

Aussi, les emplois créés doivent permettre d'améliorer la rapidité de la réaction des forces de sécurité intérieure, de renforcer leur présence sur le terrain (de nuit, notamment) et de consacrer plus de temps à l'information de la population (information des plaignants sur l'état de leur dossier, amélioration de l'accueil...).

Simultanément, le déploiement des effectifs supplémentaires doit tenir compte des spécificités des zones urbaines et périurbaines connaissant une délinquance exceptionnelle et des besoins urgents des départements et territoires d'outre-mer.

d) L'amélioration des capacités d'investigation

1.000 emplois seront créés dans la police nationale et **400** dans la gendarmerie nationale en vue d'accroître la capacité d'investigation des forces de sécurité intérieure. En effet, les services doivent pouvoir mener les enquêtes, identifier les auteurs des délits et des crimes et les déférer à la justice avec efficacité.

Le présent projet de loi devra permettre de renforcer les effectifs des services de police judiciaire ainsi que des unités de recherche et des plates-formes techniques judiciaires de la gendarmerie nationale.

Un effort particulier bénéficiera à l'encadrement des personnels actifs, par un **plan de formation** visant à augmenter le nombre de gardiens et de gradés accédant à la qualification d'officier de police judiciaire.

Enfin, les moyens en expertises de la police technique et scientifique seront renforcés. Les effectifs des laboratoires de la police technique et scientifique (hors préfecture de police) étaient de 335 fonctionnaires début août 2001.

e) La lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée

Environ **300** emplois dans la police nationale et **300** emplois dans la gendarmerie nationale vont être créés au titre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Les efforts en matière de recherche et d'exploitation du renseignement, mais aussi le renforcement de la coopération institutionnelle avec nos partenaires seront privilégiés.

f) L'amélioration de la protection des frontières

700 emplois seront créés dans la police nationale au titre de la protection des frontières, dans la maîtrise des flux migratoires et la lutte contre l'immigration clandestine.

Ces objectifs nécessitent en effet le renforcement des effectifs dans les zones les plus sensibles (aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle ; tunnel sous la Manche ; frontière guyanaise) et la poursuite de la coopération avec nos voisins, entamée par le Gouvernement (mise en place de patrouilles mixtes franco-belges ; coopération franco-britannique pour renforcer la sécurité du réseau ferré transmanche).

g) La lutte contre l'insécurité routière

500 emplois seront créés dans la police nationale et **700** dans la gendarmerie nationale au titre de la sécurité routière.

2. Le financement des équipements : un « plan Marshall » pour la sécurité intérieure

Le présent projet de loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure marque un tournant par rapport à la dernière législature en raison de l'ampleur des efforts destinés aux moyens matériels des forces de sécurité intérieure. **2,2 milliards d'euros**, dont **1,02 milliard d'euros** à la gendarmerie nationale et **1,18 milliard d'euros** pour la police nationale, sont inscrits au titre du programme d'équipement (voir tableau *infra*). Par rapport à 2002, l'augmentation des crédits d'équipement devrait être de 30 % pour la police nationale (chapitre de fonctionnement 34-41) et de 50 % pour la gendarmerie nationale sur la période 2002-2007¹.

¹ Le contenu du programme du Gouvernement est détaillé en crédits de paiement (CP).

a) La modernisation de la gestion immobilière, une nécessité

Environ **375 millions d'euros** pour la police nationale et **475 millions d'euros** pour la gendarmerie nationale sont inscrits au titre de la programmation immobilière. Ce qui représente, en moyenne annuelle et en crédits de paiements, **75 millions d'euros** pour la police et **95 millions d'euros** pour la gendarmerie¹.

Le montant des autorisations de programme et crédits de paiement ouverts entre 1998 et 2002 a atteint pour la police respectivement 560,92 et 359,67 millions d'euros et pour la gendarmerie 669,65 et 619,97 millions d'euros.

Les besoins immobiliers des deux forces sont urgents et importants (réhabilitation de parcs immobiliers dégradés, mise à niveau des écoles et unités de formation, amélioration des conditions de garde à vue, amélioration des conditions d'hébergement des gendarmes et des compagnies républicaines de sécurité...).

Concernant la police nationale² (dont le parc immobilier atteint plus de 3,5 milliers de mètres carrés), les surfaces mises en chantier au cours de la programmation seront portées de 45.000 m² à 100.000m² par an.

Le présent projet de loi dégage de nouvelles priorités :

- la mise en œuvre d'un plan de rénovation et de construction spécifique au parc immobilier de la préfecture de police de Paris ;

- l'intensification de l'effort de réservation des logements pour les agents en zone urbaine (hébergement des CRS en Ile-de-France) ;

- la rénovation et l'augmentation des capacités des écoles de formation, aujourd'hui insuffisantes pour accueillir les stagiaires dans des conditions satisfaisantes ;

- l'amélioration des moyens logistiques de la police nationale (futur atelier contrat automobile et extension du Centre de recherches et d'études de la logistique).

Concernant la gendarmerie nationale, la programmation répond à la situation préoccupante du parc immobilier. Il s'agit en fait de permettre aux gendarmes et à leurs familles de bénéficier de conditions de logement conformes aux normes actuelles, ce qui est la contrepartie de la disponibilité permanente des personnels.

¹ Par rapport à 2002, on constate une augmentation de 93 % des autorisations de programme de la police et de 81 % pour la gendarmerie en matière de gestion immobilière.

² Les crédits supplémentaires de 75 millions d'euros par an s'ajouteront à un socle de 80 millions d'euros en 2002.

3.500 unités de logement seront donc remises à niveau et la capacité de logement domaniale sera augmentée d'environ 4.000 équivalent-unités de logement à échéance 2007.

Par ailleurs, les crédits ouverts seront destinés à l'amélioration des conditions de formation (ouverture de neuf nouvelles unités) et à une meilleure maintenance d'un parc dégradé.

b) Vers une architecture unique des systèmes de transmissions

Le présent projet de loi concentre les efforts budgétaires supplémentaires sur la mise en place du système de transmission de la police nationale (ACROPOL), prévue pour 2008, sa connexion avec le réseau de la gendarmerie nationale (RUBIS)¹ et son extension aux lieux couverts et souterrains (réseaux de transports urbains, centres commerciaux).

Pour l'achèvement de cette priorité opérationnelle de la police nationale, environ 225 millions d'euros seront engagés sur la période 2003-2007 (45 millions d'euros, en moyenne annuelle et en crédits de paiement).

Le déploiement du réseau ACROPOL, à hauteur de 14 départements par an, doit permettre aux services de police de bénéficier de moyens de communication radio performants et d'une couverture géographique optimisée par rapport à leurs zones d'intervention.

A moyen terme, l'objectif est de parvenir à une architecture unique des transmissions de la police nationale et de la gendarmerie nationale².

c) La modernisation des services et le rattrapage des retards pris dans l'utilisation des technologies de traitement de l'information

Le présent projet de loi inscrit environ **200 millions d'euros** pour la police nationale (**40 millions d'euros** en moyenne annuelle et en crédits de paiement) et **150 millions d'euros** pour la gendarmerie nationale (**30 millions d'euros** en moyenne annuelle et en crédits de paiement) pour la période 2003-2007, au titre de la modernisation des services et du traitement de l'information.

Ces efforts importants visent à répondre aux retards pris par la police et la gendarmerie dans le domaine informatique, manifestement incompatibles avec les exigences de leurs missions.

Concrètement, ces crédits vont servir à achever rapidement le câblage des bâtiments et la mise en réseau de postes de travail.

¹ Des essais d'interopérabilité entre les deux réseaux ont lieu depuis novembre 2001. Le réseau RUBIS est en place depuis l'an 2000.

² Infrastructure de réseau partagée, qui pourrait prendre la forme d'une extension du réseau ACROPOL.

La modernisation des systèmes d'information et de communication est particulièrement une priorité pour la gendarmerie nationale, dont le retard en termes d'échanges de données est manifeste (développement d'Internet (2003) et d'Intranet (2007) dans les unités élémentaires).

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information devrait également être développée dans les dossiers de lutte contre la fraude documentaire et de la maîtrise des flux migratoires.

d) L'amélioration de la gestion et la remise à niveau des véhicules des forces de sécurité intérieure

Les crédits supplémentaires destinés au renouvellement des véhicules atteindront environ **100 millions d'euros** pour la police nationale (**20 millions d'euros**, en moyenne annuelle, en dépenses ordinaires et crédits de paiement) et **200 millions d'euros** pour la gendarmerie nationale (**40 millions d'euros**, en moyenne annuelle, en dépenses ordinaires et crédits de paiement) sur la période 2003-2007.

L'état actuel des véhicules des forces de sécurité intérieure n'est pas satisfaisant. Le parc automobile est vieillissant¹ et de nombreux véhicules sont indisponibles², faute de crédits suffisants pour la maintenance.

e) L'adaptation de l'équipement individuel et le renforcement de la protection des personnels

Le présent projet de loi inscrit **275 millions d'euros** pour la police nationale (**55 millions d'euros**, en moyenne annuelle, en dépenses ordinaires et en crédits de paiement) et **200 millions d'euros** pour la gendarmerie nationale (**40 millions d'euros**, en moyenne annuelle, en dépenses ordinaires et en crédits de paiement) au titre de l'équipement des personnels.

Il s'agit de prendre en compte les priorités suivantes :

- la nécessité de doter les personnels d'uniformes et de tenues mieux adaptés à leurs missions de sécurité publique (« tenues d'investigation ») ;

- la nécessité de renouveler l'armement des personnels¹ (harmonisation des armes employées par des services comparables ; dotations complémentaires en « flash-balls »...) ;

¹ En 2000, un quart du parc automobile de la police avait dépassé les critères de réforme.

² En région parisienne, près d'un véhicule sur trois est immobilisé, du fait du nombre important d'accidents et d'agressions, mais aussi des lenteurs de la réparation.

- la protection des fonctionnaires (60.000 gilets pare-balles vont être acquis par la police nationale et plus de 80.000 par la gendarmerie nationale ; tenues de protection contre le risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC)) ;

- l'équipement et la protection des futurs personnels, recrutés sur les crédits de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

f) Le développement du soutien au personnel et de l'action sociale

Le présent projet de loi indique qu'une partie des moyens précités sera spécifiquement consacrée à la politique sociale en faveur des personnels.

Ceci devrait se traduire par une amélioration des conditions de vie et de travail dans les services et par un renforcement des effectifs spécialisés (médecins, infirmiers, psychologues, assistants sociaux...).

3. « Le rebasage budgétaire » : une réponse aux besoins urgents de la gendarmerie nationale

700 millions d'euros (140 millions d'euros par an) sont inscrits dans le présent projet de loi au titre du « rebasage des crédits 2002 pour la gendarmerie nationale ».

En fait, il s'agit de régler des difficultés issues de l'insuffisance des crédits accordés à la gendarmerie, récurrente ces dernières années, et de leur sous-évaluation systématique.

Pour répondre à ces sous-budgétisations, les crédits prévus doivent permettre :

- le recrutement effectif des **1.400 gendarmes adjoints** volontaires prévus au projet de loi de finances pour 2002 mais « gelés » sur décision du ministère des Finances (en décembre 2001), pour un coût annuel de **24 millions d'euros** (8 au titre du fonctionnement et 16 au titre des rémunérations et charges sociales) ;

- la remise à niveau des crédits consacrés aux locations, à hauteur de **51 millions d'euros**² ;

¹ Certaines armes en usage ont plus de 50 ans. Par ailleurs, les déboires de la gendarmerie nationale avec les pistolets automatiques utilisés amènent des investissements urgents (120.000 acquisitions prévues).

² 100 millions d'euros avec les crédits prévus en lois de finances rectificative.

- la mise à niveau des indemnités destinées à compenser l'absence d'aménagement et de réduction du temps de travail dans l'Arme, à hauteur de **41 millions d'euros** ;

- une remise à niveau, pour la gendarmerie départementale et la gendarmerie mobile, d'autres crédits de fonctionnement (**24 millions d'euros**). Les autres besoins de la gendarmerie nationale seront pris en compte par des crédits ouverts dans la loi de finances rectificative (apurement de la dette ancienne des loyers).

*

* *

Votre commission estime que ces dispositions prévoient une augmentation considérable des effectifs de la police et de la gendarmerie et le financement d'un programme d'équipement ambitieux susceptibles de répondre au défi de la lutte contre l'insécurité.

En conséquence, elle vous propose d'**adopter l'article 2 et l'annexe II sans modification.**

Article 3

(art. L. 34-3-1 et L. 34-7-1 du code du domaine de l'Etat, art. L. 1311-2, L. 1311-4-1 et L. 1615-17 du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement des règles de la gestion immobilière de la police et de la gendarmerie nationales

L'article 3 du présent projet de loi prévoit une série de dispositions juridiques de nature à faciliter et à accélérer les constructions immobilières destinées aux besoins de la justice, de la gendarmerie et de la police nationales.

1. Une situation immobilière dégradée

Ainsi que le dénoncent chaque année les rapporteurs des crédits consacrés à la justice, à la gendarmerie et à la police nationales, la situation immobilière de ces services est très inquiétante.

Le patrimoine immobilier de la **gendarmerie**, pour sa composante domaniale, compte 780 casernes (620 en métropole et 160 outre-mer), regroupant les locaux de service ainsi que 36.300 logements.

Le renouvellement et le simple maintien en état de ce parc immobilier supposeraient la construction annuelle de 900 unités logements, soit un investissement de 167,6 millions d'euros et des travaux d'entretien de l'ordre de 53,3 millions d'euros, soit 1% environ de la valeur estimée du patrimoine domanial.

De plus, les coûts de construction ont augmenté de près de 20 % en 2001.

L'érosion des dotations depuis plusieurs exercices budgétaires, aggravée par des mesures récurrentes de gel ou d'annulations, entraîne le report des opérations et bien souvent un bouleversement de la programmation avec pour conséquence paradoxale des surcoûts pour le budget de l'Etat (comme le soulignait, ainsi que chaque année, l'avis consacré au budget de la gendarmerie en 2002 par notre excellent collègue, M. Philippe François, par ailleurs rapporteur pour avis au nom de la commission des Affaires étrangères et de la défense sur le présent projet de loi). Ce même rapport appelait ainsi à un véritable « plan Marshall » de l'infrastructure de la gendarmerie et préconisait le recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée et à la maîtrise d'œuvre privée.

S'agissant de la **police nationale**, les besoins de rénovation et de construction de locaux restent très importants compte tenu des retards accumulés.

Le parc immobilier affecté à la police nationale porte sur une superficie hors œuvre de 3 millions de m² répartis sur plus de 2.800 sites. 234 seulement d'entre eux ont moins de 10 ans, 1.433 ont entre 10 et 30 ans et 1.083 ont plus de 30 ans. C'est dire si la nécessité de rénovations est importante.

De 1997 à 2001, plus de 105 millions d'euros auront été consacrés à la seule maintenance du parc immobilier. Les services évaluent à 200 millions d'euros en 1999 la dotation annuelle minimale permettant de poursuivre les opérations engagées, d'assurer la maintenance du parc existant et d'étudier le lancement de nouveaux projets, alors que la loi de finances initiale pour 2002 ne prévoyait que 90,4 millions d'euros d'autorisations de programme et 87 millions d'euros de crédits de paiement.

De plus, si la loi d'orientation de 1995 prévoyait de livrer ou de réhabiliter sur cinq ans 608.000 m² de surface de locaux de police, moins de la moitié de l'objectif aura été réalisé.

En outre, les mesures en faveur du logement des policiers restent notoirement insuffisantes (12,2 millions d'euros en autorisations de programme et 13,72 millions de crédits de paiement en 2002) si l'on considère

que la politique du logement est un élément essentiel de fidélisation des agents à leur poste, notamment en région parisienne.

2. Des attentes fortes

Ces moyens doivent permettre d'accélérer le rythme des constructions de bâtiments affectés aux services de la police et de la gendarmerie nationales pour donner aux fonctionnaires et militaires des outils et conditions de travail adaptés à leur mission.

Ils visent également à améliorer l'état du patrimoine immobilier de la police et de la gendarmerie nationales et garantir la prise en compte de son entretien et du maintien de sa valeur d'usage dans la durée.

En ce qui concerne la **police nationale**, outre l'achèvement des grands programmes immobiliers lancés par le gouvernement précédent, cinq nouvelles priorités seront mises en œuvre :

- la **rénovation et l'entretien du parc immobilier** trop souvent dégradé, afin notamment d'améliorer les conditions de garde à vue et de mettre aux normes les centres de rétention administrative ;

- la mise en œuvre d'un plan spécifique de rénovation, de construction des bâtiments de la **préfecture de police** et de désimbrication des commissariats des immeubles municipaux et de relogement des laboratoires spécialisés ;

- l'augmentation de la capacité des écoles de formation à 8.800 gardiens et adjoints de sécurité et à 800 officiers et leur rénovation ;

- l'augmentation des capacités d'accueil des **CRS** en poste en **Ile-de-France** afin de combler le déficit actuel en hébergement ;

- l'amélioration des moyens logistiques de la police nationale.

En ce qui concerne la **gendarmerie nationale**, le ministère de la défense poursuit une triple orientation :

- privilégier la **construction de casernes domaniales** (3.500 unités de logement seront remises à niveau et la capacité de logement domaniale sera augmentée d'environ 4.000 unités de logement d'ici 2007), en particulier dans les zones périurbaines où le marché locatif est à la fois limité et coûteux ; stabiliser l'importance du parc dont les collectivités territoriales sont propriétaires ; limiter le recours aux locations externes ;

- **mieux maintenir un parc dégradé**, les crédits de maintenance étant augmentés de 80 % ;

- améliorer les conditions de formation en ouvrant neuf nouvelles unités de formation.

Pour ce faire, l'article 3 du présent projet de loi propose des dispositifs originaux.

Les deux premiers paragraphes concernent l'Etat tandis que le dernier vise à inciter les collectivités territoriales à participer aux programmes de construction immobilière.

3. Les nouveaux dispositifs applicables à l'État

a) L'extension aux immeubles affectés à la gendarmerie ou à la police nationales de la gestion mixte déjà expérimentée dans les établissements pénitentiaires

Aux termes du paragraphe I de l'article 3 du projet de loi, l'Etat pourra passer avec une personne ou un groupement de personnes **de droit public ou privé** un marché **unique** portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'**entretien** et la maintenance d'immeubles affectés à la police ou à la gendarmerie nationales.

Il s'agit d'une extension, d'ailleurs aménagée et élargie, des possibilités ouvertes par la loi n° 87-432 du 22 juin 1987, dite « loi Chalandon », relative au service public pénitentiaire.

Cette procédure a déjà été utilisée à titre expérimental pour la construction de l'hôtel de police de Strasbourg, dont la maintenance et l'entretien sont externalisés.

- *Un marché unique pour plus de rapidité*

La passation d'un marché unique vise à raccourcir les délais de réalisation s'imposant au maître d'ouvrage public dans la procédure classique encadrée par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Le découpage de l'opération en plusieurs phases distinctes (étude puis travaux) et les procédures particulières de choix de maître d'œuvre puis des entreprises, ne permettent pas de livrer une opération immobilière dans un délai inférieur à cinq ou six ans selon la taille du projet.

Or le projet de loi tend à mettre en chantier 100.000 m² de locaux par an sur la période 2003/2007.

En outre, ceci permettra, dans certains cas très particuliers mettant en cause l'ordre public, de livrer les bâtiments adaptés dans des délais très courts.

La possibilité de passer un marché unique constituait l'une des grandes innovations de la loi de 1987 relative au service public pénitentiaire.

Ce dispositif déroge à l'article 7 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, qui prévoit que la mission de maîtrise d'œuvre doit être distincte de celle d'entrepreneur.

Il déroge également à l'article 18 de cette même loi, qui fixe des conditions restrictives à la passation de marchés communs pour la conception et la réalisation des travaux et n'étend pas cette possibilité à l'aménagement ou à l'entretien.

Ainsi, le recours à des marchés portant à la fois sur les études et l'exécution des travaux n'est possible que si *« des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage »*. Le décret d'application du 29 novembre 1993¹ précise que ces motifs techniques doivent être liés à la destination de l'ouvrage ou à sa mise en œuvre. Les opérations concernées sont celles *« dont la finalité majeure est une production dont le processus conditionne la conception, la réalisation et la mise en œuvre ainsi que les opérations dont les caractéristiques intrinsèques (dimensions exceptionnelles, difficultés techniques particulières) appellent une exécution dépendant des moyens et de la technicité des entreprises »*.

Ces critères ont pu s'appliquer à des stations d'épuration ou des usines d'incinération mais tel n'est pas le cas des immeubles affectés aux besoins de la police ou de la gendarmerie.

Par ailleurs, l'article 18 de la loi du 12 juillet 1985, comme d'ailleurs l'article 2 de la loi de 1987 relative au service pénitentiaire, ne prévoient la passation de contrat de conception-réalisation **qu'avec un groupement de personnes de droit privé** ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructures, avec une personne de droit privé, alors que le présent article permet à l'Etat de contracter avec une personne ou un groupement de personnes de **droit public ou privé**.

• *La délégation de l'entretien et de la maintenance pour une plus grande efficacité*

L'entretien et la maintenance pourront désormais être externalisés, ce qui constitue une innovation très importante.

¹ Décret n° 93-1270 du 29 novembre 1993 portant application de l'article 18 de la loi du 12 juillet 1985.

En effet, il n'existe actuellement aucune incitation à veiller à la maintenance et à l'entretien des locaux, ces crédits constituant souvent la variable d'ajustement. Or **l'investissement ne représente qu'un tiers du coût global d'un bâtiment exploité pendant trente ans, contre les deux tiers pour la maintenance et l'entretien**. Les économies faites en investissement engendrent donc des dépenses bien plus importantes en fonctionnement à moyen et long termes.

Or, les bâtiments destinés à la police nationale et à la gendarmerie nationales sont soumis à des contraintes fortes liées à leur utilisation intensive, 24 heures sur 24 et certains de leurs équipements, comme les circulations ou les cellules de garde à vue, sont très sollicités.

La possibilité introduite par le présent projet de loi de confier dès le début de l'opération au même co-contractant une mission globale portant sur la conception, la construction, l'entretien et la maintenance de bâtiments permettra à l'administration, sur la base d'un programme technique détaillé, d'apprécier la pertinence des solutions proposées, la qualité des matériaux mis en œuvre et l'impact financier de ces choix sur les charges ultérieures de maintenance.

Ce dispositif s'inspire donc de la loi de 1987 relative au service public pénitentiaire en application de laquelle ont été construits dans le cadre du programme dit « 13.000 » (places), de 1990 à 1992, 21 établissements pénitentiaires, les six établissements à gestion mixte du programme « 4.000 places » lancé par Mme Elizabeth Guigou devant être livrés prochainement. Au 1^{er} juillet 2001, 11.614 détenus étaient hébergés dans les établissements pénitentiaires du « programme 13.000 ».

