

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à modifier le Code de procédure pénale et relative à l'attribution de la qualité d'agent de police judiciaire aux enquêteurs et aux personnels en tenue de la police nationale.

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 1072, 1131 et T.A. 206.
Sénat : 166 (1987-1988).

Police et sécurité.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi que j'ai l'honneur de rapporter à la suite de son adoption par l'Assemblée nationale le 14 décembre à la majorité de 539 voix contre zéro, a pour objet de **faciliter la mise en oeuvre de la loi n° 85-1196 du 18 novembre 1985** qui a octroyé la qualité d'agent de police judiciaire aux personnels en tenue des services actifs de la police nationale. Elle poursuit cet objectif en précisant, d'une part les modalités et les conditions d'octroi de cette qualité aux personnels en tenue, et d'autre part le régime applicable aux enquêteurs dont le corps a été organisé par un décret du 26 décembre 1986.

I. Objet et contenu de la loi du 18 novembre 1985

1. La situation antérieure à la loi

1.1. Avant l'adoption de la loi du 18 novembre 1985, les personnels en tenue de la police nationale avaient la qualité **d'agents de police judiciaire adjoints**, situation qui entraînait les conséquences suivantes :

- n'étant qu'APJ adjoints, ils ne pouvaient rédiger de procès-verbal et se bornaient donc à rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de ce qu'ils avaient constaté ;

- or ce sont fréquemment ces mêmes agents qui sont appelés à constater le délit. La victime doit dès lors effectuer une deuxième démarche de façon que ses déclarations puissent être recueillies par un agent de police judiciaire de l'article 20 habilité à dresser procès-verbal.

1.2. D'où l'idée -afin de simplifier les procédures- d'ériger les agents de police judiciaire adjoints en agents de police judiciaire de l'article 20. Cette idée n'était d'ailleurs pas nouvelle : mentionnée dans le rapport remis le 22 janvier 1982 au ministre de l'Intérieur par M. Belorgey, parlementaire en mission, l'extension des qualifications judiciaires était également l'une des modifications suggérées par la proposition de loi d'orientation relative à l'organisation de la police nationale présentée par les membres du groupe R.P.R. au Sénat le 11 avril 1984 (Sénat - 1983-1984 n° 259). Elle figurait enfin dans le rapport annexé à la loi relative à la modernisation de la police nationale (loi n° 85-835 du 7 août 1985).

1.3. Outre cette simplification, cette réforme était censée présenter les avantages suivants :

- décharger les inspecteurs ou commissaires de la gestion de nombreux petits dossiers qui les empêchent de se consacrer à des tâches d'investigation ;

- accroître les taux d'élucidation des affaires les plus simples en permettant à l'enquête de commencer dès la constatation de l'infraction ;

- contribuer à réaliser la parité police-gendarmerie en offrant aux gardiens de la paix la possibilité de disposer de la même qualification judiciaire que les gendarmes, qui sont soit agents de police judiciaire de l'article 20, soit officiers de police judiciaire.

2. Le contenu de la loi

L'article 3 de la loi du 18 novembre 1985 réglait le problème au moyen d'une formule très lapidaire : il disposait que sont agents de police judiciaire "les personnels en tenue des services actifs de la police nationale, titulaires et remplissant les conditions d'aptitude qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat".

3. Les difficultés d'application de la loi

Si, à ce jour, le décret nécessaire à l'entrée en vigueur effective de la loi n'a jamais pu être pris, c'est essentiellement en raison des difficultés qu'il était susceptible d'engendrer dans l'organisation des services. Son contenu n'aurait en effet pu éviter de respecter les principes suivants :

- attribution de plein droit de la qualité d'APJ aux nouveaux fonctionnaires en tenue, dont la formation initiale aurait contenu un enseignement spécifique en matière de droit pénal ;

- attribution au cas par cas, après un examen spécial, aux fonctionnaires déjà en place.

