

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 février 1998.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI (n° 621),
portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité,

PAR M. BRUNO LE ROUX,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Jean-Louis Borloo, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gerin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Ameline, MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, MM. Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, Michel Crépeau, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Bernard Derosier, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Julien Dray, Renaud Dutreil, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Guy Hascoët, Philippe Houillon, Michel Hunault, Michel Inchauspé, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Pierre Mazeaud, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Henri Nallet, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, Gilbert Roseau, José Rossi, Frantz Taittinger, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann, Adrien Zeller.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
A. UNE NOUVELLE POLITIQUE DE SECURITE	5
B. VERS UNE DEONTOLOGIE DE LA SECURITE	6
1. <i>Eléments de définition</i>	6
2. <i>Les exemples étrangers</i>	7
3. <i>La situation française</i>	9
C. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	12
1. <i>L'institution d'une nouvelle autorité administrative indépendante</i>	12
2. <i>Les modalités de saisine</i>	14
3. <i>Les prérogatives du conseil supérieur</i>	15
DISCUSSION GENERALE	16
EXAMEN DES ARTICLES	19
<i>Article premier</i> : Institution du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité	19
<i>Article 2</i> : Composition du conseil et mandat de ses membres	21
<i>Article 3</i> : Règlement intérieur et cas de partage des voix	23
<i>Article 4</i> : Procédure de saisine	24
<i>Article 5</i> : Pouvoirs d'investigation	26
<i>Article 6</i> : Vérifications sur place	28
<i>Après l'article 6</i>	27
<i>Article 7</i> : Pouvoir d'avis, de recommandation et de publication d'un rapport spécial	29
<i>Article 8</i> : Rapports avec l'autorité judiciaire	30
<i>Article 9</i> : Information des autorités détentrices du pouvoir disciplinaire	31
<i>Article 10</i> : Propositions de modification de la législation ou de la réglementation	32
<i>Article 11</i> : Rapport annuel	33
<i>Article 12</i> : Secret professionnel	32
<i>Article 13</i> : Fonctionnement	33
<i>Article additionnel après l'article 13</i> : Dispositions pénales	33
<i>Article 14</i> : Application dans les T.O.M. et à Mayotte	34
TABLEAU COMPARATIF	35
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	45

MESDAMES, MESSIEURS,

La sécurité est un droit et une aspiration légitime de tous les citoyens. Elle est un droit qu'il faut concilier avec le principe d'égalité car elle doit être garantie pour tous et sur l'ensemble du territoire. Elle constitue une aspiration légitime, parce qu'elle est garante de la liberté et qu'elle compte parmi les missions fondamentales de l'Etat. Enfin, elle implique des devoirs de la part de ceux qui en ont la charge, car l'usage de la force et de la contrainte ne doivent en aucun cas être dévoyés.

Pour ces raisons, le Premier ministre avait annoncé dans son discours de politique générale la mise en place d'une institution indépendante en charge de garantir le respect de règles déontologiques par les personnes exerçant une mission de sécurité. En déposant ce projet de loi, le Gouvernement a tenu cet engagement. Celui-ci s'inscrit dans la double perspective de la définition d'une nouvelle politique de sécurité et de la volonté de mettre en place un socle commun de règles et de pratiques applicables par l'ensemble des acteurs de la sécurité.

A. UNE NOUVELLE POLITIQUE DE SECURITE

La création d'une autorité administrative indépendante chargée d'assurer le respect de la déontologie de la sécurité constitue un des éléments importants de la nouvelle politique de sécurité défendue par le Gouvernement. Cette politique, présentée lors du colloque de Villepinte, marque une évolution de la conception de la sécurité. Celle-ci n'est en effet plus considérée comme une valeur fondée sur la seule défense de l'ordre public, mais comme le droit de tout citoyen à la tranquillité et au respect de sa personne et de ses biens.