Y sont déléguées la gestion et l'exploitation de l'ensemble des services concourant au fonctionnement des nouveaux établissements, c'est à dire la maintenance, l'entretien et le transport, l'hôtellerie, la restauration et la cantine, l'organisation du travail et de la formation professionnelle et, jusqu'en 2001, la santé.

Les missions de direction, de surveillance et de tenue du greffe restent sous la responsabilité directe des agents de l'Etat, ainsi que la réinsertion et l'acquisition et la maintenance des matériels mobiles de sécurité -armes, radio-communications- qui relèvent par nature de la compétence de l'administration.

Ainsi, le présent projet de loi prévoit que, le cas échéant dans le cadre du même marché, des **responsabilités en matière d'entretien** des établissements peuvent être confiées à des opérateurs publics ou privés.

Ainsi que l'on a vu précédemment, ce mécanisme s'est révélé particulièrement heureux et l'idée en a été reprise par le précédent Gouvernement avec le programme « 4.000 places ».

En termes de coût, il faut distinguer entre le court et le moyen-long terme.

Ainsi, la comparaison du coût moyen d'un détenu par journée de détention entre le parc classique et le parc à gestion mixte¹ fait apparaître un **surcoût de l'ordre de 8 % pour les établissements pénitentiaires à gestion mixte**.

Néanmoins, ce surcoût s'explique par une meilleure **qualité des prestations**. C'est notamment le cas en ce qui concerne la maintenance des bâtiments et des matériels, la mise aux normes des installations.

Il faut donc apprécier ce facteur coût à moyen et long terme, dans une optique de bonne gestion publique.

Cette nouvelle voie est également expérimentée dans le cadre d'un marché de gestion passé début 2002 consistant à déléguer à une société privée la gestion du parc de la police nationale de quatre départements (Aisne, Oise, Eure et Loir et Vienne). L'année 2002 voit également l'expérimentation par le SGAP de Paris d'un marché de location de longue durée et de maintenance concernant le parc des renseignements généraux et de la police judiciaire.

On peut s'interroger sur la possibilité de transposer un tel dispositif s'agissant de missions régaliennes s'accomplissant dans des commissariats par exemple. Du fait des documents confidentiels qui s'y trouvent, il peut s'avérer délicat d'y faire intervenir du personnel privé. Les possibilités de confinement sont en effet plus délicates à trouver que s'agissant d'établissements pénitentiaires.

- *Un marché unique soumis au code des marchés publics*

Afin de protéger les intérêts de l'Etat, il est prévu de soumettre ce marché au code des marchés publics.

Les dispositions de la loi de 1987 relative au service pénitentiaire, qui soumettaient ces marchés à un appel d'offres avec concours et non au code des marchés publics, ne sont donc pas reprises ici. De plus, le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice actuellement en discussion prévoit également la soumission de ces marchés au code des marchés publics.

¹ établie à partir de la comparaison entre les 21 établissements du parc 13.000 en gestion mixte et les 4 demeurés en régie directe par l'Etat, frais de personnels publics inclus et prise en compte de taux d'occupation inférieurs pour les établissements à gestion mixte à ceux des établissements à gestion publique (source : chancellerie).

Toutefois, par **dérogation** à l'article 10 de ce code, qui impose à l'acheteur public de dissocier le lot construction du lot maintenance, et par conséquent de passer deux marchés distincts (pour deux lots), l'Etat conservera le **droit de choisir** son ou ses contractants, **en tenant compte de l'équilibre de l'ensemble du marché et non pas lot par lot.**

Ceci doit permettre au ministère de juger des offres en coût économique global quel que soit le nombre de lots, et d'attribuer le marché sur cette base, à un seul co-contractant.

Les marchés de fonctionnement régissant les établissements pénitentiaires du « programme 13.000 » en gestion mixte ont débuté en 1990 et devaient initialement s'achever le 3 mars 2001. Leur renouvellement a fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres lancée en octobre 1999 (pour les 21 établissements existants et les 6 nouveaux établissements en cours de construction). La procédure a été marquée par le constat d'un manque de concurrence, seules les quatre entreprises actuellement titulaires des contrats ayant déposé une offre. Par conséquent, le ministère de la justice a décidé de déclarer sans suite la procédure engagée en 1999 et d'en mettre en œuvre une nouvelle.

On peut se demander si les mêmes difficultés vont surgir s'agissant de bâtiments affectés à la gendarmerie et à la police nationales.

Il est en outre précisé que ces marchés globaux ne peuvent pas être passés dans le cas où l'immeuble est financé par location avec option d'achat précédée d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public, par crédit-bail ou dans le cadre d'un bail emphytéotique avec une collectivité territoriale.

b) Favoriser le pré-financement par le secteur privé sur le domaine de l'Etat

Le paragraphe II de cet article vise à **permettre le préfinancement privé des bâtiments construits pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales sur le domaine public de l'Etat.**

A cet effet, il insère deux nouveaux articles dans le code du domaine de l'Etat : l'article L. 34-3-1, qui crée un dispositif spécifique de location avec option d'achat et l'article L. 34-7-1, qui autorise le recours au crédit-bail.

- *La location avec option d'achat*

Le 1° du deuxième paragraphe de l'article 3 du projet de loi crée un nouvel article L. 34-3-1 qui **autorise l'Etat à délivrer à des opérateurs privés une autorisation d'occupation temporaire de son domaine public en**

les chargeant de construire des bâtiments pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales qu'il prend ensuite à bail avec une option d'achat.

De telles opérations ont déjà été menées par le ministère de l'intérieur pour la construction de la zone d'attente de Roissy notamment, sur la base des articles L. 34-1 et suivants et R. 57-1 et suivants du code du domaine de l'Etat, dont les modalités d'application ont été précisées par l'avis du Conseil d'Etat du 31 janvier 1995¹.

Cet article L. 34-1 du code du domaine de l'Etat autorise la délivrance d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public conférant à leur titulaire un droit réel sur les ouvrages immobiliers qu'il réalise pour l'exercice de l'activité autorisée. Ce droit confère à son titulaire, pour la durée de l'autorisation, les prérogatives et obligations du propriétaire. Le titre fixe la durée de l'autorisation en fonction de la nature de l'activité, des ouvrages autorisés et de leur importance, sans pouvoir excéder 70 ans.

Il est apparu à cette occasion que les **modalités de détermination des loyers** prévues à l'origine pour la location de bâtiments existants n'étaient pas adaptées s'agissant de bâtiments à construire, car elles ne permettent pas d'intégrer la dimension financière réelle du montage du projet et sont fondées sur la seule valeur locative du marché.

Le loyer versé par l'Etat pour la location des bâtiments construits pourra être fixé en tenant compte de l'amortissement financier et de l'investissement effectué par le bailleur, et non seulement par référence au marché locatif local.

La valeur de rachat des bâtiments sera égale au coût global de l'opération moins les loyers déjà versés. Ces nouvelles possibilités de calcul du loyer versé par l'Etat vont rendre le recours aux dispositions temporaires d'occupation du domaine public beaucoup plus incitatif. Ces dispositions devront être précisées par décret en Conseil d'Etat.

Le projet de loi précise en outre que ces baux comporteront une option d'achat permettant à l'Etat d'acquérir les bâtiments avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation.

Cette précision est nécessaire puisqu'à l'heure actuelle, l'article L. 34-3 prévoit que les **ouvrages dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de l'Etat**, francs et quittes de tous privilèges et hypothèques.

¹ Dans son avis du 31 janvier 1995, le Conseil d'Etat a estimé que l'Etat pouvait confier au titulaire d'une occupation temporaire de son domaine public la réalisation d'un ouvrage pour le prendre à bail avec option d'achat sur la base de l'article L. 34-1 du code du domaine de l'Etat.

S'agissant des **modalités de passation du bail**, ni la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, ni le code des marchés publics, qui ne concerne pas les contrats de location, n'auront vocation à s'appliquer.

Néanmoins, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué, lors de la discussion devant l'Assemblée nationale, qu'afin de protéger les intérêts de l'Etat, la conclusion du bail à construire serait précédée d'une **procédure de publicité et de mise en concurrence préalable**, qui sera définie par décret en Conseil d'Etat.

C'est d'ailleurs ce qui a été fait s'agissant du centre de rétention administrative de Roissy notamment.

D'autre part, le bail devra préserver les exigences du service public, notamment la continuité du service et les exigences d'accessibilité particulières aux services de police et de gendarmerie, dans des conditions qui seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

- *Le recours au crédit bail*

Le 2° du deuxième paragraphe de cet article insère dans le code du domaine de l'Etat un nouvel article L. 34-7-1 qui **autorise à financer par crédit bail les constructions** qui seront édifiées sur la base du nouvel article L. 34-3-1 de ce code, c'est à dire les bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales.

Est donc prévue une **dérogation à l'interdiction** figurant au premier alinéa de l'article L. 34-7 du code du domaine de l'Etat **pour le titulaire du droit d'occupation de conclure des contrats de crédit-bail** pour les ouvrages affectés à un service public et aménagés à cet effet ou affectés directement à l'usage du public ainsi que **pour les travaux exécutés pour une personne publique dans un but d'intérêt général**.

La possibilité de recourir au crédit bail est réservée aux constructions à usage privé et a été introduite par la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994.

On rappellera brièvement que le crédit-bail (leasing) est une technique de financement des investissements mobiliers ou immobiliers principalement utilisée par les entreprises commerciales et industrielles.

Ainsi, le propriétaire d'un immeuble peut en concéder l'usage, à titre professionnel, à une entreprise utilisatrice qui pourra l'acquérir à l'issue d'une période irrévocable de location, moyennant un prix forfaitaire convenu au moment du contrat et qui tient compte du montant des loyers s'appliquant pendant la période de location. La durée de la location correspond en principe à la période d'amortissement fiscal des biens. Le montant du prix de vente de l'immeuble (ou valeur résiduelle) doit toujours être précisé dans le contrat ; il est souvent symbolique.

L'amortissement financier est possible pour l'ensemble des bailleurs, qui peuvent ainsi constituer une provision destinée à faire face à la perte subie à l'échéance des contrats. Dans le cas général où la levée d'option d'achat par le preneur se traduit par la constatation d'une perte par le bailleur, celle-ci est intégralement déductible du résultat imposable.

En tant que technique de financement, le crédit-bail présente l'avantage de permettre un financement à 100 %, ce que n'autoriserait pas un crédit classique.

D'autre part, le crédit-bail est intéressant pour le bailleur en raison de la garantie que représente la propriété de l'immeuble pendant toute la durée de la location.

Lorsque le crédit-bail est utilisé par des investisseurs privés pour des investissements privés il ne nécessite pas d'agrément. En revanche la signature du contrat de crédit-bail est subordonnée à un **agrément préalable** si ce contrat intervient au bénéfice d'organismes dans lesquels l'Etat, ou l'établissement public gestionnaire du domaine public, apporte un concours financier ou détient, directement ou indirectement, une participation financière lui permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. Cet agrément peut lui être refusé si l'opération se traduit par un accroissement des charges ou une diminution des ressources de l'Etat. Les modalités de cet agrément du contrat de crédit-bail sont précisées par le décret n° 95-595 du 6 mai 1995.

L'agrément est sollicité auprès du ministre du Budget. A défaut de notification d'une décision contraire, l'agrément est réputé accordé à l'expiration d'un délai de 4 mois¹.

Dans le cadre d'un financement par crédit-bail, le présent projet de loi prévoit que le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.

4. Encourager l'initiative des collectivités territoriales

Le troisième paragraphe de cet article vise à encourager les collectivités territoriales à prendre part au financement et à la construction d'opérations immobilières concernant des **bâtiments affectés à l'usage de la justice, de la police et de la gendarmerie nationales**.

¹ Il est adressé au trésorier-payeur général quand le montant global de l'investissement financé par crédit-bail est inférieur à 3 millions d'euros hors taxes. Dans ce cas, le silence pendant 2 mois équivaut à agrément.

En effet, il paraît utile de permettre aux collectivités locales qui le souhaitent de financer la construction ou la rénovation de commissariats et de casernements de gendarmerie, alors même que l'Etat, pour des raisons budgétaires, ne peut y pourvoir à un rythme suffisant.

Il s'agit de mesures temporaires qui prendront fin au 31 décembre 2007. Selon les informations fournies à votre rapporteur, ces mesures feront l'objet d'une évaluation avant d'être éventuellement pérennisées.

a) Une contribution notable des collectivités territoriales à la construction de casernes

Si les collectivités territoriales participent de façon encore exceptionnelle à la réalisation de bâtiments affectés à l'usage de la police nationale, elles prennent déjà une part active dans la construction de casernes de gendarmerie qu'elles louent ensuite à l'Etat.

Si le ministère de l'intérieur ne loue que 10% des bâtiments qu'il occupe, 82 % des 4.222 **casernes** occupées par la gendarmerie en métropole et dans les départements d'outre-mer sont louées, dont **70 % auprès des collectivités territoriales** (la moitié environ auprès des départements, l'autre auprès des communes et de leurs groupements).

Au 31 décembre 2000, le parc immobilier de la gendarmerie comptait 83.300 logements, dont 15.000 pris à bail hors caserne. Le tiers environ de ces logements appartient aux collectivités locales (répartis pour moitié entre les communes et les départements).

Les besoins de renouvellement du parc immobilier peuvent être estimés à 1.900 unités logements.

L'intervention des collectivités pour la construction des casernes de gendarmerie repose sur le décret n° 93-130 du 28 janvier 1993¹ et sur la circulaire du Premier ministre du 29 janvier 1993².

Ces textes prévoient que les collectivités qui s'engagent à assurer la construction de casernes peuvent bénéficier de **subventions d'investissement**, inscrites au titre VI du budget du ministère de la défense, et percevoir ensuite de la part de l'Etat un **loyer plafonné**.

L'aide à l'investissement est déterminée en fonction des coûts plafonds des unités logements : 20 % du montant des coûts plafonds pour les opérations réalisées par les communes dont la population est égale ou inférieure à 10.000 habitants et ne bénéficiant pas du concours financier

¹ Décret relatif aux modalités d'attribution de subventions aux collectivités territoriales pour la construction de casernements de gendarmerie.

² Circulaire relative aux conditions de prise à bail par l'Etat des locaux destinés aux unités de gendarmerie départementale édifiés par les collectivités territoriales.

d'autres collectivités territoriales, dans la limite de 20 unités logements, et 18 % s'agissant des communes dont la population est supérieure ou égale à 10.000 habitants, des groupements de communes et des départements, dans la limite de 40 unités logements¹.

Le loyer annuel versé par l'Etat aux collectivités territoriales pour la location de bâtiments qu'elles ont fait construire est plafonné à 6 % du coût plafond ou des dépenses réelles toutes taxes comprises, si celles-ci sont inférieures à ce coût plafond, pendant la durée du premier bail d'une durée de neuf ans. La poursuite de la location est possible par baux successifs de même durée et le loyer est alors estimé par les services fiscaux selon la valeur locative réelle des bâtiments concernés, sans pouvoir excéder la variation de l'indice du coût de la construction.

Alors que la construction de nouveaux logements et la rénovation des infrastructures constituent un impératif pour la gendarmerie, les dotations destinées à ce secteur se sont contractées en 2002, puisque les autorisations de programme passent de 132 millions d'euros à 122,3, soit une baisse de 8 %, tandis que les crédits de paiement passent de 127,75 à 121,69, soit une réduction de 5 %.

Par ailleurs, la subvention accordée par l'Etat aux collectivités territoriales pour la construction de casernes a enregistré une légère érosion pour les autorisations de programme et se réduit de 10 % pour les crédits de paiement (de 7,62 millions d'euros à 6,86).

Une circulaire du 10 janvier 1995 a certes assujéti les travaux de construction de gendarmeries à la TVA, mais en compensant cette nouvelle charge par un relèvement du montant des coûts plafond de la construction. L'effet incitatif s'est traduit par une augmentation du nombre de dossiers déposés par les collectivités territoriales à l'agrément de la direction générale de la gendarmerie nationale.

Cependant les moyens financiers consentis par l'Etat n'ont pas été à la mesure du dispositif mis en place. Aux termes de la loi de programmation, les subventions d'investissement accordées aux collectivités territoriales demeurent limitées à une moyenne de 6,1 millions de francs par an. Ce montant devrait être au moins triplé à l'horizon 2005 pour maintenir la capacité de rénovation.

¹ Le coût de référence utilisé pour le calcul de la subvention est le coût plafond de l'unité logement. Il correspond à un logement nu (75 % de l'unité logement) et à une quote-part de locaux de service et techniques (25 % de l'unité logement). La valeur du coût de référence est fixée depuis le 19 avril 2002 à 131.400 euros dans le cas général et à 143.500 euros pour les opérations réalisées en Ile-de-France, dans les îles non reliées au continent et dans les départements d'outre-mer. Elle est actualisée trimestriellement par le directeur général des impôts en fonction des variations de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE.

b) Un cadre juridique incitatif

Les dispositifs proposés vont au-delà de la seule offre de concours, mécanisme qui prévoit qu'une personne (privée ou publique) propose au maître d'ouvrage, qui l'accepte, une contribution à l'exécution d'un travail public auquel elle a intérêt. Une commune peut ainsi offrir à l'Etat un terrain propre à permettre la construction d'un établissement d'enseignement.

Le troisième paragraphe de l'article 3 modifie et complète le code général des collectivités territoriales pour développer l'intervention des collectivités locales. **Il s'agit bien évidemment de dispositifs incitatifs et non d'un transfert de charges aux collectivités locales. D'ailleurs, ce dispositif n'est prévu qu'à titre temporaire.**

• *Le principe de l'intervention des collectivités territoriales et le possible recours au crédit-bail*

Le 2° du troisième paragraphe crée un nouvel article L. 1311-4-1 dans le code général des collectivités territoriales qui s'insère dans le livre III relatif au régime de leurs biens.

Cet article **autorise jusqu'au 31 décembre 2007 les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à construire, acquérir ou rénover des bâtiments affectés à la justice, à la police ou à la gendarmerie nationales.**

Il ne s'agit donc pas d'un transfert de compétences et ce dispositif demeure **strictement optionnel**. Il vise à pallier les retards accumulés en matière de gestion et de construction immobilière de la part de l'Etat en permettant à ce dernier de se recentrer sur les priorités précédemment exposées.

Le projet de loi **s'inspire** en cela des dispositions de l'article 18 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990¹, qui permet à l'Etat de **confier la maîtrise d'ouvrage de bâtiments relevant de l'enseignement supérieur aux collectivités locales** sur la base d'une **convention** conclue entre l'Etat et la collectivité et prévoyant le programme technique, la localisation géographique de l'ouvrage ainsi que les engagements financiers des parties.

Ainsi qu'il était prévu, s'agissant des établissements d'enseignement supérieur, il est indiqué qu'une convention entre l'Etat et la collectivité ou l'établissement propriétaire précise notamment les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation de la ou des constructions projetées et le programme technique de construction. Elle fixe également la durée et les

¹ *relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les IUFM, à la maîtrise d'ouvrage des constructions d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports.*

modalités de la mise à disposition des constructions, cette dernière précision ne figurant pas dans la loi relative à l'enseignement supérieur précitée.

Ce dispositif déroge donc lui aussi à l'article 2 de la loi de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique précitée, selon lequel le maître de l'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit.

Votre rapporteur tient cependant à souligner qu'il importe que cette convention prévoie que l'ensemble des obligations du propriétaire est transféré à l'Etat, en particulier les questions d'entretien et de responsabilité.

S'agissant d'un dispositif transitoire, les travaux devront commencer avant le 31 décembre 2007.

Par parallélisme avec les dispositions introduites pour les opérations réalisées sur le domaine public de l'Etat, le dernier alinéa de l'article L. 1311-4-1 nouveau du code général des collectivités territoriales précise que **les constructions initiées par les collectivités territoriales pourront faire l'objet de contrats de crédit-bail**. Ces contrats devront également comporter des clauses permettant de préserver les exigences du service public.

Rappelons que toute personne, y compris les collectivités locales, peut consentir un crédit-bail à titre isolé, mais que la pratique habituelle des opérations de crédit-bail est normalement réservée aux entreprises commerciales.

- *Le bail emphytéotique*

Le 1° du troisième paragraphe de l'article 3 procède à la réécriture du premier alinéa de l'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales, qui permet depuis la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 (article 13), aux **collectivités territoriales de consentir à des personnes privées des baux emphytéotiques sur les dépendances de leur domaine public** à l'exception des voies publiques et de leurs dépendances.

Actuellement, le bail emphytéotique administratif est limité à :

- **l'accomplissement pour le compte de la collectivité territoriale d'une mission de service public** (unités d'incinération des ordures ménagères...);

- ou à **la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence** (le bail emphytéotique constituant alors une modalité de délégation de service public ou encore de gestion déléguée).

Le projet de loi ouvre un troisième champ d'intervention, à titre temporaire uniquement, afin de permettre aux collectivités locales, jusqu'au 31 décembre 2007, de conclure un bail emphytéotique avec une personne privée en vue de réaliser sur leur domaine une opération immobilière liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales.

On notera que l'Etat et ses établissements publics sont exclus du bénéfice du bail emphytéotique administratif. L'Etat dispose toutefois, depuis la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994, de la faculté d'accorder des autorisations constitutives de droit réel sur son domaine public, dans des conditions plus larges.

Il s'agit d'alléger les contraintes liées à la domanialité publique et notamment l'interdiction de grever de droits réels un terrain appartenant au domaine public, afin de permettre aux personnes privées de constituer une hypothèque pour garantir leurs emprunts et donc de faciliter pour les collectivités le recours à des partenaires privés auxquels elles fournissent le foncier et, avec le foncier, une garantie proposable aux organismes de financement.

Ce dispositif permettra de ne pas grever durablement leur section d'investissement.

La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 a donc autorisé la constitution d'hypothèques, alors que l'occupant du domaine public ne pouvait envisager d'hypothéquer que ses constructions, avec difficulté d'ailleurs, compte tenu de la précarité de l'occupation du domaine public lui-même.

Or le bail emphytéotique confère au preneur un droit de jouissance beaucoup plus étendu que celui d'un locataire ou d'un usufruitier.

En contrepartie, le preneur peut être tenu de faire édifier des constructions. L'article L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que les biens financés par l'occupant régulier du domaine public doivent rester sa propriété, du moins jusqu'à l'expiration de son titre. S'il a fait des améliorations ou des constructions qui augmentent la valeur du fonds, il ne peut ni les détruire, ni réclamer aucune indemnité.