Il n'était dès lors pas exclu que les fonctions d'encadrement soient exercées par des gradés dont la qualification judiciaire aurait été moins large que celle des personnels placés sous leur autorité. Il avait certes été envisagé, lors du vote de la loi, d'octroyer de plein droit mais par décret, la qualité d'APJ aux commandants et officiers ainsi qu'aux gradés : mais, à la réflexion, il est apparu que la voie réglementaire était trop fragile juridiquement pour réaliser cette extension.

L'idée a dès lors été émise que seul le vote d'une loi pourrait permettre de sortir de la situation de blocage ainsi créée, et de

donner à la loi de 1985 une application effective. C'est l'objet essentiel de la présente proposition.

II. Analyse de la proposition de loi

La proposition de loi comprend au sein d'un article unique d'une part des dispositions relatives à la police en tenue et d'autre part des dispositions concernant les enquêteurs.

1. Dispositions relatives à la police en tenue

. La proposition de loi octroie de plein droit la qualité d'agent de police judiciaire aux commandants et aux officiers de paix titulaires ainsi qu'aux brigadiers-chefs et brigadiers de la police nationale : la réforme qu'il avait été envisagé de réaliser par décret en 1985 se trouve ainsi réalisée par la voie législative. Cette disposition concerne 15 400 fonctionnaires environ.

. Les gardiens de la paix bénéficieront de plein droit de la qualité d'A.P.J. dans les deux cas suivants :

- lorsqu'ils ont satisfait aux épreuves du brevet de capacité technique, ce qui est le cas d'environ 7 100 fonctionnaires ;

- ou, pour les gardiens nommés stagiaires après le 31 décembre 1985, lorsqu'ils auront accompli deux ans de services en qualité de titulaires : pour cette catégorie de personnels en effet, un examen spécial est inutile puisque leur formation initiale intègre déjà des enseignements de droit pénal. Environ 4 500 gardiens de la paix sont dans ce dernier cas.

. Les gardiens de la paix qui ne se trouvent pas dans l'une des situations précédentes pourront enfin acquérir la qualité d'agent de police judiciaire s'ils peuvent justifier d'au moins deux ans de services en qualité de titulaires et ont satisfait aux épreuves d'un examen technique dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Environ 62 700 gardiens sont concernés par cette possibilité. La condition d'ancienneté -deux ans de services en qualité de titulaires- est justifiée par le fait d'une part

que ce délai garantit une maîtrise pratique suffisante du métier et d'autre part que les dispositions permettant aux enquêteurs de devenir A.P.J., en application de l'alinéa 3° de l'article 20 du code de procédure pénale dans sa rédaction actuelle, imposent une ancienneté de trois ans. La présente proposition, d'ailleurs, dans un souci d'unification des conditions, ramène à deux ans également ce délai pour les enquêteurs.

Votre commission émet un avis favorable à l'ensemble de ces dispositions qui ont pour objet et pour effet de garantir l'entrée en application effective, dans des conditions juridiques satisfaisantes, d'une réforme dont le principe avait été adopté en 1985 dès la présentation du projet en première lecture par le Sénat avec les observations suivantes du rapporteur : "l'essentiel de l'efficacité de ce projet de loi tiendra aux modalités qui seront définies par décret en Conseil d'Etat. Or nous n'en avons pas la teneur et nous ne pouvons faire qu'un pari sur l'avenir, que nous espérons gagner. Nous sommes d'accord sur le fond,.... mais nous ignorons totalement quel sera le contenu du décret en Conseil d'Etat qui est fondamental en la matière"...

2. Dispositions relatives aux enquêteurs

La proposition de loi prend également en compte la réforme opérée par le décret n° 86-1355 du 26 décembre 1986 relatif au statut particulier du corps des enquêteurs de la police nationale. Ce décret divise le corps des enquêteurs en trois grades : chef enquêteur ; enquêteur de première classe ; enquêteur de deuxième classe.