La mise en œuvre de cette conception nouvelle de la politique de sécurité est déjà effective. Le Conseil de la Sécurité Intérieure, sous l'autorité du Premier ministre, réunit chaque mois les ministres intéressés par les questions de sécurité et fixe les priorités. Les premiers contrats locaux de sécurité sont signés. Les redéploiements d'effectifs sont engagés, alors même que les premiers emplois-jeunes viennent renforcer les forces en présence et améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Enfin, une

plus grande complémentarité entre police et gendarmerie nationales est recherchée.

Cette politique globale doit trouver un prolongement dans l'amélioration des relations entre les personnes en charge de la sécurité et la population. Alors même que des systèmes de contrôles internes existent dans les services publics, le soupçon d'autocontrôle qui pèse sur eux ne leur permet pas d'intervenir efficacement. Chaque manquement apparaît dès lors, non pas comme un dérapage isolé, mais comme la marque d'une défaillance intolérable de l'Etat.

Dans le même temps, la délégation croissante des missions de sécurité de l'Etat vers les collectivités locales, les établissements publics et le secteur privé risque de favoriser la multiplication des conflits et des cas d'abus. Il revient par conséquent à l'Etat d'assurer aux citoyens que les pouvoirs confiés aux personnes exerçant une mission de sécurité n'ont pas pour conséquence première la substitution de la force au droit. Il y a donc urgence à concilier le droit à la sûreté reconnu par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen avec l'exigence de démocratie et de transparence. Il faut dans le même temps établir durablement le lien de confiance entre les acteurs de la sécurité et les citoyens.

Ce projet de loi portant création d'un conseil supérieur de déontologie de la sécurité s'inscrit dans cette perspective. Il rejoint à cet égard les objectifs des projets à venir sur les polices municipales et les sociétés privées de sécurité. Certes les prérogatives de cette nouvelle instance sont strictement encadrées, puisqu'elle n'a ni pouvoir réglementaire, ni pouvoir d'injonction, ni pouvoir de sanction. Mais sa compétence, dépassant le seul cadre des services publics, doit lui permettre par le biais d'une saisine largement ouverte d'unifier les pratiques des acteurs de la sécurité sur la base de valeurs communes, marquées par un souci de transparence et de respect de la personne. Pour la première fois dans le domaine de la sécurité, le citoyen sera placé au centre du dispositif. A l'origine de la saisine de la nouvelle autorité administrative indépendante, il n'est plus seulement spectateur, mais aussi acteur de sa propre sécurité.

B. VERS UNE DEONTOLOGIE DE LA SECURITE

1. Eléments de définition

La déontologie se définit étymologiquement comme la science des devoirs : à la charnière du droit et de la morale, elle s'attache à déterminer pour une profession ou une activité donnée, des solutions pratiques à des

problèmes concrets. Elle a donc un champ d'application distinct de celui du droit, tout en ayant une portée contraignante moindre.

Le champ d'application de la déontologie ne recouvre pas celui des normes juridiques. En matière pénale, ce sont les agissements ou l'inaction des personnes qui sont qualifiés et, le cas échéant, sanctionnés, l'intention n'étant pas prise en compte indépendamment de l'acte. En revanche, les règles déontologiques s'attachent à définir pour une profession ou une activité donnée un ensemble de valeurs qui dépassent à la fois le cadre des seuls actes accomplis par les individus et celui des seules normes juridiques applicables. La déontologie régit, en conséquence, le comportement professionnel, mais tend également à créer un état d'esprit. Les manquements à ce corps de règles n'ont donc pas nécessairement de qualification pénale. Inversement, une infraction pénale ne constitue pas toujours un manquement à la déontologie.

Quant à la portée des règles déontologiques, elle est nécessairement moindre que celle des normes juridiques : non seulement elles ne concernent qu'une profession ou un secteur d'activité, mais encore leur non-respect n'appelle pas nécessairement de sanction. Les manquements à la déontologie se situent ainsi souvent à la limite de la faute disciplinaire ou de l'infraction pénale. Pour cette raison, des instances spécifiques sont en charge de l'édiction des règles déontologiques et de l'examen des recours aux manquements à ces règles. Certaines professions libérales se sont ainsi dotées d'instances ordinales, l'ordre des médecins, des avocats ou des architectes, en charge de l'édiction des règles déontologiques et de la sanction à leurs manquements.