Le bail emphytéotique, prévu par le code rural pour les propriétés agricoles, peut cependant s'appliquer à tous les types d'immeubles quelle qu'en soit la destination et n'obéit pas à beaucoup de contraintes légales. L'article L. 451-1 du code rural se borne à préciser qu'un tel bail « confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque », un tel droit pouvant être cédé ou saisi et ayant une durée comprise entre 18 et 99 ans.

En dehors des règles générales applicables aux contrats administratifs et des dispositions des articles L. 1311-2 et suivants du code général des

collectivités territoriales qui n'ont pas toutes une valeur d'ordre public, le régime juridique du bail emphytéotique administratif s'inscrit dans un cadre de liberté contractuelle.

Néanmoins, s'agissant des baux emphytéotiques administratifs, les droits résultant du bail ne peuvent être cédés qu'avec l'agrément de la personne morale bailleuse et à une personne subrogée au preneur dans les droits et obligations découlant de ce bail et, le cas échéant, des conventions non détachables conclues pour l'exécution du service public ou la réalisation de l'opération d'intérêt général.

L'article L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales encadre ainsi strictement la cession du bail emphytéotique en prévoyant un agrément préalable, alors même que l'article L. 451-1 du code rural dispose qu'il peut être cédé librement et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière.

Ceci vise à assurer une stabilité des conditions contractuelles.

En outre, le droit réel conféré au titulaire du bail, de même que les ouvrages dont il est propriétaire, sont susceptibles d'hypothèque uniquement pour la garantie des emprunts contractés par le preneur en vue de financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué. A peine de nullité, le contrat d'hypothèque doit être approuvé par la collectivité territoriale concernée, qui dispose enfin de la faculté de se substituer à l'emphytéote dans la charge des emprunts, en résiliant ou en modifiant le bail.

De plus, les emprunts contractés par le preneur en vue de financer la réalisation ou l'amélioration des ouvrages situés sur le bien loué sont pris en compte pour la détermination du montant maximal des garanties et cautionnements que la collectivité territoriale bailleuse est autorisée à accorder à une personne privée.

Le montant de la redevance payée par le preneur est libre mais en pratique, on observe qu'en raison des obligations sévères pesant sur le preneur (obligation de mettre en valeur le bien loué, selon des modalités parfois stipulées par le bail), il est peu élevé.

Le législateur de 1988 n'a souhaité imposer aucune formalité de publicité ou de mise en concurrence préalable pour la passation d'un bail emphytéotique administratif, avec ou sans convention d'exploitation non détachable. Cela ressort de la spécificité du bail emphytéotique administratif, contrat soumis à son propre régime légal, à l'instar de ce qui se pratique en matière de conventions d'occupation temporaire du domaine public.

Par comparaison, la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, pour la réalisation de l'opération dite des « prisons

privées », avait prévu quasiment à la même époque une procédure spécifique de mise en concurrence sous la forme d'un appel d'offres avec concours.

Le Conseil d'Etat (25 février 1994, SOFAP Marignan Immobilier) a confirmé que le bail emphytéotique administratif était un contrat spécifique non soumis, à ce titre, au code des marchés publics. Il a également estimé qu'il ne constituait pas par lui-même, du moins en cas de mission limitée du preneur, une délégation de service public. Ainsi, les mesures de publicité et de concurrence prévues aux articles 38 et 48 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 ne lui sont en principe pas applicables, ne pouvant l'être que si le bail s'accompagne d'une véritable délégation de service public (avis du 16 juin 1994).

Les collectivités publiques désireuses de conclure un bail emphytéotique administratif peuvent cependant volontairement opter pour l'application d'une procédure de mise en concurrence reposant sur les dispositions du code des marchés publics.

Il s'agit là encore de faciliter le préfinancement privé d'opérations immobilières.

• *Eligibilité au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des travaux réalisés par les collectivités territoriales*

Le 3° du troisième paragraphe insère un nouvel alinéa à l'article L. 1615-17 du code général des collectivités territoriales, afin de **rendre éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les travaux réalisés par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale pour construire**, y compris sur les dépendances de leur domaine public, acquérir ou rénover des **bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie**.

Les attributions du FCTVA seront toutefois soumises à une double condition :

- les bâtiments devront être mis à disposition de l'Etat à **titre gratuit** ;

- les travaux devront avoir reçu un **commencement d'exécution au plus tard le 31 décembre 2007**.

Il s'agit donc d'une dérogation temporaire aux règles d'éligibilité du FCTVA.

Créé par l'article 13 de la loi n° 75-853 du 13 septembre 1975 de finances rectificative pour 1975, ce Fonds a pour objet de compenser, de

manière forfaitaire et globale¹, les versements de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) que les collectivités territoriales et leurs groupements sont amenés à effectuer en raison de leurs investissements. En effet, comme les autres personnes morales de droit public, ces derniers ne sont pas en principe assujettis à la TVA. En conséquence, ils ne peuvent pas récupérer cette taxe sur la plupart de leurs investissements et conservent ainsi la charge de la TVA ayant grevé leur achat.

En principe, ne sont éligibles au FCTVA que les dépenses réelles d'investissement grevées de TVA, réalisées par les collectivités bénéficiaires, directement ou par l'intermédiaire d'un mandataire légalement autorisé, pour leur propre compte et dans le but d'accroître leur patrimoine pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA. Les immobilisations mises à disposition d'un tiers qui ne répondent pas au principe de la patrimonialité de l'opération ne sont pas éligibles.

Le deuxième alinéa de l'article 49 de la loi de finance rectificative pour 1993 avait prévu un régime dérogatoire à ce principe général d'exclusion. Ainsi, ouvraient droit au bénéfice du FCTVA, les dépenses liées à des constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation en 1992 ou 1993, pour lesquelles les travaux étaient achevés au plus tard le 31 décembre 1994² et qui étaient affectées à l'usage de la gendarmerie, à l'habitation principale ou destinées au tourisme social. Ce mécanisme n'a toutefois pas été prorogé.

La dérogation proposée est moins large puisqu'elle vise les constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation avant le 31 décembre 2007 qui sont **mises à disposition de l'Etat à titre gratuit uniquement.**

Elle **s'inspire du dispositif** mis en place par la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 précitée qui donnait à **l'Etat la possibilité de confier à une collectivité territoriale la maîtrise d'ouvrage d'une construction universitaire et, en contre partie, octroyait à la collectivité le bénéfice du FCTVA** au titre des travaux engagés dans l'opération.

Initialement réservé aux établissements relevant des ministères de l'enseignement supérieur et de l'agriculture, ce dispositif a été étendu par l'article 40 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité à la construction d'établissements d'enseignement supérieur relevant de l'ensemble des ministères.

¹ Aux termes de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, les attributions du FCTVA sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement des collectivités locales un taux forfaitaire fixé à 15,482 % à compter de 2003.

² Le délai d'achèvement des travaux a été reporté au 31 décembre 1995 par l'article 72 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Les attributions du FCTVA étant globalisées, il n'a pas été possible d'obtenir un bilan financier de ces opérations.

Il est difficile d'apprécier le nombre de projets de construction auxquels les collectivités territoriales décideront de participer dans le cadre des dispositions proposées par le présent article. En se fondant sur l'observation des propositions faites à l'Etat au cours des trois dernières années, il est raisonnable d'estimer que ce sont quatre à cinq opérations de taille modeste ou moyenne -entre 1 et 5 millions d'euros- qui sont susceptibles d'être réalisées pendant cinq ans. La contribution des collectivités locales apporterait dans cette hypothèse un financement global de l'ordre de 75 à 100 millions d'euros sur la durée de la loi, hors le cas particulier de l'immobilier de la préfecture de police.

Compte tenu de l'effort demandé aux collectivités territoriales, qui devront non seulement financer des travaux incombant à l'Etat mais encore mettre gratuitement les bâtiments à la disposition de ce dernier, votre rapporteur estime qu'à tout le moins, le dispositif proposé aurait pu prévoir un remboursement de la TVA acquittée au titre de l'exercice en cours, comme pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération¹, et non au titre de la pénultième année.

Ce dispositif ne remet bien entendu pas en cause les procédures existantes de construction par les collectivités locales suivies d'une location à l'Etat à titre onéreux, notamment pour les besoins de la gendarmerie nationale.

De plus, lors de son audition, le ministre de l'intérieur a confirmé que **la collectivité pourra toujours obtenir la subvention d'investissement du ministère de la défense tout en ayant droit au FCTVA. Néanmoins, elle ne pourra plus percevoir de loyer.**

Il appartiendra à chaque collectivité d'apprécier le dispositif lui paraissant le plus approprié à sa situation, tant au point de vue de la sécurité que de ses finances.

En outre, il serait opportun de préciser les conséquences de cet article concernant les opérations immobilières en cours.

La question de l'extension d'un tel dispositif aux constructions affectées aux polices municipales pourrait également être envisagée.

En conclusion, ces divers dispositifs faisant intervenir maîtres d'ouvrage privés et collectivités locales devraient permettre à l'Etat de se recentrer sur ses missions essentielles de conception, de pilotage et de contrôle.

¹ Article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales.

L'Assemblée nationale n'a pas apporté de modification à cet article.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 3 sans modification.

Article 4

(loi n° 72-662 du 13 juillet 1972,

art. L. 10 et L. 26 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite)

Prolongation d'activité de certains personnels de la gendarmerie

Le présent article prévoit que certains militaires de la gendarmerie pourront bénéficier, sur leur demande, sous réserve de l'intérêt du service et de leur aptitude physique, d'une prolongation d'activité pour une année supplémentaire.

Cette mesure s'appliquera aux militaires ayant un grade dont la limite d'âge est de 55 ans.¹

Cette disposition étend aux gendarmes précités la possibilité offerte à certains fonctionnaires des corps de surveillance de l'administration pénitentiaire et des corps actifs de la police nationale par l'article 88 de la loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 28 décembre 2001.

Le paragraphe I de l'article 88 permet en effet aux fonctionnaires des corps de personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire recrutés avant le 31 mai 1996 et âgés de cinquante-cinq ans de poursuivre leur activité, si la durée de leur exercice effectif en position d'activité dans ces corps est inférieure à vingt-cinq ans. Toutefois, cette prolongation ne peut avoir pour conséquence de maintenir les fonctionnaires en activité au-delà de leur soixantième anniversaire.

Il en va de même pour les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale (dont la période de services effectifs accomplis est inférieure au nombre maximal d'annuités liquidables dans leur pension). Cette prolongation d'activité est alors soumise à reconduction annuelle par le ministre de l'intérieur.

Le présent article limite la prolongation d'activité dans la gendarmerie nationale à une année supplémentaire. Cette différence peut s'expliquer par le fait que l'article 88 de la loi de finances rectificative pour 2001 a pour finalité de permettre aux personnels concernés de compléter des

¹ Les grades concernés sont les suivants :

- pour les officiers : le grade de capitaine.

- pour les sous-officiers : les grades de gendarme, maréchal des logis chef, adjudant, adjudant-chef.

carrières courtes tandis que, pour la gendarmerie, il s'agit principalement de ralentir les départs en retraite et de lisser les besoins en recrutement (7.000 emplois nouveaux entre 2003 et 2007). Le nombre d'emplois vacants dans les brigades pourrait ainsi être réduit.

Cette prolongation d'activité sera prise en compte pour la constitution et la liquidation du droit à pension (dernier alinéa). Ainsi, le dispositif présenté déroge à l'article L. 10 et à l'article L. 26 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite. L'article L. 10 précise en effet que les services accomplis postérieurement à la limite d'âge ne peuvent être pris en compte pour le calcul de la pension tandis que l'article L. 26 bis indique que le maintien en service d'un fonctionnaire, dans l'intérêt du service, au-delà de la limite d'âge, ne donne droit à aucun supplément de liquidation.

Toutefois, il est précisé que la bonification « *du cinquième* »¹ prévue à l'article L. 12 du code des pensions civiles et militaires de retraite sera réduite à due concurrence de la durée de prolongation d'activité au-delà de la limite d'âge.

Au total, ce dispositif permettra aux personnels concernés de poursuivre, sur le plan indemnitaire comme sur le plan indiciaire, un déroulement de carrière normal.

Cet article devrait donner les moyens à la gendarmerie nationale de profiter de l'expérience et de la compétence de fonctionnaires qualifiés, désireux de prolonger leur activité.

Selon les estimations du ministère de la défense, 20 à 30 % des effectifs concernés seraient intéressés et obtiendraient un maintien en activité pour une année supplémentaire (entre 200 et 300 fonctionnaires chaque année).

Le coût de la mesure sera négligeable. Le surcoût engendré par la rémunération d'activité sera partiellement compensé par l'absence de versement de la pension du militaire maintenu en fonction. La cotisation d'une année supplémentaire se substituera à une annuité gratuite de bonification.

C'est donc une mesure de bon sens complétant efficacement les renforcements d'effectifs prévus à l'article 2.

Votre commission vous propose donc d'**adopter l'article 4 sans modification**.

¹ La bonification « *du cinquième* » est égale au cinquième du temps de service accompli et est accordée à tous les militaires ayant accompli au moins quinze ans de services effectifs ou radiés pour cause d'invalidité, dans la limite de cinq annuités.

Article 4 bis
Levée du secret

Cet article additionnel, qui résulte d'un amendement de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, permet de lever l'obligation de secret des fonctionnaires participant aux enquêtes.

Dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, les agents de la direction générale de la comptabilité publique, de la direction générale des douanes et des droits indirects, de la direction générale des impôts, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes devront répondre aux demandes des officiers et agents de police judiciaire sur des renseignements ou documents de nature financière, fiscale ou douanière.

Ainsi, ce dispositif assouplit le principe de l'obligation de discrétion professionnelle, inscrit pour les fonctionnaires à l'article 26 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983. Ce dernier indique qu'en dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur ou d'une décision expresse de l'autorité dont ils dépendent, ces agents ne peuvent être déliés de leur obligation de discrétion professionnelle.

L'article 226-13 du code pénal, punit d'un an d'emprisonnement et de 100.000 F d'amende la révélation d'une information à caractère secret par son dépositaire.

Il s'agit plus particulièrement de simplifier l'action des nouveaux groupes d'intervention régionaux (GIR)¹ mis en place dans chaque région administrative par la circulaire interministérielle du 22 mai 2002.

Ces groupes ont pour mission principale de lutter contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance organisée qui l'accompagnent (trafics, actions violentes concertées...).

Le dispositif voté par l'Assemblée nationale répond à un souci d'efficacité des forces de sécurité intérieure en favorisant la synergie des services de l'État engagés dans la lutte contre l'insécurité.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article 4bis sans modification.**

¹ Sous le commandement d'un officier de police ou de gendarmerie, les groupes d'intervention régionaux sont composés, outre des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie, d'un représentant de la douane et des services fiscaux.

Article 4 ter

(art. 2 de la loi n° 2000-646 du 10 juillet 2000)

**Prorogation du délai de réalisation d'aménagements
sécurisant le transport de fonds**

Cet article additionnel, introduit par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement, reporté, du 31 décembre 2002 au 31 décembre 2003, le délai au-delà duquel les aménagements de sécurité imposés par la loi du 10 juillet 2000 relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds devront avoir été réalisés par les donneurs d'ordre.

Il conditionne cependant le bénéfice de ce report au dépôt préalable d'un dossier auprès des administrations avant le 31 décembre 2002.

L'article 2 de la loi du 10 juillet 2000 avait en effet prescrit aux donneurs d'ordre recourant au transport de fonds de réaliser des aménagements de leurs locaux afin de sécuriser l'accès des véhicules de transport et de limiter l'acheminement à pied des valeurs convoyées.

Les aménagements à réaliser ont été déterminés par le décret n° 2000-1234 du 18 décembre 2000. Selon la configuration des locaux et la qualité des donneurs d'ordre, il peut s'agir de sas isolés du public, de trappons permettant l'accolement des véhicules sur la façade des bâtiments, de systèmes de vidéo-surveillance ou d'alarme, de coffres ou de pièces sécurisées.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 10 juillet 2000, les personnes physiques encouraient une amende de 100 000 F à défaut de réalisation des aménagements prescrits avant le 31 décembre 2002, la responsabilité des personnes morales étant susceptible d'être engagée.

Lors de l'examen du texte au Sénat, votre commission avait souscrit au dispositif proposé. Le rapporteur, M. Jean-Pierre Schosteck, avait cependant souligné le peu de marge de manœuvre laissée aux donneurs d'ordre et avait craint des difficultés, s'agissant notamment des agences bancaires¹.

Le report proposé par l'article semble justifié compte tenu des contraintes subies par les banques pour le passage à l'euro et de la longueur des démarches d'urbanisme parfois nécessaires pour réaliser les aménagements prescrits.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article 4 ter sans modification.**

¹ Voir rapport n° 427 (1999-2000)

Article 5 **Évaluation annuelle**

Cet article prévoit que l'application de la loi d'orientation fera l'objet d'une évaluation annuelle par une instance extérieure aux services concernés permettant de mesurer les résultats obtenus par la police et la gendarmerie nationales et de les rapporter aux moyens engagés.

Cette démarche rejoint la philosophie générale de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui instaure une présentation des crédits budgétaires par missions et programmes auxquels sont associés des objectifs précis et dont les résultats font l'objet d'une évaluation.

Sur proposition de la commission des Finances, **l'Assemblée nationale** a anticipé dès 2003, pour les crédits de la sécurité intérieure, le lien entre la procédure budgétaire et l'évaluation des performances prévue par la loi organique pour l'ensemble des ministères à compter de 2006.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi organique, elle a donc prévu, sur le modèle de l'article 51 de cette loi, que des objectifs de performance de la police et de la gendarmerie nationales seraient présentés chaque année dans le cadre du projet de loi de finances initiale.

Sur le modèle de l'article 54 de la loi organique, elle a indiqué que les résultats feraient l'objet d'une communication au Parlement à l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement.

Elle a en outre prévu le dépôt par le Gouvernement d'un rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la loi d'orientation.

Est ainsi engagée une démarche novatrice d'évaluation des performances des forces de sécurité, sans que soient toutefois précisés les critères d'évaluation retenus ni l'organisme extérieur susceptible de procéder à une telle évaluation.

La gendarmerie nationale a déjà acquis une certaine expérience de la gestion par objectifs à l'occasion du plan « gendarmerie 2000 » mais la police nationale semble encore éloignée de cet état d'esprit.

Une réflexion est en cours au ministère de l'intérieur s'agissant des critères de performances susceptibles d'être adoptés. Il importe de ne pas se contenter d'indicateurs qui seraient de simples mesures de l'activité des services et non de leur efficacité.

Il conviendra également de disposer de chiffres de la délinquance qui reflètent mieux la réalité, dans la ligne des propositions faites par nos collègues, MM. Christophe Caresche et Robert Pandraud, dans leur rapport présenté en janvier 2002 dans le cadre de la mission parlementaire relative à la

création d'un observatoire de la délinquance. Dans l'immédiat, le ministre de l'intérieur a indiqué, lors de son audition, qu'il souhaitait garder les statistiques actuelles résultant de la tenue de « l'état 4001 » afin de ne pas être accusé de « casser le thermomètre ».

L'annexe I reprend l'idée d'évaluation des performances en précisant que sera mise en œuvre une politique de gestion par objectifs et qu'il sera tenu compte des résultats de cette gestion dans la progression de carrière des agents.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article 5 sans modification.**

Article 6

Application à l'outre-mer

Cet article tend à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'extension et à l'adaptation des dispositions des articles 3 et 4 bis du projet de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

1 - L'application des lois outre-mer

Le principe dit de « **l'assimilation législative** » s'applique à **Saint-Pierre-et-Miquelon**, les lois métropolitaines y étant applicables de plein droit.

Néanmoins, l'adoption de dispositions expresses d'extension est parfois requise pour l'extension de dispositions législatives antérieures à 1977. De plus, Saint-Pierre-et-Miquelon étant depuis 1985 une collectivité territoriale à caractère particulier et non plus un département, n'y sont pas applicables les lois dont l'application relève de la compétence du conseil général (urbanisme et fiscalité). En outre, l'archipel ne faisant pas partie de l'Union européenne, l'application de certains textes est impossible, ce qui rend nécessaire une mention expresse d'extension.

Enfin, l'article 24 de la loi statutaire du 11 juin 1985 ayant abrogé la loi de départementalisation du 19 juillet 1976 prévoit l'obligation de consulter le conseil général.

En revanche, les **territoires d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et Mayotte** sont régis par le principe dit de la « **spécialité législative** », qui subordonne l'applicabilité des textes législatifs à l'adoption d'une disposition expresse d'extension.

Seules les lois de souveraineté¹, comprenant les lois constitutionnelles ou les lois organiques s'appliquent automatiquement.

Cette obligation d'extension expresse vaut également pour toute modification d'une disposition précédemment rendue applicable².

Ce principe de spécialité législative trouve, pour les territoires d'outre-mer, son fondement dans **l'article 74 de la Constitution** aux termes duquel « *les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République* » et « *les autres modalités [que les aspects statutaires] de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée* »³.

Bien que n'étant plus un territoire d'outre-mer depuis la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, la **Nouvelle-Calédonie** continue à être régie par ce même principe de spécialité, encore qu'il ne puisse être déduit qu'indirectement du dernier alinéa de l'article 77 de la Constitution figurant au nouveau titre XIII consacré à cette collectivité sui generis. L'article 90 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999 prévoit une obligation de consulter le congrès de Nouvelle-Calédonie⁴.

En outre, le principe de spécialité législative s'applique toujours à la **collectivité départementale de Mayotte**. Cependant, la loi n° 2001-606 du 11 juillet 2001 relative au statut de Mayotte a fortement atténué ce principe.

En dehors des lois, ordonnances et décrets qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire national, d'autres actes sont également soumis à applicabilité directe : ceux portant sur la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités, le droit pénal, la procédure pénale, la procédure administrative contentieuse et non contentieuse, les postes et télécommunications et le droit électoral.

¹ *Catégorie doctrinale définie de manière imprécise notamment par la circulaire du Premier ministre du 21 avril 1988 relative à l'application des textes législatifs outre-mer qui fait référence aux lois qui, « en raison de leur objet sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République », et fournit une liste non exhaustive.*

² *Conseil d'Etat, arrêt du 9 février 1990 « Elections municipales de Lifou »*

³ *Le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 94-342 DC du 7 juillet 1994, précisé la portée de l'obligation de consulter l'assemblée territoriale intéressée ; les dispositions législatives devant faire l'objet d'une extension expresse nécessitent en principe une consultation préalable, sauf lorsque la disposition concernée « n'introduit, ne modifie ou ne supprime aucune disposition spécifique ».*

⁴ *« Le congrès est consulté par le haut-commissaire, avant leur examen par le Conseil d'Etat, sur les projets de loi et sur les projets d'ordonnance, lorsqu'ils introduisent, modifient ou suppriment des dispositions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie. Le congrès dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis.(...) Le congrès est également consulté, dans les mêmes conditions, avant leur adoption en première lecture par la première assemblée saisie, sur les propositions de loi comportant de telles dispositions. ».*

Seront également applicables de plein droit à Mayotte à compter du renouvellement du conseil général en 2007 les lois, ordonnances et décrets portant sur l'organisation et l'administration des conseils généraux et les règles relatives aux juridictions financières, ainsi que la plupart des dispositions modifiant le code de commerce.