Les chefs enquêteurs et les enquêteurs de première classe bénéficieront de plein droit de la qualité d'agent de police judiciaire. Pour les enquêteurs de deuxième classe, trois hypothèses sont à envisager :

- les enquêteurs de deuxième classe ayant satisfait aux épreuves du brevet d'aptitude technique seront A.P.J. de plein droit ;

- les enquêteurs de deuxième classe qui avaient déjà la qualité d'A.P.J. en application de la loi du 28 juillet 1978 et à la suite d'un examen spécifique ou qui, ayant été nommés stagiaires à compter du 1er mars 1979, ont accompli deux ans de services en qualité de titulaires, bénéficieront également de plein droit de la qualité d'A.P.J. ;

- les enquêteurs de deuxième classe qui n'entrent pas dans l'une des catégories précédentes obtiendront cette qualité s'ils comptent au moins deux ans de services en qualité de titulaires et s'ils ont satisfait aux épreuves d'un examen technique.

*

* *

La proposition de loi ne vise donc en définitive qu'à corriger une imperfection et à adapter certaines dispositions. Son adoption est particulièrement utile au fonctionnement de la police nationale comme à la satisfaction de l'usager qui comprend mal la nécessité d'effectuer des démarches successives et identiques lorsqu'il a été victime d'une infraction. Qu'il s'agisse de la motivation des personnels, de la qualité de leur action, de l'efficacité de leurs activités ou des relations entre la police et les usagers, cette proposition présente donc des conséquences positives. Votre commission des Lois vous demande donc de l'adopter.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Code de procédure pénale	Article unique	Article unique
Art. 20. Sont agents de police judiciaire :	I. Le quatrième alinéa (3°) et le cinquième alinéa (4°) de l'article 20 du code de procédure pénale sont remplacés par les dispositions suivantes :	Sans modification
1° Les gendarmes n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire ;	"3° Les commandants, les officiers de paix principaux, les officiers de paix de la police nationale titulaires, les brigadiers chefs et brigadiers de la police nationale ainsi que les gardiens de la paix de la police nationale qui ont satisfait aux épreuves du brevet de capacité technique ou qui, nommés stagiaires après le 31 décembre 1985, ont accompli deux ans de services en qualité de titulaires ,	
2° Les inspecteurs de police de la police nationale titulaires ne remplissant pas les conditions énoncées à l'article 16, alinéa 1er, 3° ;	4° Les chefs enquêteurs de la police nationale, les enquêteurs de première classe, les enquêteurs de deuxième classe qui ont satisfait aux épreuves du brevet d'aptitude technique ainsi que les enquêteurs de deuxième classe qui, ayant rempli les conditions d'aptitude prévues par la loi n° 78 788 du 28 juillet 1978 portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises ou	
3° Les enquêteurs de la police nationale remplissant les conditions d'aptitude qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat et comptant au moins trois ans de services effectifs en qualité de titulaires ;		
4° Sans préjudice des dispositions de l'article L. 23 1 du code de la route, les personnels en tenue des services actifs de la police nationale, titulaires et remplissant les conditions d'aptitude qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat		

Texte en vigueur

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Code de procédure pénale

ayant été nommés stagiaires à compter du 1er mars 1979, ont accompli deux ans de services en qualité de titulaires ;

5° les autres enquêteurs de deuxième classe de la police nationale et les autres gardiens de la paix de la police nationale qui comptent au moins deux ans de services en qualité de titulaires et qui ont satisfait aux épreuves d'un examen technique dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat

Toutefois, les fonctionnaires mentionnés aux 1° à 4° ci dessus ne peuvent exercer effectivement les attributions attachées à leur qualité d'agent de police judiciaire et se prévaloir de cette qualité que s'ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice. L'exercice de ces attributions est momentanément suspendu pendant le temps où ils participent, en unité constituée, à une opération de maintien de l'ordre.

Les agents de police judiciaire ont pour mission :

De secondér, dans l'exercice de leurs fonctions, les officiers de police judiciaire .

De constater les crimes, délits ou contraventions et d'en dresser procès-verbal ;

De recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions.

Les agents de police judiciaire n'ont pas qualité pour décider des mesures de garde à vue

II. Au début du sixième alinéa, les mots : "Toutefois, les fonctionnaires mentionnés aux 1° à 4° ci dessus" sont remplacés par les mots "Toutefois, les fonctionnaires mentionnés aux 1° à 5° ci-dessus".