S'agissant de la mise en place d'une déontologie de la sécurité, il convient par conséquent de créer un organisme nouveau qui soit compétent pour en définir les règles, tout en tenant compte de la diversité des statuts des professions concernées.

2. Les exemples étrangers

La Belgique, l'Angleterre, l'Irlande du Nord et le Québec ont d'ores et déjà mis en place des organismes spécifiques, qui ont en charge le seul contrôle de la déontologie de l'activité policière. Le champ d'intervention de ces instances est donc moins étendu que celui du futur conseil supérieur de la déontologie de la sécurité. Ces expériences étrangères illustrent cependant la nécessité d'améliorer les relations entre le public et les personnes en charge du maintien de l'ordre, du respect de la tranquillité publique et de la protection des personnes et des biens.

- Par la loi organique du 18 juillet 1981 relative au contrôle des services de police et de renseignement, la Belgique s'est dotée d'un organisme indépendant, *le comité permanent P*, composé de 5 membres nommés pour cinq ans par les deux chambres du Parlement. Cet organe, qui peut s'auto-saisir, agit également sur demande des assemblées parlementaires, du ministre responsable ou de l'autorité compétente. Son champ d'intervention est étendu à l'ensemble des forces de police et des personnes compétentes pour rechercher et constater des infractions. Il a compétence pour enquêter sur les activités, les méthodes et les normes internes des services concernés. Les enquêtes qu'il diligente sont conduites par un service spécifique rattaché au comité permanent. Ce service reçoit les plaintes et dénonciations émanant des particuliers. Il a également compétence pour procéder à des investigations en cas d'infraction pénale commise par un membre des services de police. Il remet ses conclusions au comité permanent qui publie pour chaque affaire un rapport destiné à l'autorité qui l'a saisi et au Parlement.

- L'Angleterre, depuis 1984, s'est dotée de la *Police complaints authority*, composée de sept membres, un président nommé par la Reine et six membres désignés par le secrétaire du *Home office*. Cette instance remplit une double fonction : elle élabore des normes applicables sur le terrain par les forces de police, en même temps qu'elle a compétence pour superviser la manière dont les services de police instruisent les plaintes déposées contre leurs membres. Dans ce cadre, elle ne peut être saisie que par le directeur de la police (*chief constable*), qui peut également procéder à un règlement amiable des affaires. Pour les cas les plus graves, par exemple les homicides ou les blessures graves ou sur requête expresse du plaignant, la saisine de l'autorité est obligatoire. Lorsqu'elle est saisie, celle-ci désigne un directeur d'enquête extérieur et décide à la lecture des conclusions qui lui sont remises des suites à donner ; l'affaire peut être classée ou donner lieu à l'engagement de poursuites disciplinaires ou pénales.

- Compte tenu du contexte politique spécifique et de ses conséquences sur le maintien de l'ordre, l'Irlande du Nord dispose depuis 1987, d'une instance propre chargée du contrôle de l'activité policière, *l'Independent commission for police complaints of Northern Ireland*. Composée de huit membres nécessairement extérieurs à la police, cette commission est compétente de droit pour toutes les affaires ayant causé la mort ou des blessures graves. Informées de toutes les plaintes déposées contre la police, elle peut par ailleurs s'auto-saisir de toute autre affaire, même en l'absence de plainte. Dépourvue de services d'enquête propres elle désigne un directeur d'enquête au sein des services de police et supervise directement la conduite des investigations faites en son nom. La commission peut, pour les affaires mineures, procéder à un règlement amiable. Dans les autres

cas, elle remet ses conclusions en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire ou judiciaire.