A l'instar des conseils généraux des départements d'outre-mer, le conseil général de Mayotte est consulté sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif ou de l'organisation administrative de la collectivité.

2 - Le régime juridique des ordonnances

Le Conseil constitutionnel a été amené à préciser la portée de **l'article 38 de la Constitution** aux termes duquel *« le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi »*.

Le juge a tout d'abord exigé du Gouvernement qu'il spécifie la **finalité des mesures** qu'il entend prendre sur le fondement de l'habilitation. Dans sa décision n°77-72 DC du 12 janvier 1977 (Election des députés du territoire des Afars et des Issas), le Conseil constitutionnel a précisé que *« ce texte doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre »*¹.

Le Conseil constitutionnel a ensuite **exclu du champ de la délégation les mesures relevant de la loi organique** (décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982). Cette limite doit être particulièrement mentionnée concernant la législation relative à l'outre-mer dans la mesure où les statuts des territoires d'outre-mer, en vertu de l'article 74 de la Constitution, relèvent de lois organiques. Le champ de l'habilitation ne saurait donc inclure des matières de nature statutaire relevant du domaine de la loi organique. Tel n'est pas le cas ici.

Enfin, l'article 38 de la Constitution ne conçoit la possibilité de la délégation que **pour un laps de temps limité**. La loi d'habilitation doit fixer la date avant l'expiration de laquelle les ordonnances devront être prises ainsi que la date butoir assignée au Gouvernement pour déposer le projet de loi de

¹ Cependant, ainsi que l'a précisé dans sa décision n° 86-207 DC du 25 juin 1986 le Conseil constitutionnel, le Gouvernement, s'il a l'obligation d'indiquer « le domaine d'intervention » des mesures envisagées, ne peut être « tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra ».

ratification. Tel est le cas en l'espèce puisqu'il est prévu que les ordonnances devront être prises au plus tard le dernier jour du neuvième mois après la promulgation de la loi, les projets de loi de ratification des ordonnances devant être déposés devant le Parlement au plus tard trois mois après ce premier butoir.

3 - L'habilitation prévue par le présent projet de loi

Le besoin de sécurité est particulièrement patent outre-mer et il est donc primordial que s'y appliquent les mesures annoncées par le Gouvernement.

En fait, seuls les articles 3 et 4 bis du présent projet de loi doivent faire l'objet de mesures d'extension et d'adaptation, les articles 1, 2 et 5 du présent projet de loi n'ayant pas d'effets normatifs directs. En outre, les dispositions de l'article 4 permettant à certains militaires de la gendarmerie atteignant la limite d'âge de leur grade de bénéficier d'une prolongation d'activité sont d'application directe, puisque relatives au statut de la fonction publique et relevant donc à ce titre des lois de souveraineté.

Rappelons que l'article 3 vise à faciliter les constructions immobilières en faveur de la justice, de la police et de la gendarmerie outre-mer. L'article 4 bis, introduit par l'Assemblée nationale, permet la levée du secret professionnel s'imposant aux agents des administrations financières, fiscales ou douanières. Il prévoit que ces agents seront tenus, dans le cadre de la lutte contre les trafics illicites, de communiquer les renseignements et documents dont ils disposent aux officiers et agents de police judiciaire.

Votre commission des Lois s'est souvent prononcée contre le recours aux ordonnances, en ce qu'elles dessaisissent le Parlement de ses compétences et brouillent la lisibilité de l'application des lois outre-mer.

Or, il apparaissait impossible d'obtenir l'avis des assemblées territoriales concernées sur des extensions outre-mer avant l'examen du texte par le Conseil d'Etat, alors même que le Gouvernement s'était engagé à déposer le présent projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale au début de cette session extraordinaire.

Dans un tel contexte, l'habilitation à recourir à des ordonnances paraît donc acceptable.

On rappellera cependant qu'il appartient au Gouvernement de veiller à ce que les projets de loi de ratification soient inscrits le plus rapidement possible à l'ordre du jour des assemblées et que le simple dépôt d'un projet de loi de ratification ne vaut pas ratification implicite. Seule une ratification explicite permet de conférer valeur législative à l'ensemble des mesures prises et constitue donc un gage de cohérence et de sécurité juridique.

Votre commission vous propose d'**adopter l'article 6 sans modification.**

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
	<p>Article 1^{er}</p> <p>Les orientations de la politique de sécurité intérieure figurant à l'annexe I sont approuvées.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>(Sans modification)⁽¹⁾.</p> <p>(1) L'Assemblée nationale a adopté 26 modifications : cf. Annexe I.</p>	<p>La commission propose d'adopter le présent projet de loi sans modification</p>
	<p>Article 2</p> <p>La programmation des moyens de la sécurité intérieure pour les années 2003 à 2007 figurant à l'annexe II est approuvée.</p>	<p>Article 2</p> <p>(Alinéa sans modification)⁽¹⁾.</p> <p>(1) L'Assemblée nationale a adopté 5 modifications : cf. Annexe II.</p>	
	<p>Les crédits prévus pour l'exécution de la programmation prévue par la présente loi sont fixés à 5,6 milliards d'euros sur cinq ans. Ils couvrent le coût des créations d'emplois et des programmes d'équipement de la gendarmerie nationale et de la police nationale, les mesures relatives à la situation des personnels et les mesures urgentes prises pour rétablir la capacité opérationnelle des forces. Ils s'ajoutent à la reconduction annuelle des moyens ouverts en 2002, à l'évolution du point fonction publique et aux effets du glissement-vieillesse-technicité sur le coût des rémunérations.</p>	<p>Les crédits nécessaires à l'exécution...</p> <p>...loi qui seront ouverts par les lois de finances entre 2003 et 2007, sont fixés...</p> <p>...annuelle des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 et à ceux nécessaires pour faire face aux conséquences sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation et des ajustements pour tenir</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>	
<p><i>Art. 7.</i> — La mission de maîtrise d'œuvre que le maître de l'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou à un groupement de personnes de droit privé doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme mentionné à l'article 2.</p>	<p>I. — Par dérogation aux dispositions des articles 7 et 18 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, l'Etat peut confier à une personne ou à un groupement de personnes, de droit public ou privé, une mission portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles affectés à la police ou à la gendarmerie nationales.</p>	<p>I. — (<i>Sans modification</i>).</p>	
<p>Pour la réalisation d'un ouvrage, la mission de maîtrise d'œuvre est distincte de celle d'entrepreneur.</p>			
<p>Le maître de l'ouvrage peut confier au maître d'œuvre tout ou partie des éléments de conception et d'assistance suivants :</p>			
<p>1° Les études d'esquisse ;</p>			
<p>2° Les études d'avant-projets ;</p>			
<p>3° Les études de projet ;</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>4° L'assistance apportée au maître de l'ouvrage pour la passation du contrat de travaux ;</p>			
<p>5° Les études d'exécution ou l'examen de la conformité au projet et le visa de celles qui ont été faites par l'entrepreneur ;</p>			
<p>6° La direction de l'exécution du contrat de travaux ;</p>			
<p>7° L'ordonnancement, le pilotage et la coordination du chantier ;</p>			
<p>8° L'assistance apportée au maître de l'ouvrage lors des opérations de réception et pendant la période de garantie de parfait achèvement.</p>			
<p>Toutefois, pour les ouvrages de bâtiment, une mission de base fait l'objet d'un contrat unique. Le contenu de cette mission de base, fixé par catégories d'ouvrages conformément à l'article 10 ci-après, doit permettre :</p>			
<p>— au maître d'œuvre, de réaliser la synthèse architecturale des objectifs et des contraintes du programme, et de s'assurer du respect, lors de l'exécution de l'ouvrage, des études qu'il a effectuées ;</p>			
<p>— au maître de l'ouvrage, de s'assurer de la qualité de l'ouvrage et du respect du programme et de procéder à la consultation des entrepreneurs, notamment par lots séparés, et à la désignation du titulaire du contrat de travaux.</p>			
<p><i>Art. 18.</i> — I. — Nonobstant les dispositions</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>du titre II de la présente loi, le maître de l'ouvrage peut confier par contrat à un groupement de personnes de droit privé ou, pour les seuls ouvrages d'infrastructure, à une personne de droit privé, une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux, lorsque des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. Un décret précise les conditions d'application du présent alinéa en modifiant, en tant que de besoin, pour les personnes publiques régies par le code des marchés publics, les dispositions de ce code.</p>			
<p>II — Un décret fixe les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage peut adapter les dispositions découlant des articles 7, 8, 10 et 11 inclus lorsqu'il confie à des personnes de droit privé des missions portant sur des ouvrages réalisés à titre de recherche, d'essais ou d'expérimentation.</p>			
<p>Code du domaine de l'Etat</p>	<p>L'exécution de cette mission résulte d'un marché passé entre l'Etat et la personne ou le groupement de personnes selon les procédures prévues par le code des marchés publics. Si le marché est alloti, les offres portant simultanément sur plusieurs lots peuvent faire l'objet d'un jugement global.</p>		
<p><i>Art. L. 34-3-1 et L. 34-7-1 cf. infra</i></p>	<p>Les marchés passés par l'Etat pour l'exécution de cette mission ne peuvent comporter de stipulations relevant des conventions mentionnées aux articles L. 34-3-1 et L. 34-7-1 du code du domaine de l'Etat et à l'article L. 1311-2 du code</p>		
<p>Code général des collectivités territoriales</p>			
<p><i>Art. L. 1311-2 : cf. infra.</i></p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p><i>Art. L. 1311-2 : cf. infra.</i></p>	<p>général des collectivités territoriales.</p>	<p>II.- (<i>Sans modification</i>).</p>	
	<p>II.- Le code du domaine de l'Etat est ainsi modifié :</p>		
	<p>1° Après l'article L. 34-3, il est inséré un article L. 34-3-1 ainsi rédigé :</p>		
	<p>« Article L. 34-3-1.- L'Etat et le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public peuvent conclure un bail portant sur des bâtiments à construire par le titulaire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales et comportant, au profit de l'Etat, une option lui permettant d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les installations ainsi édifiées. Dans ce cas, le bail comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.</p>		
	<p>« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Il précise les conditions de passation du bail ainsi que les conditions suivant lesquelles l'amortissement financier peut être pris en compte dans la détermination du montant du loyer. » ;</p>		
	<p>2° Après l'article L. 34-7, il est inséré un article L. 34-7-1 ainsi rédigé :</p>		
<p>Code du domaine de l'Etat</p>	<p>« Article L. 34-7-1. —</p>		
<p><i>Art. L. 34-7.</i> — Dans le cadre des titres d'occupation prévus par les articles L. 34-1 et L. 34-5, la réalisation des ouvrages, constructions et installations, à l'exclusion de ceux affectés à un service public et aména-</p>	<p>Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 34-7, le financement des constructions mentionnées à l'article L. 34-3-1 peut donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>gés à cet effet ou affectés directement à l'usage du public ainsi que des travaux exécutés pour une personne publique dans un but d'intérêt général, peut donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail par le titulaire du droit d'occupation.</p>	<p>comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.</p>		
<p>La conclusion de tels contrats de crédit-bail au bénéfice d'organismes dans lesquels l'Etat ou l'établissement public gestionnaire du domaine apporte un concours financier ou détient, directement ou indirectement, une participation financière permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion est soumise à un agrément de l'Etat. Cet agrément peut être refusé si l'opération se traduit par un accroissement des charges ou une diminution des ressources de l'Etat. Les modalités de cet agrément sont précisées par décret en Conseil d'Etat.</p>	<p>« Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 34-7 sont applicables. »</p>	<p>III. — (Alinéa sans modification).</p>	
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>III. — Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p>1° Le premier... ...est ainsi rédigé :</p>	
<p>Art. L. 1311-2. — Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet, en faveur d'une personne privée, d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une</p>	<p>1° Le premier alinéa de l'article L. 1311-2 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	
	<p>« Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence.</p>	<p>réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou, jusqu'au 31 décembre 2007, liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales.» ;</p>		
<p>Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie.</p>			
<p>Code rural</p>			
<p><i>Art. L. 451-1.</i> — Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque ; ce droit peut être cédé et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière.</p>			
<p>Ce bail doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans ; il ne peut se prolonger par tacite reconduction.</p>			
	<p>2° Après l'article L. 1311-4, il est inséré un article L. 1311-4-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Article L. 1311-4-1. — Jusqu'au 31 décembre 2007, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>).</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 1615-7.</i> — Les immobilisations cédées ou mises à disposition au profit d'un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ne peuvent donner lieu à une attribution dudit fonds.</p> <p>Toutefois, constituent des opérations ouvrant droit à une attribution du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation en 1992 ou en 1993, pour lesquelles les travaux sont achevés au plus tard le</p>	<p>public, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales.</p> <p>« Une convention entre l'Etat et la collectivité ou l'établissement propriétaire précise notamment les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation de la ou des constructions projetées et le programme technique de construction. Elle fixe également la durée et les modalités de la mise à disposition des constructions.</p> <p>« Les constructions mentionnées au présent article peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public. » ;</p> <p>3° Avant le dernier alinéa de l'article L. 1615-7, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>3° (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>31 décembre 1995 :</p> <p>a) Affectées à l'usage de gendarmerie et appartenant à une collectivité territoriale ;</p> <p>b) Affectées à l'habitation principale, dans les conditions suivantes :</p> <p>— les constructions appartiennent à une commune ou à un groupement de communes situés en dehors d'une agglomération urbaine ;</p> <p>— la population de la commune sur le territoire de laquelle sont érigées les constructions est inférieure à 3 500 habitants ;</p> <p>— les constructions sont érigées sur le territoire de la commune ou du groupement de communes auxquelles elles appartiennent et ne regroupent pas plus de cinq logements ;</p> <p>— les constructions font l'objet d'un conventionnement par l'Etat ;</p> <p>c) Données en gestion par des communes de moins de 3 500 habitants à des organismes à but non lucratif et destinées au tourisme social.</p>	<p>« Constituent également des opérations ouvrant droit à une attribution du Fonds de compensation pour la taxe <i>pour</i> la valeur ajoutée, les constructions mises en chantier, acquises à l'état neuf ou ayant fait l'objet d'une rénovation, mentionnées à l'article L. 1311-4-1, pour lesquelles les travaux ont reçu un commencement d'exécution au plus tard le 31 décembre 2007 et qui sont</p>	<p>« Constituent... ...taxe <i>sur</i> la valeur...</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Par dérogation, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale bénéficient des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses d'investissement exposées sur leurs immobilisations affectées à l'usage d'alpage.</p>	<p>mises à disposition de l'Etat à titre gratuit. »</p>	<p>...titre gratuit. »</p>	
<p>Code des pensions civiles et militaires de retraite</p>	<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>	
<p><i>Art. L. 10.</i> — Les services accomplis postérieurement à la limite d'âge ne peuvent être pris en compte dans une pension, sauf dans les cas exceptionnels prévus par une loi.</p>	<p>Nonobstant les dispositions de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires relatives aux limites d'âge des militaires de la gendarmerie, les sous-officiers de gendarmerie du grade de gendarme à adjudant-chef inclus et les officiers de gendarmerie du grade de capitaine atteignant la limite d'âge de leur grade, peuvent, sur leur demande et sous réserve de l'intérêt du service et de leur aptitude physique, être maintenus en position d'activité pour une année supplémentaire.</p>	<p>(Sans modification).</p>	
<p><i>Art. L. 26 bis.</i> — Le fonctionnaire maintenu en fonctions temporairement et dans l'intérêt du service et qui, au moment de sa radiation des cadres, occupe un emploi de l'Etat même en position de détachement, ne peut entrer en jouissance de sa pension qu'à compter du jour de la cessation effective du traitement. La période de maintien en fonctions ne donne pas droit à supplément</p>	<p>Nonobstant les dispositions des articles L. 10 et L. 26 bis du code des pensions civiles et militaires de retraite, cette prolongation d'activité est prise en compte dans la liquidation du droit à pension. Toutefois, la bonification obtenue au titre du i) de l'article L. 12 du même code est réduite à due concurrence de la durée des services accomplis au-delà de la limite d'âge.</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>de liquidation.</p> <p><i>Art. L. 12.</i> — Aux services effectifs s'ajoutent, dans les conditions déterminées par règlement d'administration publique, les bonifications ci-après :</p> <p>a) Bonification de dépaysement pour les services civils rendus hors d'Europe ;</p> <p>b) Bonification accordée aux femmes fonctionnaires pour chacun de leurs enfants légitimes, de leurs enfants naturels dont la filiation est établie ou de leurs enfants adoptifs et, sous réserve qu'ils aient été élevés pendant neuf ans au moins avant leur vingt et unième année révolue, pour chacun des autres enfants énumérés au paragraphe II de l'article L. 18 ;</p> <p>c) Bénéfices de campagne, notamment en temps de guerre et pour services à la mer et outre-mer.</p> <p>Les fonctionnaires et agents féminins ayant servi en qualité d'infirmières ou d'ambulancières pendant les guerres 1914-1918 et 1939-1945, les campagnes d'Indochine et de Corée bénéficient des avantages réservés aux fonctionnaires anciens combattants.</p> <p>Cette disposition est étendue aux agents féminins dont la pension a déjà été liquidée ou a fait l'objet d'une péréquation ;</p> <p>d) Bonification pour l'exécution d'un service aérien ou sous-marin commandé. Le décompte des coefficients applicables aux heures de vol ou à la durée des services</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>sous-marins est effectué conformément aux dispositions en vigueur au moment où s'est ouvert le droit à ces bonifications ;</p> <p>e) Bonification accordée aux fonctionnaires demeurés dans les régions envahies ou les localités bombardées au cours de la guerre 1914-1918 ;</p> <p>f) Bonification accordée aux agents des postes et télécommunications ayant servi en temps de guerre à bord des navires câbliers ;</p> <p>g) Bonification accordée aux déportés politiques ;</p> <p>h) Bonification accordée aux professeurs d'enseignement technique au titre du stage professionnel exigé pour avoir le droit de se présenter au concours par lequel ils ont été recrutés ;</p> <p>i) Une bonification du cinquième du temps de service accompli est accordée dans la limite de cinq annuités à tous les militaires à la condition qu'ils aient accompli au moins quinze ans de services militaires effectifs ou qu'ils aient été rayés des cadres pour invalidité ; le maximum de bonifications est donné aux militaires qui quittent le service à cinquante-cinq ans ; la bonification est diminuée d'une annuité pour chaque année supplémentaire de service jusqu'à l'âge de cinquante-huit ans.</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Loi n° 2002-646 relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fond par les entreprises privées.</p> <p><i>Art. 2</i> Les personnes faisant appel, de façon habituelle, à des personnes physiques ou morales exerçant l'activité de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux doivent aménager leurs locaux de façon à sécuriser l'accès des véhicules utilisés pour cette activité et limiter le transport à pied des valeurs qu'elles leur confient. Un décret détermine les aménagements dont les locaux desservis doivent être dotés en fonction des caractéristiques des immeubles ainsi que de la nature des activités qui y sont exercées et des conditions de leur desserte. Ce décret est publié au plus tard dans un délai de six mois à compter de la publication de</p>		<p>Article 4 bis (nouveau)</p> <p><i>Dans le cadre de la lutte contre les activités lucratives non déclarées portant atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique, les agents de la direction générale de la comptabilité publique, de la direction générale des douanes et droits indirects, de la direction générale des impôts et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes doivent répondre aux demandes formulées par les officiers et agents de police judiciaire concernant les renseignements et documents de nature financière, fiscale ou douanière, sans que puisse être opposée l'obligation au secret. »</i></p> <p>Article & ter (nouveau)</p> <p><i>L'article 2 de la loi n° 2000-646 du 10 juillet 2000 relative à la sécurité du dépôt et de la collecte de fonds par les entreprises privées est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>la présente loi. Les locaux existants à la date de la publication de la présente loi, ainsi que ceux qui, à cette même date, n'auront pas fait l'objet de la réception prévue à l'article L 111-19 du code de la construction et de l'habitation doivent être dotés des aménagements prévus par le décret mentionné à l'alinéa précédent au plus tard le 31 décembre 2002.</p>	<p>Article 5</p> <p><i>L'application de la présente loi fera l'objet d'une évaluation annuelle par une instance extérieure aux services concernés permettant de mesurer les résultats obtenus par la police et la gendarmerie nationales et de les rapporter aux moyens engagés.</i></p>	<p><i>« Toutefois, le délai est prorogé jusqu'au 31 décembre 2003 pour les personnes qui, malgré le dépôt d'un dossier auprès des administrations publiques, n'auront pu réaliser, avant le 31 décembre 2002, les aménagements mentionnés aux alinéas précédents. »</i></p> <p>Article 5</p> <p><i>Dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances initiale et jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le Gouvernement présentera au Parlement les objectifs de performances assignés à la police nationale et à la gendarmerie.</i></p>	
<p>Loi n°2001-692 du 1^{er} août 2002 relative aux lois de finances.</p>			
<p>Art. 51 Sont joints au projet de loi de finances de l'année :</p> <p>1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;</p> <p>2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;</p> <p>3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;</p> <p>4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>dépenses fiscales ;</p> <p>5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :</p> <p>a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;</p> <p>b) L'évaluation des dépenses fiscales ;</p> <p>c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;</p> <p>d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;</p> <p>e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;</p> <p>6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des re-</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>cettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;</p> <p>7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.</p> <p><i>Art. 54</i> Sont joints au projet de loi de règlement :</p> <p>1° Le développement des recettes du budget général ;</p> <p>2° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;</p> <p>3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 51 et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 5 ;</p> <p>4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations</p>		<p><i>Les résultats obtenus au regard de ces objectifs seront évalués chaque année par une instance extérieure aux services concernés et feront l'objet, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, d'une communication au Parlement à l'occasion de la présentation du projet de loi de règlement.</i></p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>constatées dans la dernière loi de règlement :</p> <p>a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;</p> <p>b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;</p> <p>c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;</p> <p>5° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées, Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4° ;</p> <p>6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27 ;</p> <p>7° Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompa-</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>gné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.</p>			
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>	
<p><i>Art. 38.</i> — Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.</p>	<p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et sous réserve de la compétence de la loi organique, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnance, les mesures de nature législative permettant de rendre applicable, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de l'article 3 de la présente loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon.</p>	<p>Dans les...</p> <p>...les dispositions des articles 3 et 4 bis de la présente...</p> <p>...et Miquelon.</p>	
<p>Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.</p>			
<p>A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.</p>	<p>Les projets d'ordonnance sont soumis pour avis :</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p data-bbox="261 315 304 327">—</p> <p data-bbox="113 450 448 577">Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française</p> <p data-bbox="113 607 448 846"><i>Art. 32.</i> — Le conseil des ministres est obligatoirement consulté suivant le cas par le ministre chargé des territoires d'outre-mer ou par le haut-commissaire sur les questions ou dans les matières suivantes :</p> <p data-bbox="113 913 448 1153">1° Définition et modification de l'implantation des établissements d'enseignement qui relèvent de l'Etat et des formations qui y sont assurées ainsi que des adaptations de leurs programmes pédagogiques ;</p> <p data-bbox="113 1189 448 1397">2° Préparation des plans opérationnels de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes et coordination des moyens concourant à la sécurité civile ;</p> <p data-bbox="113 1433 448 1552">3° Conditions de la desserte aérienne entre la Polynésie française et tout autre point du territoire national ;</p> <p data-bbox="113 1588 448 1951">4° Contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers, y compris la délivrance de visas pour un séjour supérieur à trois mois ; pour l'application du présent alinéa, il est institué un comité consultatif composé à parts égales de représentants de l'Etat et de représentants du territoire, dont les modalités de fonctionnement sont fixées par décret ;</p> <p data-bbox="113 1986 448 2103">5° Création, suppression, modification des subdivisions administratives territoriales, et nomination par le</p>	<p data-bbox="603 315 646 327">—</p> <p data-bbox="461 394 791 880">1° Lorsque leurs dispositions sont relatives à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie ou à Mayotte, aux institutions compétentes prévues respectivement par la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et par l'article L. 3551-12 du code général des collectivités territoriales ;</p>	<p data-bbox="943 315 986 327">—</p> <p data-bbox="839 394 1102 423"><i>1° (Sans modification).</i></p>	—

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>gouvernement de la République des chefs de subdivision ;</p>			
<p>6° Dispositions réglementaires prises par l'Etat dans le cadre de sa compétence et touchant à l'organisation particulière de la Polynésie française.</p>			
<p>Le conseil des ministres dispose d'un délai d'un mois pour émettre son avis.</p>			
<p><i>Art. 69.</i> — Dans tous les cas où son avis doit être recueilli, l'assemblée de la Polynésie française dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer. Ce délai est réduit à un mois dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article 73 de la présente loi.</p>			
<p>Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie</p>			
<p><i>Art. 90.</i> — Le congrès est consulté par le haut-commissaire, avant leur examen par le Conseil d'Etat, sur les projets de loi et sur les projets d'ordonnance, lorsqu'ils introduisent, modifient ou suppriment des dispositions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie.</p>			
<p>Le congrès dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du haut-commissaire. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.</p>			
<p>Le congrès est également consulté, dans les mêmes conditions, avant leur adoption en première lecture par la première assemblée saisie, sur les propositions de</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>loi comportant de telles dispositions.</p>	<p>En dehors des sessions, la commission permanente émet, dans les délais mentionnés au deuxième alinéa, les avis prévus par le présent article.</p>		
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p><i>Art. L. 3551-12.</i> — Le conseil général est consulté sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif ou de l'organisation administrative des départements ou sur les projets de décret pris pour l'application du présent livre.</p>		
<p>L'avis du conseil général est réputé acquis dans un délai d'un mois à compter de la saisine. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du représentant de l'Etat.</p>	<p>2° Lorsque leurs dispositions sont relatives aux îles Wallis et Futuna ou à Saint-Pierre et Miquelon, respectivement à l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna et au conseil général de Saint-Pierre et Miquelon. L'avis est alors émis dans le délai d'un mois ; ce délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>).</p>	
	<p>Les projets d'ordonnance comportant des dispositions relatives à la Polynésie française sont en outre soumis à l'assemblée de ce territoire.</p>	<p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p>	
	<p>Les ordonnances seront prises, au plus tard, le</p>	<p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p>	

Texte de référence

—

Texte du projet de loi

—

dernier jour du neuvième mois suivant la promulgation de la présente loi. Le projet de loi portant ratification de ces ordonnances sera déposé devant le Parlement, au plus tard, le dernier jour du douzième mois suivant la promulgation de la présente loi.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

—

**Propositions
de la commission**

—

ANNEXE I *modifiée*⁽¹⁾,
adoptée par l'Assemblée nationale

**RAPPORT SUR LES ORIENTATIONS
DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

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 public, à la protection des personnes et des biens.

Or de 1981 à 2001, l'ensemble des faits constatés par la police nationale et la gendarmerie nationale ont augmenté de 40 % et pour la première fois, la barre des quatre millions de crimes et de délits a été franchie en 2001.

Deux tendances se dégagent de cette période de vingt ans :

— l'une quantitative, l'augmentation exponentielle de la délinquance, que les chiffres illustrent de manière éloquente ;

— l'autre qualitative, l'importance prise par les violences contre les personnes, qui ne sont pas seulement liées à la classique délinquance d'appropriation mais qui prennent de plus en plus la forme de violences gratuites, voire de violences d'humiliation.

Cette situation qui frappe particulièrement les personnes les plus faibles porte atteinte aux principes fondamentaux de liberté, d'égalité et de fraternité et constitue une menace pour la cohésion nationale.

Ce constat de la réalité quotidienne doit conduire à la définition de priorités opérationnelles s'agissant notamment de :

— la montée de l'insécurité hors des grandes agglomérations. C'est l'indication nette que certains malfaiteurs n'hésitent pas à frapper loin de leurs bases en tirant profit de l'amélioration des réseaux de transport. C'est surtout le signe que de nouvelles catégories de la population ont basculé dans la délinquance et que des comportements délictueux qui se manifestaient presque exclusivement en milieu très urbanisé ont gagné les petites villes, voire les zones rurales. Ceci constitue une situation nouvelle à laquelle notre pays est confronté. Elle impose de revoir la répartition des zones de compétences entre les forces de sécurité intérieure et d'adapter l'organisation ainsi que les modes de fonctionnement des services ;

— la multiplication des zones où l'Etat n'exerce plus de façon suffisante la protection à laquelle nos concitoyens ont droit. L'éradication des zones de non-droit livrées à l'économie souterraine et à la loi des bandes constitue un devoir prioritaire ;

— la montée de la délinquance des mineurs dont la part dans la délinquance de voie publique est passée de 28 % en 1995 à 36 % en 2001. Cette délinquance dont les auteurs sont de plus en plus jeunes et de plus en plus violents *est encouragée par la relative impunité dont ils bénéficient*. Il importe de donner aux services enquêteurs les moyens nécessaires pour mettre un terme à cette situation inacceptable ;

— le développement du trafic de drogues qui génère, en amont comme en aval, de multiples formes de délinquance et constitue un fléau sanitaire qui frappe en priorité les jeunes. Dans ce contexte, la nocivité de toutes les drogues doit être reconnue et la dépénalisation de l'usage de certains produits stupéfiants doit être rejetée.

(1) les modifications adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture sont indiquées en caractère gras italique.

Derrière les faits constatés de criminalité et de délinquance, il y a d'abord des victimes. Lorsqu'on indique que les faits constatés ont globalement progressé de 13,92 % entre 1998 et 2001, cela signifie qu'il y a eu 487 267 victimes supplémentaires, soit plus que la population de la ville de Lyon. La prise en compte par l'Etat de cette dimension humaine de la délinquance, à tous les stades de la procédure, est aussi un devoir. L'accueil, l'information et l'aide aux victimes sont donc pour les services de sécurité intérieure une priorité. *Le rôle de l'Etat étant de restituer la justice et non de prodiguer la consolation, il convient de reconnaître à la victime un véritable statut lui garantissant une réponse systématique et homogène, une réponse rapide adaptée et lisible non seulement de la part de la justice mais également des forces de sécurité qui, parce qu'elles sont souvent les premières averties, doivent s'acquitter de leur devoir de conseil en adressant les victimes à l'organisme approprié ou à la maison de la justice et du droit la plus proche ; ils doivent en outre être en mesure de recueillir avec soin à tous moments les plaintes des victimes.* Une « charte de qualité » en fixant les modalités sera établie pour la police nationale et pour la gendarmerie nationale.

La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 a, pour la première fois, posé les principes et les orientations permanents de la politique de sécurité.

Ces principes et ces orientations constituent des acquis, sur le fondement desquels une nouvelle étape doit être franchie.

En effet, la création, voulue par le Président de la République, d'un ministère en charge de la sécurité intérieure donne à l'Etat des moyens d'action nouveaux dont il importe de tirer les conséquences.

Pour exercer sa mission de sécurité intérieure, l'Etat dispose, à titre principal, d'une part de la police nationale et d'autre part de la gendarmerie nationale dont les personnels ont le statut militaire et qui conserve son rattachement organique au ministère de la défense.

Cette spécificité permet à la gendarmerie nationale de constituer, au sein des forces de sécurité intérieure un élément de continuité de l'action de l'Etat avec le domaine de la défense.

Le ministre en charge de la sécurité intérieure bénéficie du concours d'autres services de l'Etat, notamment de la direction générale des douanes et des droits indirects, de la direction générale des impôts et de la direction générale de la concurrence et de la consommation.

Les orientations qui sont présentées ci-après constituent le programme d'action en matière de sécurité intérieure que le Gouvernement se propose, avec le concours du Parlement, de mettre en œuvre dans les cinq prochaines années.

Il s'articule autour de deux objectifs principaux :

— celui de fixer la nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure et d'en tirer les conséquences sur les missions et l'organisation des forces de sécurité intérieure et le rôle des autres acteurs publics ou privés ;

— celui de donner aux services de sécurité intérieure un cadre juridique rénové leur permettant de lutter plus efficacement contre certaines formes de criminalité et de délinquance. Certaines des dispositions correspondant à cet objectif figurent dans la loi d'orientation et de programmation *pour* la justice.

Un code de la sécurité intérieure regroupant l'ensemble des textes qui intéressent la sécurité publique et la sécurité civile sera préparé.

PREMIÈRE PARTIE :

PRINCIPES GÉNÉRAUX

I. Fixer la nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure

Les orientations présentées ci-après fixent la nouvelle architecture institutionnelle de la sécurité intérieure.

Au niveau national, le Conseil de Sécurité intérieure, présidé par le Président de la République, détermine les orientations générales de la politique menées dans le domaine de la sécurité intérieure et fixe les grandes priorités.

Les objectifs nationaux, approuvés par le Gouvernement, sont définis et mis en œuvre par le ministre en charge de la sécurité intérieure.

Cette organisation nationale est transposée au niveau départemental où le Préfet assure la coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire.

Les objectifs nationaux sont déclinés par les conférences départementales de sécurité co-présidées par le Préfet et le Procureur de la République, en tenant compte des caractéristiques de chaque département.

Ces conférences publient une fois par an un rapport faisant état de la situation de la sécurité dans le département. Ce rapport est communiqué, pour information, aux parlementaires, au Président du conseil général et aux maires du département.

Une politique de gestion par objectifs sera instaurée. Les résultats obtenus en matière de lutte contre l'insécurité seront régulièrement évalués et comparés aux objectifs fixés. Les responsables locaux de la police et de la gendarmerie rendront compte de ces résultats, chacun pour ce qui les concerne, et il en sera tenu compte dans leur progression de carrière.

Enfin, l'ancrage des forces de sécurité intérieure dans la démocratie locale sera assuré grâce à la mise en place de conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, qui constituent l'instance de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité. Informés régulièrement des indicateurs de la délinquance et de l'ensemble des moyens mis en œuvre par les services de police et les unités de gendarmerie, ils seront en mesure d'exprimer les attentes de la population en matière de sécurité de proximité. En matière de prévention de la délinquance, cette action de proximité sera conduite en coordination avec le conseil départemental de prévention.

Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, présidés par les maires, auront pour mission de répertorier les actions de prévention existantes, de dégager une stratégie s'appuyant sur des objectifs déterminés et d'animer une politique cohérente en fonction de ces objectifs.

Ils s'appuieront sur toutes les compétences utiles, notamment celles des services concernés de l'Etat et des collectivités locales, des acteurs sociaux, du monde associatif, des bailleurs et des sociétés de transport collectif.

Les résultats de cette politique seront appréciés à travers la publication d'indicateurs, qui donneront lieu à un rapport annuel, soumis au conseil départemental de prévention.

Les conditions dans lesquelles les compétences des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance pourront être étendues seront examinés. Une mission de réflexion sera confiée à cet effet à un élu.

Sur le plan opérationnel, l'accent sera mis sur les formes d'action permettant d'associer tous les services de l'Etat concernés :

— d'une part, au niveau national, par le renforcement des offices centraux de police judiciaire déjà existants, chargés de lutter contre les formes spécialisées de délinquance, et par la création d'un nouvel office central chargé de la recherche des malfaiteurs en fuite, ainsi que la transformation de la cellule interministérielle de lutte contre la délinquance itinérante (CILDI) en office central ;

— d'autre part, au niveau local, grâce aux groupes d'interventions régionaux (GIR), destinés à lutter contre la délinquance violente, les trafics illicites et l'économie souterraine, en particulier dans les zones sensibles. Ces groupes ***seront associés à la lutte intérieure contre les réseaux d'immigration clandestine.*** Ils permettront de conjuguer l'action des services de police et de gendarmerie avec celle des douanes, des services fiscaux et des services de la concurrence et de la répression des fraudes ainsi que des directions du travail et de l'emploi. ***Les groupes d'intervention régionaux prendront en charge les délits commis par les gens du voyage lorsqu'ils présenteront les caractéristiques justifiant l'intervention de plusieurs administrations, notamment fiscale.***

Par ailleurs, il appartient aussi à l'Etat de veiller à ce que les maires et leurs services exercent leurs fonctions dans un cadre qui organise la complémentarité avec les services de l'Etat. Les maires pourront prendre l'initiative de faire des suggestions au préfet ou au procureur de la République qui coprésident la conférence départementale de sécurité et qui déterminent également les priorités d'actions des GIR.

La conclusion de conventions de coopération entre le représentant de l'Etat et le Maire au sujet des rapports entre les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale, d'une part, et les polices municipales ***et les gardes champêtres***, d'autre part sera encouragée.

En Polynésie française, les agents de la police municipale feront l'objet d'un agrément conjoint du Haut-commissaire et du Procureur de la République et seront assermentés pour exercer leurs fonctions d'agent de police judiciaire.

De manière plus générale, les moyens de renforcer l'action des polices municipales seront recherchés.

Enfin, l'Etat veillera à ce que les autres acteurs de la sécurité que sont les professions de sécurité exercent leurs activités dans des conditions qui permettent les complémentarités. C'est ainsi que la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds sera étendue à la collectivité départementale de Mayotte.

Il incombe également à l'Etat de veiller à ce que les différentes réglementations en vigueur incluent la dimension relative à la sécurité. Dans ce domaine, seront proposées notamment, dans le respect des normes européennes, des dispositions prévoyant la neutralisation des téléphones portables volés ainsi que l'immobilisation automatique des véhicules pour faire obstacle aux vols.

II. Utiliser de manière plus cohérente et efficace les forces de sécurité intérieure pour faire face aux nouvelles exigences de la sécurité

Le présent programme d'action gouvernementale vise à mieux garantir le droit des citoyens à la sécurité en faisant reculer la délinquance. Tous les moyens humains et matériels nécessaires seront mis en œuvre pour faire disparaître les zones de non-droit du territoire français.

A- Définir la nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles.

Les forces mobiles ont été créées dans un contexte historique particulier marqué par des périodes d'émeutes et de troubles collectifs.

La démocratie apaisée que notre pays connaît depuis de nombreuses années permet aujourd'hui un changement radical de la doctrine d'emploi des forces mobiles.

Cette politique systématique rompant avec la priorité de l'ordre public permet de mettre les 30 000 hommes qui constituent aujourd'hui les forces mobiles au service de la sécurité quotidienne.

Les orientations présentées prévoient que, sans rien perdre de leur identité, ni de leur spécialisation dans le maintien de l'ordre, la plus grande partie des forces mobiles, compagnies républicaines de sécurité (*CRS*) et escadrons de gendarmerie mobile (*EGM*), sera employée en appui des missions de la direction centrale de la sécurité publique et de la gendarmerie départementale, dans leurs régions d'implantation. Les CRS et EGM seront prioritairement déployés dans les zones de compétence respective des deux forces.

Ces forces supplémentaires seront mises à la disposition des services locaux, pendant toute la durée nécessaire, afin de leur permettre d'effectuer les opérations de sécurisation que la situation impose.

La vocation de ces forces à intervenir pour les besoins de l'ordre public, ainsi que le régime indemnitaire spécifique lié à cette spécialisation, seront naturellement préservés sous réserve des ajustements éventuellement nécessaires.

B- Parvenir à un redéploiement rationnel et équilibré, d'une part, entre les zones de compétence de la police nationale et de la gendarmerie nationale, d'autre part, au sein même de celles-ci.

Une répartition plus rationnelle sera recherchée entre les zones de compétence de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Il conviendra ainsi de corriger, par le biais d'échanges compensés, les situations qui présentent au plan local un manque de logique opérationnelle. Chaque force devra s'organiser pour prendre effectivement en charge les missions de sécurité publique dans l'ensemble de la zone de responsabilité qui lui est confiée.

Au sein même des zones attribuées à chaque force, la répartition des effectifs devra tenir compte de la réalité des besoins de sécurité. Dans la zone de gendarmerie, le maillage territorial, confirmé dans son principe, pourra toutefois faire l'objet d'adaptations locales afin d'optimiser l'offre de sécurité au regard de l'évolution de la démographie et de la délinquance. Afin de mieux mutualiser les moyens, l'organisation du service sera développée autour du concept de communauté de brigades.

Cet effort de rationalisation aura pour objectifs d'assurer une meilleure qualité du service offert à la population et d'améliorer les performances des deux forces, notamment, s'agissant du taux d'élucidation des crimes et délits.

C- Mettre un terme à l'emploi des policiers et des gendarmes dans des fonctions qui ne sont pas strictement liées à la sécurité.

L'efficacité des forces de gendarmerie et de police impose qu'elles se consacrent à leurs métiers et ne soient pas immobilisées par des tâches administratives. Les dispositions nécessaires seront prises pour que les tâches administratives et techniques actuellement remplies par des policiers et des gendarmes soient confiées à des agents relevant d'autres statuts. Certaines de ces tâches techniques telles que l'entretien du parc automobile, seront, à chaque fois que possible, transférées au secteur privé.

Dans le même esprit, les gardes statiques confiées aux policiers et gendarmes seront réduites au strict minimum. Il sera plus largement fait appel à l'externalisation de cette mission et aux moyens techniques de surveillance.

Une réflexion sera lancée sur les moyens de transférer à l'administration pénitentiaire la charge des extractions et transfèrements de détenus ainsi que la surveillance des détenus hospitalisés. Des premières propositions devront être faites dans le délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

III. Mieux équilibrer la police de proximité et l'action judiciaire des forces de sécurité intérieure

A- Consolider la police de proximité

L'objectif d'instaurer une police de proximité, initialement fixé par la loi d'orientation pour la sécurité du 21 janvier 1995, sera maintenu. Cependant, sa mise en œuvre ne doit pas se faire au détriment des capacités d'action judiciaire et de la présence nocturne des forces. Ces capacités, affaiblies au cours des dernières années, doivent être remises à niveau.

De même, la doctrine d'emploi de la gendarmerie nationale *restera marquée par l'importance de la proximité mais sera adaptée en tant que de besoin.*

B- Développer l'action judiciaire

Une présence accrue sur la voie publique n'a de sens que si elle est prolongée par la recherche active et systématique des auteurs d'infractions afin qu'ils soient, dans les meilleurs délais, interpellés et mis à disposition de l'autorité judiciaire.

Les capacités d'action de la police nationale et de la gendarmerie nationale dans le domaine judiciaire doivent donc être développées.

a) Augmenter le nombre des officiers de police judiciaire et revaloriser cette compétence

Le nombre des agents ayant la qualification d'officiers de police judiciaire sera sensiblement augmenté sur la durée de la loi de programmation, notamment dans le corps de maîtrise et d'application de la police nationale. A cet effet, le dispositif de formation à la qualification d'officier de police judiciaire sera renouvelé. Cette qualification sera mieux prise en compte dans la progression de carrière. Dans les deux corps les indemnités liées à cette qualification seront revalorisées.

b) Étendre la compétence territoriale des officiers de police judiciaire

La compétence territoriale des officiers de police judiciaire sera étendue. Les officiers de police judiciaire en fonction dans les circonscriptions de sécurité publique de la police nationale et les brigades de la gendarmerie nationale verront leurs compétences élargies à l'ensemble du département dans lequel ils exercent leurs attributions.

Pour certains agents et militaires spécialisés dans des missions de police judiciaire particulières, cette compétence pourra être étendue à la zone de défense.

L'exercice permanent des attributions d'agent de police judiciaire sera redonné aux gendarmes mobiles et CRS pour valoriser leur emploi dans les missions de sécurisation.

Les fonctionnaires affectés au service de sécurité des transports de la région Ile-de-France recevront une habilitation correspondant à la compétence géographique de leur service.

c) Développer les moyens de la police technique et scientifique

Les moyens de la police technique et scientifique seront renforcés. Le développement d'outils d'investigation performants sera poursuivi afin d'obtenir, par la généralisation de nouveaux modes d'administration de la preuve, une amélioration du taux d'élucidation des faits constatés.

L'utilisation, l'alimentation et le rapprochement des grands fichiers de police technique et scientifique seront développés.

L'efficacité du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) sera renforcée par une accélération de la mise en place des équipements des laboratoires, qui conditionne l'extension du champ d'application de la prise d'empreintes à de nouvelles infractions ou à de nouveaux stades de l'enquête judiciaire.

Le rapprochement des grands fichiers de police criminelle de la police et de la gendarmerie nationale (STIC, JUDEX) sera favorisé, au besoin en conférant une base législative aux échanges d'informations indispensables à l'efficacité des enquêtes judiciaires.

Les données doivent être inscrites aux fichiers dans un délai très sensiblement réduit.

Le système de traitement uniformisé des produits stupéfiants (fichier STUP) fera l'objet d'un rapprochement entre les bases de données de la police, de la gendarmerie et des douanes sous la forme d'une mise en réseau des informations détenues par ces trois services.

Pour faciliter le déroulement des investigations, une architecture intégrée des fichiers informatiques de la sécurité intérieure sera mise en place. Les fichiers de la police nationale et de la gendarmerie nationale seront mis en cohérence. A terme, tous les agents de la sécurité intérieure habilités devront avoir accès à toutes les bases documentaires de recherches criminelles liées à la sécurité intérieure.

Une meilleure complémentarité des installations de police technique et scientifique, et notamment des laboratoires, des deux forces sera recherchée.

d) Adapter l'organisation des services de la gendarmerie nationale à l'exigence judiciaire

Les moyens des sections de recherches seront accrus.

Des brigades de recherches seront constituées dans chaque compagnie de gendarmerie et des plateformes judiciaires dans chaque groupement. Dans chaque région seront développées des capacités d'appui aux unités de recherche et notamment à la section de recherches, spécialisée dans la lutte contre la moyenne et la grande délinquance.

IV. Adapter l'organisation, l'administration et la gestion aux nouveaux enjeux de la sécurité

L'organisation administrative des services sera modernisée.

a) Restructuration des services relevant de la direction centrale de la police judiciaire

L'adaptation du maillage territorial des services relevant de la direction centrale de la police judiciaire par le regroupement des dix-neuf services régionaux de police judiciaire existants autour de neuf directions interrégionales permettra d'élargir la compétence territoriale des enquêteurs, de répondre aux défis de la coopération transfrontalière, et par la mutualisation de certains effectifs et équipements, d'accroître le potentiel opérationnel à la disposition des enquêteurs.

b) Réorganisation de la gendarmerie en zone périurbaine

Un renforcement et une réorganisation des unités de gendarmerie situées en zone périphérique des agglomérations seront mis en œuvre afin de permettre à ces unités d'adapter leurs structures et leurs modes de fonctionnement aux attentes spécifiques de la population ainsi qu'à l'évolution de la délinquance et de l'urbanisation.

c) Nouvelle organisation de la gendarmerie dans les zones rurales

La où, du fait des évolutions du territoire, les brigades de gendarmerie ne disposent plus de moyens leur permettant de fonctionner de façon autonome, il sera possible de les regrouper en communautés de brigades dotées d'un commandement unique agissant sur une circonscription cohérente. Comme en zone périurbaine, sans sacrifier la proximité avec la population qui, où qu'elle habite, a droit à une présence active des forces de sécurité, il convient que celles-ci disposent d'une véritable capacité opérationnelle à la mesure des besoins.

d) Mise en commun de moyens

L'efficacité de la police nationale et de la gendarmerie sera renforcée par des dispositions leur permettant de mettre en commun certains moyens, sous réserve des contraintes liées au déploiement territorial particulier de la gendarmerie nationale et à ses missions militaires : fonctions logistiques (passation de marchés publics, utilisation réciproque des moyens d'entretien automobile) et actions de formation, de recherche et d'information. Les gains d'efficacité qui en résulteront traduiront de manière concrète les avantages qui découlent de la création d'un ministère unique chargé de la sécurité intérieure.

e) Adapter et moderniser la formation des personnels

La formation, tant initiale que continue, constitue un outil de management indispensable dans toute organisation moderne, d'autant plus que les technologies progressent à une vitesse sans précédent. C'est pourquoi la formation devra constamment évoluer et s'adapter aux nécessités opérationnelles.

Les règles de déontologie, le perfectionnement des connaissances en matière de droit et de procédure, les techniques d'intervention dans les quartiers sensibles, le renseignement, les technologies nouvelles, ainsi que la gestion des ressources humaines et budgétaires constituent les grands axes de cette action de formation.

f) Déconcentration des pouvoirs de gestion

Des pouvoirs de gestion accrus seront transférés aux gestionnaires déconcentrés, soit à titre expérimental, soit à titre définitif. Ils s'appuieront, notamment, sur une plus grande globalisation de leurs moyens. Par exemple, pour la police nationale, les achats de véhicules légers pourront être intégrés dans la dotation globale déconcentrée des services et, au moins dans certains départements, l'affectation des effectifs au sein du département pourra être effectuée par le Préfet.

Ces nouveaux pouvoirs de gestion s'accompagneront d'une responsabilisation accrue des gestionnaires : à ce titre, le dialogue de gestion sera rénové entre le niveau central et les niveaux déconcentrés, et des outils de contrôle de gestion seront mis en place.

La déconcentration de gestion déjà entreprise au sein de la gendarmerie nationale sera développée.

Dans les deux services, l'accent sera mis sur un management des ressources humaines qui engage fortement la hiérarchie, en permettant la participation des agents à la détermination des objectifs comme aux méthodes de travail.

Seront recherchées les modalités d'une meilleure adéquation du code des marchés publics avec les impératifs de déconcentration de la gestion et d'externalisation de certaines tâches.

g) (nouveau) Organisation du travail

Les effectifs de sécurité publique doivent être organisés et répartis de façon à correspondre aux zones et aux heures de délinquance.

V. Donner à la France un rôle moteur dans la coopération européenne et internationale en matière de sécurité intérieure

Dans le cadre des orientations politiques fixées par le gouvernement et particulièrement le ministre des affaires étrangères, et sous réserve des compétences spécifiques du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre en charge de la sécurité intérieure coordonne les actions de coopération européenne et internationale en matière de sécurité intérieure.

Il dispose à cette fin d'une ligne budgétaire spécifique et des emplois de policiers et de gendarmes seront créés pour être spécialement dédiés aux actions extérieures de la France en matière de sécurité intérieure.

Le terrorisme, le crime organisé et le blanchiment, les filières criminelles *et les réseaux de proxénétisme* qui exploitent les candidats à l'immigration clandestine sont par nature des phénomènes transnationaux contre lesquels on ne peut lutter efficacement que grâce à la coopération entre les Etats.

La lutte contre ces phénomènes constitue une priorité qui implique le renforcement de la coopération européenne et internationale en matière de sécurité intérieure.

Le réseau des attachés de sécurité intérieure à l'étranger, formé de policiers et de gendarmes, sera développé.

La France doit tout particulièrement jouer un rôle moteur dans la création et la mise en place de l'espace européen de sécurité, de liberté et de justice.

Elle prendra des initiatives pour parvenir à l'adoption de règles communes aux Quinze en matière d'immigration et d'asile et participera activement au développement des autres réalisations de l'Union européenne telles qu'EUROPOL, la composante police de gestion civile des crises, le collège européen de police, la gestion intégrée des frontières extérieures, les accords de coopération transfrontalière créant les centres de coopération policière et douanière, et la future police européenne aux frontières.

Au plan national, les différents canaux de coopération opérationnelle de police (Interpol, Schengen, Europol, officiers de liaison bilatéraux, centres de coopération policière et douanière) seront mis en synergie au profit de l'ensemble des services de sécurité intérieure.

VI. Créer une réserve civile de la police

A l'occasion d'événements exceptionnels ou de situations de crise, l'Etat doit pouvoir faire appel à des réservistes si les forces de sécurité intérieure s'avèrent insuffisantes.

Ce concept existe déjà dans les forces armées et donc dans la gendarmerie nationale.

Les orientations présentées ci-après serviront de base à la création de la réserve civile de la police nationale qui sera financée sur les moyens dégagés au titre de la présente loi.

Pendant les cinq années suivant leur départ à la retraite, les fonctionnaires actifs de la police nationale sont susceptibles d'être appelés, si les circonstances l'exigent, pour venir renforcer les forces de sécurité intérieure en activité.

Ce dispositif de réserve civile de la police nationale constitue l'un des éléments de la défense civile de notre pays.

Les missions confiées aux réservistes de la police nationale tiennent compte des compétences acquises par les fonctionnaires concernés pendant leur période d'activité. Elles consistent en des tâches de soutien aux forces de sécurité intérieure en activité.

Pendant le temps de réserve de cinq ans, les fonctionnaires actifs de la police nationale peuvent également participer, sur la base du volontariat, à des missions de solidarité relevant :

— soit du soutien social de proximité en assurant une permanence dans des services notamment pour faciliter l'insertion locale de leurs collègues, particulièrement les plus jeunes ;

— soit de la transmission des connaissances, lorsque les fonctionnaires ont acquis pendant leur activité une technicité particulière ;

— soit de la médiation, notamment en direction des jeunes en difficulté.

Un texte réglementaire précisera les modalités d'organisation et de mise en œuvre de la réserve civile de la police nationale.

VII. Développer l'accompagnement social au sein de la police et la gendarmerie

Il convient d'assurer aux forces de police et de gendarmerie, la reconnaissance et le soutien dont elles ont besoin en tenant compte de la pénibilité des métiers.

La gestion des ressources humaines sera améliorée par un renforcement de l'accompagnement social, médical et psychologique des personnels.

Une attention particulière sera portée à l'amélioration des conditions de logement des agents confrontés à des difficultés dans ce domaine. Un plan d'amélioration de la qualité des hébergements sera lancé dans la gendarmerie nationale. Pour la police nationale, les moyens destinés aux réservations de logements, en particulier pour les personnels affectés dans les grandes agglomérations, seront renforcés.

Des mesures d'accompagnement seront par ailleurs prévues en direction des familles (crèches, aide à l'emploi des conjoints...) pour tenir compte des obligations liées aux contraintes professionnelles.

L'efficacité des forces de sécurité intérieure exige que les personnels affectés dans les zones sensibles y restent assez longtemps pour acquérir les compétences spécifiques permettant de lutter contre une délinquance particulièrement difficile. Des mesures incitatives seront prévues pour prolonger la durée en poste des agents affectés dans ces zones. De la même façon, des mesures analogues s'appliqueront aux personnels dans les secteurs défavorisés en raison de l'environnement géographique ou humain.

Au sein de chaque force, les structures chargées de cet accompagnement social seront développées et modernisées.

VIII. Mieux lutter contre l'insécurité routière

Avec près de 8 500 morts et plus 150 000 blessés par an, les accidents de la route constituent un véritable fléau national.

Si les défaillances des véhicules et les défauts des infrastructures routières peuvent être à l'origine de certains accidents, dans la plupart des cas c'est le comportement de l'automobiliste qui est en cause.

Malgré de multiples campagnes d'information et de prévention, aucune baisse significative du nombre de victimes n'a pu être obtenue durablement dans la période récente.

Dans ce contexte, le rôle des services de police et de gendarmerie prend toute son importance.

Dans un souci d'efficacité le ministère de l'intérieur, dont relève l'ensemble des forces chargées des contrôles et de la constatation des infractions, doit renforcer la politique qui est la sienne dans ce domaine.

En complément de l'action sur le terrain des agents des forces de sécurité intérieure, des mesures seront prises pour inciter les gestionnaires publics et privés du réseau routier à implanter de manière permanente des équipements de constatation automatique des infractions.

IX. Renforcer la Prévention et insertion sociale

La politique de sécurité intérieure doit être appréhendée dans sa globalité et ne se limite pas à la seule action des forces de l'ordre.

Si les forces de sécurité intérieure n'ont pas à se substituer aux services sociaux, en revanche, elles ont la légitimité pour intervenir dans le champ de la prévention en particulier en milieu scolaire.

Les forces de sécurité interviennent en amont de la commission de l'infraction dans le cadre de l'action préventive. L'augmentation de la délinquance et notamment celle des mineurs, constatée au cours des vingt dernières années, a justifié la mise en place de dispositifs institutionnels adaptés à la prévention des conduites déviantes et à la montée des incivilités.

La prévention situationnelle qui recouvre l'ensemble des mesures d'urbanisme, d'architecture ou techniques visant à prévenir la commission d'actes délictueux, ou à les rendre moins profitables, a déjà connu une large application pratique dans de nombreux pays européens. Il est, en effet, désormais admis que certains types de réalisations urbaines ou d'activités économiques peuvent se révéler criminogènes et qu'il est possible d'y prévenir ou d'y réduire les sources d'insécurité en agissant sur l'architecture et l'aménagement de l'espace urbain.

En liaison avec les autorités organisatrices de transports et les entreprises exploitantes, un effort particulier devra être entrepris pour renforcer les dispositifs d'humanisation des réseaux et développer la mise en place d'équipements de sécurité.

Depuis de nombreuses années, la police nationale comme la gendarmerie nationale ont réalisé de multiples actions de prévention tout particulièrement en direction des jeunes.

Le dialogue entre les travailleurs sociaux et les forces de l'ordre demeure essentiel dans un souci d'approche globale et cohérente des problèmes de prévention et d'insertion. Aussi, est-il nécessaire de renforcer au sein des instances locales le partenariat initié au travers des contrats locaux de sécurité.

DEUXIÈME PARTIE :

MOYENS JURIDIQUES

I. Achever la mise en application des dispositions de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995

Un certain nombre de dispositions de la loi précitée, notamment parmi celles relatives à la prévention de l'insécurité n'ont toujours pas été mises en œuvre, faute de textes en précisant les modalités d'application.

Il s'agit des articles suivants :

— article 11 relatif aux études préalables à la réalisation des projets d'aménagement des équipements collectifs et des programmes de construction ;

— articles 14 et 15 relatifs aux dispositifs techniques de prévention et de constatation des infractions au code de la route. S'agissant plus particulièrement de l'article 15, la France prendra une initiative pour faire aboutir ce dossier qui relève désormais de la réglementation européenne.

Par ailleurs, les articles 1^{er} et 23-1 de la loi du 21 janvier 1995 modifiée seront rendus applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et à Mayotte.

II. Donner aux services de sécurité intérieure les moyens juridiques nouveaux dont ils ont besoin pour lutter plus efficacement contre certaines formes de criminalité et de délinquance

Au cours des dernières années, la délinquance a augmenté d'une manière inacceptable. Elle a également changé de nature en devenant toujours plus violente, plus mobile, plus organisée. C'est ainsi que le droit élémentaire de nos concitoyens à la sûreté est trop souvent bafoué.

Le trafic de produits stupéfiants, quant à lui, a continué à se développer et s'étendre à de nouvelles substances. Il a contribué à la montée en puissance dans certains quartiers de l'économie souterraine, à l'exaspération de leurs habitants et à un grand nombre de dommages sociaux et sanitaires.

Enfin, l'implication de mineurs de plus en plus nombreux dans la commission d'infractions graves ne peut qu'inquiéter.

Sans préjudice des dispositions contenues dans la loi d'orientation et de programmation *pour* la justice, les présentes orientations prévoient de mettre à la disposition des forces de sécurité intérieure les nouveaux moyens juridiques nécessaires à l'accomplissement de leur mission, à savoir rétablir et garantir la sécurité des français dans le respect des lois.

Pour ce faire, les dispositions nouvelles permettront :

1° De rétablir l'autorité des agents de l'Etat dans l'exercice de leurs missions et d'améliorer leur efficacité dans l'identification et l'incrimination des auteurs des faits dont ils ont connaissance ;

2° De mieux assurer les devoirs que l'Etat a à l'égard de tous ceux qui souhaitent apporter leur aide au travail des enquêteurs, en protégeant notamment les témoins et victimes de tout risque de représailles ;

3° De moderniser notre droit afin de mieux appréhender certaines formes nouvelles de délinquance, causes de graves dommages à notre société et mal supportées par nos concitoyens.

1. Mesures tendant à restaurer l'autorité et la capacité des agents de l'Etat à agir

L'Etat se doit de renforcer la protection et la crédibilité de ceux qui travaillent dans des conditions souvent difficiles au service de la communauté. L'importance de la mission assignée aux forces de sécurité suppose que celles-ci ne soient pas distraites de leur mission par d'autres tâches. Elle suppose aussi que la protection *de tous les* personnels soit assurée plus **efficacement et en toute circonstance, notamment lorsque des agents doivent assurer la garde de détenus présentant un caractère particulier de dangerosité.**

De trop nombreux délinquants sont recherchés sans succès dans le cadre d'une enquête, d'une instruction ou pour exécuter une peine. Il paraît évident que la crédibilité de notre système répressif dépend notamment de notre capacité à faire exécuter ses décisions. C'est pourquoi, la mission de rechercher activement les criminels et délinquants en fuite sera confiée à un office central. De nouvelles dispositions de procédure pénale seront mises en place afin de lui permettre d'exécuter ses missions. ***De plus, les moyens consacrés à l'exécution et au suivi des mesures de reconduite à la frontière seront renforcés.***

Par ailleurs, le Gouvernement se fixe pour objectifs de faciliter et de simplifier les modalités des enquêtes judiciaires, d'élargir la compétence territoriale des officiers de police judiciaire et de sanctionner plus sévèrement les violences, menaces et outrages envers les dépositaires de l'autorité publique.

Enfin, les sanctions pénales pour non respect des arrêtés municipaux seront aggravées.

2. Mesures tendant au renforcement de l'efficacité des investigations policières

L'augmentation de la délinquance comme son changement de nature nécessitent d'alléger un certain nombre de contraintes procédurales. Afin de pouvoir réagir dans les meilleurs délais et sur tout le territoire, face à une délinquance de plus en plus violente et de plus en plus organisée, il convient d'étendre les capacités d'action des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie, de simplifier les procédures et de faciliter le travail des enquêteurs.

a) Faciliter le travail des enquêteurs

Les dispositions suivantes seront proposées :

1° Afin de faciliter la recherche de preuves en matière de violences urbaines, des dotations de caméras vidéo seront prévues dans les zones sensibles ;

2° Un trop grand nombre d'enquêtes judiciaires est paralysé par l'incapacité des institutions publiques ou privées (établissements financiers, opérateur de téléphonie, administrations ...) à répondre dans des délais raisonnables aux réquisitions effectuées par les officiers de police judiciaire à la demande de l'autorité judiciaire. Le plus souvent, la raison invoquée par les personnes requises pour justifier ce retard est la difficulté d'extraire, de traiter et de faire parvenir les renseignements demandés au service de police ou de gendarmerie requérant. C'est pourquoi il sera élaboré un texte permettant aux officiers de police judiciaire, agissant dans le cadre d'une enquête judiciaire, sur autorisation d'un magistrat, d'accéder directement à des fichiers informatiques et de saisir à distance par la voie télématique ou informatique, les renseignements qui paraîtraient nécessaires à la manifestation de la vérité ;

3° Dans le but d'augmenter les moyens mis à disposition des services d'enquête et d'éviter le gaspillage des deniers de l'Etat, un cadre juridique permettant l'utilisation des biens saisis appartenant directement ou indirectement aux auteurs de certaines infractions sera mis en place sous le contrôle de l'autorité judiciaire qui pourra, en cas de condamnation définitive, attribuer définitivement l'objet saisi à l'administration qui a mené l'enquête ou, en cas de déclaration d'innocence, décider de procéder à la restitution et à l'indemnisation du propriétaire ;

Par ailleurs, le Gouvernement se fixe pour objectifs de donner plus d'efficacité aux investigations des officiers de police judiciaire, notamment pendant la phase de flagrant délit et d'enquête préliminaire.

b) *Lutter contre les formes nouvelles de délinquance et améliorer le taux d'élucidation des enquêtes*

Des dispositions seront proposées dans les domaines suivants :

— les textes nécessaires seront adoptés dans le but d'autoriser sous contrôle judiciaire l'emploi des techniques les plus modernes indispensables à l'interception des messages et à la mise en place de dispositifs de surveillance élaborés rendus nécessaires en raison du recours de plus en plus systématique des délinquants aux possibilités de brouillage de leurs échanges ou au camouflage de leurs rencontres ;

— le rôle de la police technique et scientifique sera étendu et développé notamment pour permettre de découvrir les responsables des faits de petite et moyenne délinquance. C'est pourquoi, afin d'augmenter l'utilité du fichier *automatisé des empreintes digitales* dans l'élucidation des enquêtes, celui-ci sera étendu aux empreintes palmaires ;

— afin de favoriser l'échange de renseignement, les possibilités d'accès réciproque des policiers et des gendarmes aux fichiers mis en place de manière spécifique par le ministère de l'intérieur ou le ministère de la défense seront améliorées ;

— dans chaque département, des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie seront désignés afin de veiller à ce que la sécurité des témoins soit préservée avant et après le jugement des procédures dans lesquelles ils seront intervenus.

Par ailleurs, le Gouvernement se fixe pour objectif d'étendre le champ d'application des livraisons surveillées et des infiltrations.

3. Mesures tendant à prendre en compte des formes nouvelles de criminalité

Certains types de comportements apparus depuis quelques années dans notre pays sont de moins en moins supportés par nos concitoyens. Le développement de l'utilisation des téléphones portables a entraîné une augmentation très importante des vols dits «à l'arraché». L'ouverture de nos frontières a facilité le vol de véhicules. L'utilisation d'enfants dans le cadre de la mendicité, le racolage en nombre dans des lieux paisibles d'habitations, la commission d'infractions sous l'emprise de la drogue ou de l'alcool se sont malheureusement généralisées.

La violence routière et ses conséquences dramatiques se développent également à nouveau de manière inacceptable.

Plusieurs moyens devront être développés afin d'enrayer la progression de ces phénomènes.

C'est ainsi que :

— le développement de la téléphonie mobile a été assorti d'une augmentation très importante du vol et du trafic de téléphones portables. Les discussions entamées avec les opérateurs et les constructeurs n'ont pas permis en l'état d'aboutir à la mise en place des dispositifs techniques permettant de bloquer l'usage des téléphones volés. C'est pourquoi il appartiendra au Gouvernement de prendre si besoin est les mesures nécessaires pour obtenir à bref délai ce résultat ;

— le dispositif permettant la localisation des véhicules volés reste une nécessité du fait de l'augmentation de ce type de délinquance. Sa mise en place sera opérée dans les meilleurs délais en partenariat avec les constructeurs, les compagnies d'assurances *ou les opérateurs conventionnés* ;

— les infractions commises avec l'utilisation d'arme se développent. L'usage et la détention d'armes par des personnes malhonnêtes ou qui ne peuvent pour diverses raisons en détenir favorisent le climat

d'insécurité. C'est pourquoi la législation actuelle, souvent obscure et ancienne, sera actualisée. Un fichier national automatisé des personnes interdites d'acquisition ou de détention d'armes sera mis en place. Des propositions d'amnistie seront faites aux détenteurs irréguliers d'armes qui les remettront aux autorités. Une obligation d'information sera expressément prévue afin de permettre aux personnels soumis au secret professionnel d'informer les autorités qu'une personne dangereuse pour elle-même ou la société détient une arme ;

— l'explosion du trafic portant sur les drogues synthétiques demande une adaptation de notre dispositif de lutte contre le trafic de stupéfiant. C'est pourquoi les objectifs de la Mission Nationale de Contrôle des Précurseurs Chimiques (MNCPC) seront précisés et étendus à la lutte contre le commerce illicite des produits précurseurs des drogues ;

— le développement de la violence routière relève d'un traitement insuffisant et trop complexe de ce type de délinquance. L'amélioration du dispositif réglementaire sera entreprise afin d'augmenter le déploiement des moyens automatiques de constatations des infractions et d'accélérer leur traitement pénal ;

— l'abandon d'une politique dynamique de lutte contre l'usage de certaines drogues a conduit à brouiller le message sur la nocivité de celle-ci. Une politique ambitieuse de prévention sera menée dans ce domaine. Des actions coordonnées avec l'autorité judiciaire seront par ailleurs menées notamment pour enrayer l'usage de stupéfiants chez les mineurs ;

— la délinquance des mineurs, outre une prise en compte judiciaire que le Gouvernement veut plus rapide et plus effective, demande de nouvelles réponses en termes de prévention et d'action. C'est pourquoi les permanences de nuit des brigades des mineurs et de protection sociale de la police nationale seront étendues dans les quartiers sensibles ;

— afin de lutter contre l'absentéisme scolaire qui contribue à faciliter le passage à la délinquance, les sanctions encourues par les parents qui ne respectent pas l'obligation scolaire seront aggravées. Il en sera de même pour les responsables de lieux publics qui accueillent les mineurs pendant les horaires scolaires ou pour les personnes qui les emploient ou les rémunèrent illégalement pendant ces mêmes horaires. A cet égard le partenariat entre les services de l'éducation nationale, l'institution judiciaire et les forces dépendant du ministère de la sécurité intérieure sera étendu et développé ;

— afin de lutter contre la violence, sous toutes ses formes, qui se développe de façon préoccupante en milieu scolaire, des dispositions devront être prises.

Il s'agira de mettre les établissements à l'abri des actes violents perpétrés en leur sein, notamment par des individus extérieurs.

A cette fin, lorsqu'il aura été constaté que la réalité ou le risque de violences est avéré, les fonctionnaires de police et les militaires de gendarmerie recevront instruction d'être particulièrement disponibles aux demandes des proviseurs et des principaux.

Les maires et les préfets seront tenus informés de ces dispositions dont il sera rendu compte aux autorités académiques.

D'autre part, des directives précises seront adressées aux chefs d'établissement définissant le cadre nouveau dans lequel pourront s'inscrire les règlements intérieurs aux fins de mieux prévenir et réprimer les dérives multiquotidiennes du comportement de certains élèves qui nuisent gravement au déroulement serein de la scolarité et à la meilleure réussite de tous les élèves ;

— afin de mieux protéger les femmes victimes de violences conjugales ainsi que leurs enfants, les centres d'accueil seront développés ;

— dans le cadre de la lutte contre le développement du proxénétisme, les auteurs de racolage actif ou de racolage passif feront l'objet de mesures systématiques d'éloignement ***et d'un retrait définitif de tout titre de séjour*** lorsqu'ils seront de nationalité étrangère;

— dans le cadre de la lutte contre l'usage de drogues, les individus coupables d'organiser ou de participer à l'organisation de trafics de drogues feront l'objet de mesures systématiques d'éloignement et d'un retrait définitif de tout titre de séjour lorsqu'il seront de nationalité étrangère ;

— afin de stigmatiser leurs auteurs et d'indiquer clairement que la consommation d'alcool ou de drogue ne peut en aucun cas être présentée comme excuse par l'auteur d'une infraction, il sera proposé par le Gouvernement de créer une circonstance aggravant la sanction pénale encourue chaque fois qu'une infraction sera commise sous l'effet de l'alcool ou de produits stupéfiants.

— Pour faire face notamment aux difficultés liées à l'accueil des gens du voyage et afin de mieux protéger la propriété de chacun, le Gouvernement proposera de sanctionner plus efficacement le refus d'obtempérer aux injonctions formulées à l'encontre de groupes de personnes occupant illégalement la propriété d'autrui, qu'elle soit publique ou privée. Outre des sanctions financières, il pourra être prévu, à titre complémentaire, la confiscation des véhicules ayant servi à commettre l'infraction.

Par ailleurs, le Gouvernement se fixe pour objectifs de mieux réprimer des comportements qui affectent particulièrement la vie quotidienne de nos concitoyens et se sont multipliés au cours des dernières années tels que la mendicité agressive, les regroupements dans les parties communes des immeubles ainsi que le défaut de permis de conduire et le refus d'obtempérer.

Enfin, le Gouvernement se fixe pour objectif de prévenir les nuisances liées aux rave-parties, en utilisant tous les moyens que lui offre l'arsenal légal, afin que ne se renouvellent par des comportements qui ont porté préjudice à certaines zones rurales de notre pays.

*

* *

Un projet de loi traduisant les orientations mentionnées ci-dessus qui nécessitent des dispositions d'ordre législatif sera déposé dès l'automne 2002.

ANNEXE II *modifiée,*
adoptée par l'Assemblée nationale

**RAPPORT SUR LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE
DE LA POLICE NATIONALE
ET DE LA GENDARMERIE NATIONALE
POUR LES ANNÉES 2003 À 2007**

Les orientations de la politique de sécurité intérieure présentées à l'annexe I exigent, pour être mises en œuvre, de doter la gendarmerie nationale et la police nationale des effectifs et des équipements adaptés à leurs missions.

La programmation des moyens décrite dans le présent rapport correspond à des moyens supplémentaires fixés à 5,6 milliards d'euros pour les années 2003 à 2007, y compris les mesures urgentes nécessaires pour rétablir le budget de la gendarmerie nationale au niveau nécessaire à ses besoins (700 M€) et pour contribuer au rétablissement des capacités opérationnelles de la police nationale (230 M€).

Les moyens décrits dans le présent rapport seront ouverts par les lois de finances entre 2003 et 2007 et s'ajouteront à la reconduction annuelle des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 et aux crédits nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation (notamment du fait de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique) et des ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels.

Les mesures relatives à la situation des personnels qui seront prises durant la période de programmation répondront principalement à quatre priorités : améliorer les capacités d'action judiciaires des services grâce à l'extension et à la revalorisation de la qualification d'officier de police judiciaire ; mieux inciter les personnels à rester en poste dans les zones les moins attractives ; reconnaître la pénibilité accrue des métiers de la sécurité intérieure ; et renforcer l'encadrement supérieur des forces.

I. FIXER LES EFFECTIFS DE LA POLICE NATIONALE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALE AU NIVEAU QUE JUSTIFIENT LES BESOINS DE SÉCURITÉ

1° *Réduire les charges administratives des agents actifs et les tâches non prioritaires de l'ensemble des agents*

Les militaires de la gendarmerie nationale et les personnels actifs de la police nationale doivent pouvoir se consacrer prioritairement à la lutte contre la délinquance, les violences urbaines et l'insécurité routière. Le temps consacré par ces agents à des tâches administratives ou à des missions non prioritaires sera donc réduit.

Grâce aux créations d'emplois administratifs prévues par la présente programmation, au moins 1 000 emplois actuellement occupés par des personnels de statut actif de la police nationale pourront être transférés à des agents administratifs. Les personnels actifs seront redéployés sur des postes opérationnels.

Afin de réduire les charges dues aux gardes statiques, les dispositifs de vidéosurveillance des bâtiments seront accrus ; le transfert de ces gardes au secteur privé et à des agents relevant d'autres statuts sera développé partout où cela sera possible.

Sous réserve des nécessités de la permanence opérationnelle, les militaires de la gendarmerie et les personnels de statut actif seront déchargés des tâches d'entretien et de réparation des matériels pouvant être confiées au secteur privé ou à d'autres catégories d'agents publics.

Une réflexion sera lancée sur les moyens de transférer à l'administration pénitentiaire la charge des extractions et transfèrements de détenus et la surveillance des détenus hospitalisés.

2° Garantir la sécurité de proximité

Pour mieux assurer la sécurité quotidienne de l'ensemble de la population, la gendarmerie nationale et la police nationale doivent être en mesure d'améliorer leur rapidité de réaction, de renforcer leur présence nocturne et de consacrer plus de temps à l'information de la population et des plaignants : améliorer l'accueil des victimes, participer aux conseils locaux de sécurité et à des réunions de proximité, informer systématiquement les plaignants sur l'état de leur dossier. Ces objectifs exigent notamment une augmentation des effectifs.

En outre, la présence des forces de sécurité sera renforcée dans les zones périurbaines ou urbaines qui connaissent une délinquance exceptionnelle et dans les zones où une forte croissance de la population est attendue au cours des prochaines années.

Des effectifs supplémentaires permettront d'améliorer la qualité des services rendus dans le cadre de la sécurité de proximité, conforter l'assise territoriale des forces de sécurité intérieure, corriger les écarts entre les territoires et prendre en compte les besoins spécifiques des départements et territoires d'outre-mer.

L'augmentation des effectifs au titre de la sécurité de proximité représentera environ 2.000 emplois dans la police nationale et 4.800 emplois dans la gendarmerie nationale.

3° Renforcer les capacités d'investigation

L'efficacité de la politique de sécurité intérieure repose sur la capacité des services à procéder aux constatations, à mener les enquêtes, à identifier les auteurs des délits et crimes et à les déférer à la justice. Le taux d'élucidation des délits et crimes est le principal indicateur de réussite de cet objectif.

Les services de la police judiciaire (services d'investigation et de recherche, sûretés départementales, services interrégionaux et régionaux de police judiciaire, services de documentation et d'identité judiciaires), ainsi que les unités de recherche et les plates-formes techniques judiciaires de la gendarmerie nationale, seront renforcés. Un plan de formation, visant à accroître le nombre de gardiens et gradés accédant à la qualification d'officier de police judiciaire et à perfectionner les connaissances des agents en procédure pénale, sera mis en œuvre.

Afin d'accélérer les expertises indispensables à la bonne fin des enquêtes, les moyens de la police technique et scientifique seront également renforcés.

L'augmentation des effectifs au titre du renforcement des capacités d'investigation représentera environ 1.000 emplois dans la police nationale et 400 emplois dans la gendarmerie nationale.

4° Renforcer la lutte contre la menace terroriste et la criminalité organisée

Le poids de la menace terroriste et le développement de la criminalité organisée exigent d'intensifier l'action des services au plan national, en rendant plus efficaces la recherche et l'exploitation du renseignement et en renforçant la collaboration entre services et la formation au renseignement. Au plan international, les nouvelles menaces exigent de développer les coopérations institutionnelles avec nos partenaires. Enfin, la gendarmerie des transports aériens sera renforcée.

L'augmentation des effectifs au titre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée représentera environ 300 emplois dans la police nationale et 300 emplois dans la gendarmerie nationale.

5° Protéger plus efficacement les frontières

La maîtrise des flux migratoires et la lutte contre l'immigration clandestine nécessitent de renforcer la présence des forces de sécurité intérieure dans les zones les plus exposées, qui connaîtront en outre une recrudescence d'activité au cours de la période de programmation.

Ainsi, l'extension du trafic aérien et l'agrandissement programmé de plusieurs aéroports internationaux, au premier rang desquels Roissy-Charles-de-Gaulle, exigeront un renforcement des effectifs. Certaines frontières particulièrement sensibles, notamment le tunnel trans-Manche et la frontière guyanaise, exigent des renforts urgents. Enfin, le réseau ferré dans son ensemble fera l'objet d'une attention spécifique.

L'augmentation des effectifs au titre de la protection des frontières représentera environ 700 emplois dans la police nationale.

6° Lutter contre l'insécurité routière

Les résultats de la France en matière de sécurité routière sont inférieurs à ceux des autres grands pays industriels et exigent une action résolue pour améliorer le dépistage et la sanction des infractions et de l'alcoolémie au volant. Ces résultats ne pourront être obtenus que par une surveillance renforcée des routes et autoroutes, effectuée notamment par les unités autoroutières et les unités motocyclistes de la gendarmerie nationale et de la police nationale.

L'augmentation des effectifs au titre de la sécurité routière représentera environ 500 emplois dans la police nationale et 700 dans la gendarmerie nationale.

7° Renforcer les capacités d'administration, de formation et de contrôle

La police nationale et la gendarmerie nationale souffrent d'une insuffisance des fonctions d'administration, de formation et de contrôle. Il en résulte, pour les deux forces, une inadéquation des compétences juridiques, budgétaires, de contrôle de gestion et de gestion des ressources humaines ainsi que l'immobilisation d'effectifs opérationnels qui se voient assigner des tâches d'administration et de formation. Les groupements de la gendarmerie nationale souffrent tout particulièrement des vacances d'emplois provoquées par l'affectation à la formation de sous-officiers et d'officiers.

L'augmentation des effectifs au titre des missions d'administration, de formation et de contrôle représentera environ 2 000 emplois dans la police nationale et 800 dans la gendarmerie nationale.

II. DONNER AUX FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE LES MOYENS MATÉRIELS DE L'EFFICACITÉ

1° Moderniser la gestion immobilière

La gendarmerie nationale et la police nationale connaissent toutes deux des besoins immobiliers importants : réhabilitation d'un parc dégradé, mise à niveau des écoles et unités de formation, amélioration des conditions d'hébergement des gendarmes et des compagnies républicaines de sécurité, amélioration des conditions de garde à vue, augmentation du nombre de places dans les centres de rétention administrative.

Pour la police nationale, dont le parc immobilier atteint plus de 3,5 millions de mètres carrés, les principales priorités seront la mise en œuvre du plan de rénovation et de construction du parc immobilier de la préfecture de police de Paris, l'intensification de l'effort de réservation de logements pour les agents en zone urbaine, la rénovation et l'augmentation des capacités des écoles de formation, l'amélioration des conditions d'hébergement des CRS en Ile-de-France et la mise à niveau des crédits de maintenance immobilière. Au cours de la période de programmation, les surfaces mises en chantier seront progressivement portées de 45.000 *mètres carrés* à 100.000 *mètres carrés* par an.

Pour la gendarmerie nationale, le principal objectif est de fournir à tous les gendarmes et à leurs familles des conditions de logement conformes aux normes actuelles. A cette fin, 3.500 unités de logement seront remises à niveau et la capacité de logement domaniale sera augmentée d'environ 4.000 équivalent-unités de logement à l'horizon 2007. Un effort particulier sera par ailleurs engagé en faveur des unités de formation.

Les adaptations législatives *apportées par l'article 3 de* la présente loi ont pour objet d'accélérer l'exécution des opérations immobilières nécessaires à la sécurité intérieure. En particulier, le recours aux maîtrises d'ouvrage privées ou de collectivités locales, la passation de marchés avec des groupements d'entreprise couvrant l'ensemble des phases de conception, de réalisation et d'exploitation, le conventionnement avec les collectivités territoriales souhaitant participer aux investissements, seront encouragés et leur régime juridique sera précisé.

Les crédits supplémentaires destinés à ce programme immobilier représenteront, en moyenne annuelle et en crédits de paiement, environ 75 M€ pour la police nationale et 95 M€ pour la gendarmerie nationale.

2° Déployer et mettre en cohérence les systèmes de transmissions

Le déploiement du programme de transmission ACROPOL est une priorité opérationnelle pour la police nationale. Il doit être entièrement achevé en 2008, avec un rythme moyen de déploiement de 14 départements par an. Or, les crédits prévus au démarrage de l'opération en 1999 sont désormais insuffisants pour couvrir les besoins des services utilisateurs et notamment pour garantir une couverture de zone suffisante pour assurer en toute circonstance la sécurité des personnels. Des besoins complémentaires en postes mobiles et portatifs sont ainsi apparus avec la mise en place de la police de proximité et l'augmentation du parc de véhicules.

Le développement de la coopération entre les services de la sécurité intérieure exige que les solutions techniques soient étudiées et mises en place pour établir des communications entre les réseaux ACROPOL de la police nationale et RUBIS de la gendarmerie nationale. Des passerelles locales permettront l'interconnexion des deux réseaux.

Enfin, le programme actuel n'intègre pas le déploiement et l'utilisation d'ACROPOL dans les lieux souterrains et couverts, qui sont parfois très sensibles en matière de sécurité et de délinquance : réseaux de transports urbains souterrains, centres commerciaux par exemple. Les travaux nécessaires seront engagés, en concertation avec les exploitants, pour assurer la couverture de ces lieux. Pour l'avenir, une disposition législative sera présentée au Parlement afin d'intégrer le pré-équipement nécessaire dans les constructions dont l'importance et la sensibilité en matière de sécurité le justifient.

A plus long terme, l'objectif est de parvenir à une architecture unique des transmissions, qui devrait concerner non seulement la police nationale et la gendarmerie nationale, mais également la sécurité civile.

Les crédits supplémentaires destinés à ce programme représenteront, en moyenne annuelle et en crédits de paiement, 45 M€.

3° Moderniser les services et mieux utiliser les technologies de traitement de l'information

Dans le domaine de l'informatique, la gendarmerie nationale et la police nationale ont accumulé un retard incompatible avec les exigences de la sécurité intérieure. Pour permettre l'accès des personnels habilités aux fichiers de police, accélérer la prise et le traitement des plaintes et permettre la mise en œuvre d'outils de suivi et de contrôle de l'activité, l'équipement informatique des services doit être complété et renouvelé à un rythme suffisant. La première priorité sera donc d'achever dans les meilleurs délais le câblage des bâtiments et la mise en réseaux de postes de travail.

Pour la gendarmerie nationale, la modernisation des systèmes d'information et de communication constitue une priorité pour accroître la capacité d'échanges et réduire la fragilité et la vulnérabilité de ces systèmes. En particulier, le développement d'un réseau intranet jusqu'à l'échelon des brigades doit permettre la mise en réseau des unités élémentaires.

Les centres d'information et de commandement de la police et de la gendarmerie seront modernisés et informatisés afin d'améliorer significativement l'efficacité et la qualité des interventions et la sécurité des fonctionnaires. Cette modernisation repose notamment sur le développement d'outils de traitement des appels au numéro d'urgence, d'une cartographie associée à des systèmes experts et de gestion de ressources déployées sur le terrain et de la radiolocalisation des unités engagées dans des opérations.

La modernisation des laboratoires de police technique et scientifique nécessite également une remise à niveau des matériels contribuant aux analyses et aux expertises dans le domaine de la physique, de la chimie, de la biologie et du traitement informatique des données recueillies. L'accroissement des capacités de traitement des traces et indices est la condition première de l'alimentation des fichiers (fichier national *automatisé* des empreintes génétiques, fichier automatisé des empreintes digitales) et de leur efficacité.

Les nouvelles technologies devront également être développées dans le domaine de la maîtrise du flux migratoire et de la lutte contre la fraude documentaire (lecture automatique de passeports et CNI, mise en œuvre des technologies de biométrie aux contrôles transfrontières...).

Afin de faciliter le déroulement des investigations, une architecture intégrée des systèmes d'information sera mise en place. A terme, tous les fonctionnaires et militaires, dans la limite de leur habilitation, doivent avoir accès dans le cadre de leurs missions de sécurité, à tout endroit et dans toutes circonstances, à toutes les applications de sécurité intérieure. Des adaptations aux règles législatives et réglementaires pourront être nécessaires pour permettre l'utilisation efficace de ce système d'information.

Les crédits supplémentaires destinés à la modernisation des services atteindront, en moyenne annuelle en dépenses ordinaires et crédits de paiement, 40 M€ pour la police nationale et 30 M€ pour la gendarmerie nationale.

4° Mettre à niveau le parc automobile et améliorer sa gestion

Pour leurs véhicules légers comme pour les véhicules spécifiques nécessaires au maintien de l'ordre, la police nationale et la gendarmerie nationale ont souffert au cours des dernières années du vieillissement de leur parc. Celui-ci se traduit par des taux excessifs d'indisponibilité des véhicules, nuisant à l'efficacité des services.

Les principaux objectifs de gestion du parc automobile sont la réduction du taux d'indisponibilité des véhicules et le respect des critères de réforme. Ces objectifs exigeront de remettre à niveau le parc actuel, d'augmenter la réserve automobile des services (afin de pouvoir remplacer instantanément les véhicules immobilisés) et d'améliorer la maintenance des véhicules. Cette amélioration sera effectuée grâce à la mise en commun des capacités logistiques de la gendarmerie et de la police nationale et grâce au recours à l'externalisation d'une partie de l'entretien et de la réparation. Les textes législatifs et réglementaires seront ajustés à cette fin lorsque cela sera nécessaire.

Afin d'adapter les objectifs généraux à la réalité de chaque service, les crédits nécessaires au renouvellement annuel des véhicules légers seront déconcentrés aux gestionnaires locaux, qui fixeront le niveau de renouvellement nécessaire à l'intérieur d'une enveloppe globale accrue et adaptée aux missions réelles des services.

Les crédits supplémentaires destinés aux moyens en véhicules atteindront, en moyenne annuelle en dépenses ordinaires et crédits de paiement, 20 M€ pour la police nationale et 40 M€ pour la gendarmerie nationale.

5° Adapter l'équipement et la protection individuelle des personnels

Face à la montée des violences et des agressions, les personnels seront dotés d'équipements adaptés aux conditions d'exécution de leurs missions.

Des programmes d'équipement seront donc lancés pour les tenues et uniformes, l'armement et les équipements de protection individuelle. Ils auront pour objet d'adapter l'équipement des personnels aux contraintes actuelles d'intervention et d'utilisation des matériels et d'améliorer leur protection en cas de danger (lanceurs de balles de défense, gilets pare-balles, protection nucléaire, biologique et chimique) avec l'accompagnement nécessaire en matière de formation.

Les crédits supplémentaires destinés à l'équipement et à la protection des personnels atteindront, en moyenne annuelle en dépenses ordinaires et crédits de paiement, 55 M€ pour la police nationale et 40 M€ pour la gendarmerie nationale.

6° Développer les programmes logistiques communs à la police nationale et à la gendarmerie nationale

Afin d'améliorer l'efficacité des forces de sécurité intérieure et la qualité de leur gestion et de faciliter la bonne coordination de leurs actions, une évaluation commune de certains besoins en matériels sera engagée en vue d'homogénéiser les équipements là où cela est possible et de définir les modalités d'une acquisition groupée. Une coopération systématique dans ce domaine sera instituée dès l'élaboration des cahiers des charges des programmes d'équipement.

En outre, une réflexion sera conduite sur l'utilisation croisée des services de soutien logistique des deux forces, afin d'utiliser au mieux dans le cadre d'actions communes les deux systèmes de maintenance et de réparation.

7° Développer le soutien aux personnels et l'action sociale

Les fonctionnaires et les militaires qui participent à la politique de sécurité intérieure doivent bénéficier d'une politique sociale adaptée aux contraintes et aux difficultés de leur métier.

Une partie des moyens décrits plus haut sera donc spécifiquement destinée à la politique sociale. Ainsi, les moyens destinés à la réservation de logements, en particulier dans la région parisienne, seront fortement augmentés au bénéfice des fonctionnaires de police ainsi que des personnels civils de la gendarmerie et des militaires ne bénéficiant pas d'un logement concédé. Une partie des recrutements prévus permettra d'améliorer le soutien médical, psychologique et social

des personnels, notamment pour l'assistance aux personnels ou aux familles victimes d'agression, l'aide à l'emploi des conjoints et l'accompagnement social de la mobilité.

Enfin, des dispositions seront prévues pour renforcer la protection juridique des personnels : accélération de la mise en place de l'assistance juridique, extension aux ascendants directs de l'assistance juridique accordée aux personnels et à leurs familles en cas de violences, voies de fait, diffamation et outrages.

RÉCAPITULATIF GÉNÉRAL 2003-2007

	Police nationale	Gendarmerie nationale	Total
Emplois créés 2003-2007	6 500	7 000	13 500
Crédits supplémentaires (en millions d'euros) :			
- Rebasage des crédits 2002 de la gendarmerie nationale..	—	700	700
- Emplois et mesures catégorielles	1 570	1 130	2 700
- Programme d'équipement (dépenses ordinaires+ crédits de paiement)	1 180	1 020	2 200
TOTAL	2 750	2 850	5 600

ANNEXE

ETUDE D'IMPACT

Conformément à la circulaire NOR PRMX 9802600 C du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat, le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure suscite l'analyse suivante.

ARTICLES 1 ET 2

Ces articles ont pour objet l'approbation des rapports annexés au projet de loi et le principe d'une évaluation annuelle de la mise en œuvre de la politique de sécurité intérieure, permettant de mesurer les résultats obtenus et de les rapporter aux moyens engagés.

Le principal avantage attendu de ces dispositions est de faire approuver dans le détail par le Parlement les orientations que le gouvernement souhaite donner à la politique de sécurité intérieure au cours des années 2002 à 2007, les moyens qui seront affectés à cette politique et le principe d'une évaluation de ses résultats.

En elles-mêmes, ces dispositions n'ont pas d'impact sur l'ordre juridique. Cependant, plusieurs mesures détaillées à l'annexe I et dont l'approbation de principe est demandée au Parlement feront l'objet, selon leur niveau juridique, de textes réglementaires adoptés par le gouvernement ou de nouveaux projets de dispositions législatives proposés au Parlement.

L'annexe II servira de cadre aux ouvertures de crédits qui seront demandées au Parlement pour la police nationale et la gendarmerie nationale entre 2003 et 2007. Cette annexe décrit par conséquent l'impact financier de la loi.

ARTICLE 3

I IMPACT JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

L'article III prévoit les dispositifs d'ordre juridique et/ou financier innovants dans la gestion immobilière de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

I.1 ETAT DE LA LÉGISLATION ET DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLES

1.1 Textes législatifs

- Loi n°85-704 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée
- Loi n°94-631 du 25 juillet 1994 complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public de l'Etat (articles L 34-1 à L 34-9 du code du domaine de l'Etat)
- Articles L 1311-2, L. 1311-4 et L 1615-7 du code général des collectivités locales

1.2 Textes réglementaires

- Décret n°86-455 du 14 mars 1986 portant suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et fixant les modalités de consultation du service des domaines
- Décret n°93-1270 du 29 novembre 1993 portant application du I de l'article 18 de la loi 85-704 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée
- Décret n°95-595 du 6 mai 1995 complétant le code du domaine de l'Etat et relatif à la constitution de droits réels sur le domaine public de l'Etat (articles R 57-1 à R 57-9 du code du domaine de l'Etat)
- Décret n° 2000-288 du 30 mars 2000 relatif à la gestion et à l'administration de l'infrastructure du ministère de la défense
- Décret n°2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics

1.3 Textes dont s'inspire le projet de loi

- Loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire
- Loi n°90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres, à la maîtrise d'ouvrage de construction d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports

I.2 LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI

1°) Article 3.I : extension de la procédure de conception-réalisation à l'aménagement, l'entretien et la maintenance d'immeubles affectés à la police et à la gendarmerie nationales.

L'alinéa I de l'article 3 autorise l'Etat à passer un marché public global portant à la fois sur la conception, la construction, l'aménagement et l'entretien d'immeubles affecté à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il s'inspire des possibilités

ouvertes au ministère de la Justice par la loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire tout en les approfondissant.

Il déroge ainsi à certaines dispositions de la loi n°85-704 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP) et apporte des précisions en cas d'allotissement par rapport à l'article 10 du code des marchés publics.

1.1 Principe général de la mesure

Ce dispositif vise à lever deux contraintes majeures qui pèsent sur les projets immobiliers :

1. Les délais de réalisation très longs qui s'imposent au maître d'ouvrage public dans la procédure classique encadrée par la loi MOP. Le découpage de l'opération en plusieurs phases distinctes (étude puis travaux) et les procédures particulières de choix de maître d'œuvre puis des entreprises, ne permettent pas de livrer une opération immobilière dans un délai inférieur à cinq ou six ans selon la taille du projet.

Même s'ils ne sont pas seuls en cause car ils se conjuguent avec les délais nécessaires au règlement des problèmes fonciers et à la définition des programmes, ces délais sont difficilement compatibles avec la nécessité de mettre en chantier 100 000 m² de locaux par an sur la période 2003/2007. En outre, le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministère de la défense doivent être en mesure, dans certains cas très particuliers qui mettent en cause l'ordre public, de livrer les bâtiments adaptés dans des délais très courts.

2. Les difficultés liées à l'entretien et à la maintenance des bâtiments livrés. Les bâtiments destinés à la police nationale et à la gendarmerie nationale sont soumis à des contraintes fortes liées à leur utilisation intensive, 24 heures sur 24 et certains de leurs équipements, comme les circulations ou les cellules de garde à vue, sont très sollicités.

Il convient également de rappeler que dans le coût global d'un bâtiment exploité pendant trente ans l'investissement ne représente qu'un tiers de la dépense tandis que les charges d'entretien et de maintenance s'élèvent aux deux tiers restant.

Dans la situation actuelle, les coûts d'entretien et de maintenance ne sont pas analysés et budgétés avec le même soin que les coûts de construction. Parfois même, des économies sont faites en investissement qui engendreront des dépenses bien plus importantes en fonctionnement.

La possibilité introduite par la loi de confier dès le début de l'opération au même co-contractant une mission globale portant sur la conception, la construction, l'entretien et la maintenance de bâtiments lève cet obstacle. L'administration sera ainsi en mesure, sur la base d'un programme technique détaillé, d'apprécier la pertinence des solutions proposées, la qualité des matériaux mis en œuvre et l'impact financier de ces choix sur les charges ultérieures de maintenance.

1.2 Conséquences juridiques des modifications proposées

1.2.1 *Les dérogations aux dispositions de la loi MOP*

L'article 7 de la loi MOP dispose que la mission de maîtrise d'œuvre est distincte de celle de l'entrepreneur pour la réalisation d'un ouvrage.

L'article 18 quant à lui, conditionne la passation de marchés de conception-réalisation à des motifs d'ordre technique rendant nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage. Ces motifs techniques explicités par le décret d'application n°93-1270 du 29/11/1993 sont « *liés à la destination de l'ouvrage ou à sa mise en œuvre technique* ».

Ce même texte définit en outre le champ d'application de la procédure de conception-réalisation qui ne peut porter que sur des opérations « *dont la finalité majeure est une production dont le processus conditionne la conception, la réalisation et la mise en œuvre* » ou des opérations « *dont les caractéristiques intrinsèques (dimensions exceptionnelles, difficultés techniques particulières) appellent une exécution dépendant des moyens et de la technicité des entreprises* ».

Enfin, l'article 18 de la loi ne traite que de la conception-réalisation alors que le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales souhaite associer à cette procédure l'aménagement, l'entretien et la maintenance future du bâtiment.

Compte tenu des textes actuellement applicables, la mesure proposée se traduit donc par une dérogation aux articles 7 et 18 de la loi MOP.

1.2.2 *Inapplication de l'article 10 du code des marchés publics aux futurs marchés*

Si le marché est alloti, l'article 10 du code des marchés publics impose à l'acheteur public de dissocier le lot construction du lot maintenance, et par conséquent de passer deux marchés distincts. Cet article ne sera pas opposable aux dispositions de l'article 3.I du projet de loi, qui institue un régime juridique entièrement différent.

Pour permettre au ministère de juger des offres en coût économique global quel que soit le nombre de lots, et d'attribuer le marché sur cette base, à un seul co-contractant, l'article 3.I prévoit explicitement que des offres portant simultanément sur plusieurs lots peuvent faire l'objet d'un jugement global.

2°) Article 3.II : faciliter et sécuriser le recours à la maîtrise d'ouvrage privée

Le deuxième alinéa de l'article 3 introduit une nouveauté dans un dispositif déjà utilisé, celui de la prise à bail de bâtiments construits par le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive de droits réels, la location étant assortie d'une option d'achat.

2.1 Principe général de la mesure

La mesure proposée a pour objet de surmonter les difficultés juridiques et opérationnelles rencontrées dans la mise en œuvre des opérations actuellement conduites selon le dispositif de location avec option d'achat. Ces opérations sont réalisées en application des articles L 34-1 et suivants et R 57-1 et suivants du code du domaine de l'Etat, dont les modalités d'application ont fait l'objet de l'avis du Conseil d'Etat du 31 janvier 1995.

Ces opérations ont montré que les modalités de détermination des loyers qui sont adaptées pour la location de bâtiments existants, ne le sont pas pour prendre à bail des bâtiments à construire sous maîtrise d'ouvrage privée, à la demande et sur préconisation de l'Etat, car elles ne permettent pas d'intégrer la dimension financière réelle du montage du projet.

Fondées sur la seule valeur locative du marché à un instant donné, les modalités actuelles conduisent le maître d'ouvrage privé à optimiser le niveau des loyers supportés par l'administration pendant toute la période précédant la date à laquelle le bail fixe la possibilité de lever l'option d'achat, car la valeur de rachat est également fixée par référence au prix du marché au moment où l'administration la fait jouer. L'investisseur peut ainsi réaliser une plus value uniquement liée à ce mode de calcul.

Par ailleurs, le recours au crédit-bail immobilier est proscrit par l'article L 34-7 du code du domaine de l'Etat à la fois pour la réalisation d'ouvrages, de constructions et d'installations affectés à un service public et aménagés à cet effet ou affectés directement à l'usage du public et pour l'exécution de travaux au profit d'une personne publique dans un but d'intérêt général.

2.2 Conséquences juridiques des modifications proposées

L'article 3 alinéa II insère dans le code du domaine de l'Etat un nouvel article L 34-3-1 qui permet à l'Etat de conclure avec le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public un bail portant sur des bâtiments à

construire pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales et comportant une option d'achat.

Pour protéger au mieux les intérêts de l'Etat, le principe d'une mise en concurrence des opérateurs privés a été retenu. Aujourd'hui ce n'est pas une obligation puisque les locations ne sont pas des marchés publics. Pour autant, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a déjà systématisé cette pratique pour les projets en cours. D'autre part, le bail devra préserver les exigences du service public, notamment la continuité du service et les exigences d'accessibilité particulières aux services de police et de gendarmerie, dans des conditions qui seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Afin de préserver la possibilité de fixer le loyer par référence au coût de l'opération – financement de l'investissement et prise en charge de frais financiers - l'alinéa II de l'article 3 prévoit que le décret en Conseil d'Etat qui fixera ses modalités d'application prévoira notamment les modalités de fixation du bail et les conditions dans lesquelles l'amortissement financier peut être pris en compte.

Enfin, par dérogation à l'article L 34-7 du code du domaine de l'Etat, l'alinéa II de l'article 3 insère dans ce code un article L.34-7-1 qui autorise le financement par crédit bail des constructions de bâtiments pour les besoins de la police et de la gendarmerie nationales.

3) Article 3.III : mieux utiliser les compétences immobilières des collectivités locales

A l'instar de ce qui est déjà prévu par l'article L 1311.2 du code général des collectivités locales pour des opérations relevant de leur compétence, l'article 3 alinéa III permet aux collectivités locales, jusqu'au 31 décembre 2007, de passer un bail emphytéotique sur un bien immobilier leur appartenant en vue de réaliser une opération immobilière liée aux besoins de la justice, de la police nationale ou de la gendarmerie nationale. Cette disposition se traduit par une modification de l'article L 1311.2 du code général des collectivités locales et par une extension du champ d'application du bail emphytéotique, limitée dans le temps aux opérations ayant connu un commencement d'exécution au 31 décembre 2007.

La principale disposition de cet alinéa consiste cependant à autoriser les collectivités locales à construire, acquérir ou rénover des bâtiments affectés à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Cette disposition se traduit par l'insertion d'un nouvel article L. 1311-4-1 dans le code général des collectivités territoriales.

Les collectivités locales sont très souvent prêtes à financer la construction, la rénovation des commissariats et des casernements de gendarmerie alors que l'Etat, pour des raisons de plan de charges et de financement, ne peut construire à un rythme suffisant. Concrètement, la loi ouvre la possibilité aux collectivités locales de démultiplier l'action de l'Etat pour des opérations précises sans remettre en cause les compétences respectives en matière de sécurité.

Elle s'inspire en cela des dispositions de l'article 18 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les IUFM à la maîtrise d'ouvrage des constructions d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports, qui permet à l'Etat de confier la maîtrise d'ouvrage de bâtiments relevant de l'enseignement supérieur aux collectivités locales sur la base d'une convention conclue entre l'Etat et la collectivité et prévoyant le programme technique, la localisation géographique de l'ouvrage ainsi que les engagements financiers des parties.

Le projet de loi reprend le dispositif de la loi du 4 juillet 1990. Il prévoit explicitement la signature d'une convention entre l'Etat et la collectivité concernée définissant précisément les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation de la ou des constructions projetées et le programme technique de construction, ainsi que la durée et les modalités de la mise à disposition des constructions.

Enfin, le 3^{ème} paragraphe de l'alinéa III de l'article 3 ouvre aux collectivités le droit à une attribution du FCTVA pour les travaux prévus par le nouvel article L. 1311-4-1, à condition que les bâtiments soient mis à disposition de l'Etat à titre gratuit. Cette disposition se traduit par l'insertion d'un nouvel alinéa dans l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales.

I.3 CAPACITÉ DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES À METTRE EN ŒUVRE LES NOUVELLES NORMES

En démultipliant l'action de l'Etat grâce au recours à des maîtres d'ouvrage privés et aux compétences des collectivités locales, les dispositions de l'article 3 recentrent l'Etat sur ses missions essentielles de conception, de pilotage et de contrôle. Les filières immobilières du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministère de la défense pour ce qui concerne la gendarmerie nationale devront donc s'adapter à ces nouvelles missions. Cela s'effectuera à moyens constants mais au prix d'une importante formation.

Des cahiers des charges types de mise en concurrence et de programmes techniques détaillés qui sont d'ores et déjà en préparation et qui seront opérationnels à la fin de l'année 2002. Le ministère de l'Intérieur, de la

sécurité intérieure et des libertés locales et le ministère de la défense entendent privilégier le partenariat avec les collectivités locales dans le domaine de la sécurité, là où ces collectivités voient un intérêt local à agir et sont prêtes à réaliser rapidement des opérations. Seules y auront recours les collectivités dont les capacités financières et la disponibilité des services techniques seront acquises.

Le mécanisme de la convention prévu au 2^{me} paragraphe du III de l'article 3 permettra à l'Etat de le vérifier et les incitations financières prévues à cet article faciliteront le financement des projets par les collectivités locales.

II IMPACT SOCIAL, ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

II.1 PRINCIPES DÉMOCRATIQUES ET RÉPUBLICAINS, INTÉRÊT GÉNÉRAL ET INTÉRÊTS PARTICULIERS EN CAUSE

Le projet de loi aura des effets sociaux non négligeables sur les conditions de vie des personnels en activité de service, notamment pour les militaires de la gendarmerie nationale tenus statutairement d'occuper le logement concédé par nécessité absolue de service, et pour leurs familles.

II.2 EFFETS MICRO ET MACRO ÉCONOMIQUES

En termes économiques et budgétaires, la loi vise à réaliser un important programme d'équipement en faveur de la police nationale et de la gendarmerie nationale. Elle a donc un impact budgétaire important, décrit *infra*, ainsi qu'un impact favorable sur l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics et sur l'emploi.

La dimension très variable des projets concernés qui s'échelonne de deux à quelques dizaines de millions d'euros et leur répartition sur tout le territoire national permettra de diffuser largement cette injection de financement public et d'autoriser l'accès aux marchés d'entreprises ou de prestataires de toute taille.

II.3 CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES

Pour l'Etat, le projet de loi se traduit par son objet même, par une dépense budgétaire supplémentaire dont le niveau est indiqué dans l'annexe II du projet de loi.

Le montant des AP/CP ouverts entre 1998 et 2002 a atteint pour la police 560,92 M€ /359,67 M€ et pour la gendarmerie 669,65 M€ /619,97 M€ au titre V..

La LOPSI ne fixe pas le montant des autorisations de programme. Mais elle prévoit en crédits de paiement 380 M€ supplémentaires sur les cinq ans à venir et 445,8 M€ supplémentaires pour la gendarmerie.

Pour les collectivités locales, il est difficile de préjuger du nombre de projets auquel elles décideront de participer financièrement dans le cadre de l'article 5.

En se fondant sur l'observation des propositions faites à l'Etat au cours des trois dernières années, il est raisonnable d'estimer que ce sont quatre à cinq opérations de taille modeste ou moyenne- entre 1 et 5 millions d'euros- qui sont susceptibles d'être réalisées chaque année pendant cinq ans.

La contribution des collectivités locales apporterait dans cette hypothèse un financement global de l'ordre de 75 à 100 millions d'euros sur la durée de la loi, hors le cas particulier de l'immobilier de la préfecture de police.

III BILAN COÛTS-AVANTAGES

Par son objet même, la loi crée une obligation pour l'Etat de mettre en œuvre des moyens financiers supplémentaires importants.

Les avantages qui en sont attendus sont à la hauteur de cet engagement :

- Accélérer le rythme des constructions de bâtiments affectés aux services de la police nationale et de la gendarmerie nationale pour donner aux fonctionnaires et militaires des outils et conditions de travail adaptés à leur mission.
- Améliorer très sensiblement l'état du patrimoine immobilier de la police et de la gendarmerie nationales et garantir la prise en compte, au niveau optimal, de son entretien et du maintien de sa valeur d'usage dans la durée.

En termes opérationnels, les objectifs poursuivis sont :

- Un objectif commun : rénover, adapter et agrandir les écoles de formation de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Pour la police nationale :

- Revoir la répartition des cantonnements et casernements CRS afin qu'ils correspondent mieux aux besoins opérationnels. L'enjeu concerne très directement la région parisienne où le nombre de cantonnements est très insuffisant.
- Engager un programme immobilier spécifique à la préfecture de police. Il s'agit notamment de désimbriquer les commissariats installés dans des mairies d'arrondissement, de réhabiliter les grands hôtels de police construits dans les années 1970, de construire un nouveau laboratoire de police scientifique et de réorganiser l'ensemble des sites logistiques.

- Mettre aux normes les locaux dits spécifiques (garde à vue et centre de rétention administrative).
- Maintenir la valeur d'usage des bâtiments de police en rénovant et réhabilitant le parc existant.

Pour la gendarmerie nationale :

- Faire diminuer la charge des loyers sur le titre III en accroissant la capacité des logements domaniaux.
- Assurer l'adaptation des logements et des locaux de service aux normes de fonctionnalité et de confort modernes afin d'offrir aux personnels de la gendarmerie des conditions de vie et de travail satisfaisantes, en particulier dans les zones sensibles.
- Mettre à disposition les infrastructures à la formation initiale et à l'amélioration de la formation des forces de la gendarmerie nationale.
- Assurer l'adaptation des locaux techniques, scientifiques et spécifiques aux normes des règles exigées en matière de procédure pénale et assurer la disponibilité opérationnelle des moyens particuliers (aériens, nautiques...).
- Garantir la disponibilité et la pérennité de toutes les infrastructures de la gendarmerie.

ARTICLE 4

I) IMPACT JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF :

I.1 ETAT DE LA LÉGISLATION ET DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLES

1.2 Textes législatifs

- Loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires
- Code des pensions civiles et militaires de retraite, notamment en ses articles L.10, L.12 et L.26 *bis*.

1.4 Textes dont s'inspire le projet de loi

- Article 88 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 portant loi de finances rectificative pour 2001.

I.2 LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI

L'article 4 permet aux personnels qui atteignent la limite d'âge de leur grade (55 ans) de bénéficier d'une prolongation d'activité limitée à un an.

La prolongation d'activité n'est accordée que sur demande des personnels intéressés et sous la double réserve de leur aptitude physique et de l'intérêt du service.

Cette disposition s'inspire de celle que l'article 88 de la loi de finances rectificative pour 2001 a instituée pour certains fonctionnaires de la police nationale et de l'administration pénitentiaire. Contrairement à cet exemple précédent, cependant, la prolongation d'activité est limitée à un an.

II) IMPACT SOCIAL, ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE :

L'article 4 permettra de réduire le nombre des emplois vacants dans les brigades de gendarmerie en réduisant les flux de départ à la retraite de certaines catégories de personnels afin de compenser l'insuffisance des recrutements. Elle aura donc un effet très favorable sur le fonctionnement des brigades.

L'effet budgétaire de cette mesure est négligeable, puisque les personnels concernés entrent dans les effectifs budgétaires et ne sont donc pas maintenus en surnombre. Ils sont maintenus dans un emploi de leur grade et continuent à percevoir leur rémunération d'activité.

En outre, l'effet de la mesure sur le montant de la pension de retraite que recevront ces militaires est neutralisé par la réduction à due concurrence de la bonification prévue à l'article L. 12 i) du code des pensions civiles et militaires de retraite (dite bonification du cinquième).

ARTICLE 5

Cet article prévoit que les mesures prévues par la présente loi feront l'objet d'une évaluation annuelle par une instance extérieure aux services concernés. Cette évaluation permettra de mesurer les résultats obtenus par la police et la gendarmerie nationales et de les rapporter aux moyens engagés.

Cet article ne modifie pas, en tant que tel, l'ordre juridique existant. En revanche, l'évaluation qu'il annonce pourra avoir un impact important sur la qualité et la transparence de la gestion publique et le bon emploi des fonds publics, en fournissant au Parlement, à l'opinion publique et aux gestionnaires une information indépendante sur les résultats obtenus.

Outre l'évaluation d'ensemble des résultats de la sécurité intérieure prévue à l'article 5, deux évaluations supplémentaires seront mises en œuvre pour le programme immobilier :

- La première au moyen de la procédure spécifique existante d'examen de la dépense immobilière dans le cadre de la préparation des projets de lois de finances.

- La seconde sera réalisée 18 mois après l'entrée en vigueur de la loi pour mesurer l'impact des nouvelles normes juridiques sur le rythme d'engagement et de consommation des crédits prévus par la loi.