- Le Québec, enfin, avec la loi sur l'organisation policière entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1990, a mis en place un code de déontologie applicable par tous les policiers et deux instances distinctes en charge de veiller à son respect, le commissaire à la déontologie et le comité de déontologie policière. Le code de déontologie ainsi institué définit des normes de conduite applicables par les policiers dans leurs relations avec le public. Le commissaire à la déontologie policière a pour mission l'examen des plaintes formulées par les particuliers à l'encontre des policiers pour des faits intervenus dans l'exercice de leurs fonctions. Ce commissaire peut procéder à une conciliation ou conduire une enquête. Il dispose ensuite d'un pouvoir de recommandation, exercé au vu des affaires dont il a été saisi, et d'un pouvoir de transmission des affaires au Procureur général ou au comité de déontologie policière. Il peut également interjeter appel des décisions de ce comité. Il revient à cet organisme de réviser, à la demande du plaignant, les décisions du commissaire en cas de refus d'enquête ou de rejet de plainte. Il a également compétence, en cas de citation par le commissaire, pour prononcer des sanctions contre les policiers ayant commis des manquements à la déontologie. Les décisions de la commission, prononcées après une procédure contradictoire, sont susceptibles d'appel devant la Cour du Québec.

Ces exemples soulignent, par-delà la diversité des systèmes juridiques, l'intérêt d'un contrôle externe mené par une autorité indépendante en vue de faire respecter la déontologie par les acteurs de la sécurité. Une fois ce préalable établi, il convient de déterminer les modalités de la saisine de ces instances et la portée de leurs pouvoirs. Elles peuvent en effet détenir un pouvoir de recommandation comme le commissaire à la déontologie au Québec, à la fois en charge d'une fonction de médiation et d'une mission d'information des autorités compétentes, un pouvoir d'édiction des normes relevant de la déontologie, ce qui est le cas en Angleterre, un pouvoir d'investigation direct comme en Belgique, un pouvoir de contrôle des services de police, tel qu'il est exercé en Irlande du Nord et en Angleterre, un pouvoir de sanction, enfin, comme le comité de déontologie policière au Québec, doté de pouvoirs juridictionnels.

3. La situation française

Engagée dans un mouvement de promotion de la transparence dans les relations entre les services publics et leurs usagers depuis le début des années quatre-vingts, la France ne s'est toutefois pas encore dotée d'une instance spécifique ayant compétence pour définir et assurer le respect de

règles déontologiques par les différents acteurs en charge de la sécurité. Celle-ci ayant été en partie déléguée par l'Etat à des personnes publiques décentralisées, qu'il s'agisse des collectivités locales ou d'établissements publics, et à des personnes privées, le besoin de régulation de ce secteur se fait aujourd'hui d'autant plus sentir, que la situation se caractérise par la forte diversité des statuts et des situations individuelles. A cet égard, il convient de distinguer parmi les intervenants en charge d'une mission de sécurité, les services publics, pour lesquels des systèmes de régulation existent, et les personnes de droit privé caractérisées par leur multiplicité et la faiblesse des contrôles appliqués.

S'agissant des services publics, les activités de sécurité relèvent d'une compétence régalienne traditionnellement assurée par la police nationale, la gendarmerie et les douanes. Le développement des polices municipales et de services de sécurité internes à certains établissements publics, comme la S.N.C.F. ou la R.A.T.P., marquent une évolution vers la délégation croissante de cette compétence de l'Etat au profit d'organes décentralisés. Quoi qu'il en soit, pour l'ensemble des agents publics en charge d'une mission de sécurité, il existe actuellement des règles relevant de la déontologie et des procédures permettant d'en assurer le respect.

Pour la police nationale, l'idée d'introduire des règles de bonne conduite s'est progressivement imposée à partir du début des années quatre-vingts. Sous l'impulsion décisive de M. Pierre Joxe a été publié le décret du 18 mars 1986, qui fixe des règles de déontologie policière toujours en vigueur. Depuis 1993, tout policier doit porter sur lui un document rappelant les principales dispositions de ce "code de déontologie". Deux instances ont, par ailleurs, été successivement mises en place en vue de faire respecter les dispositions de ce décret : le conseil supérieur de l'activité de la police nationale avait été créé à l'instigation de M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur, par décret du 16 février 1993, avant d'être remplacé par le haut conseil de déontologie de la police nationale, institué par le décret du 9 septembre 1993 et mis en place en 1995. Si ces instances n'ont pu jouer un rôle majeur en matière de déontologie policière, l'objectif qui a justifié leur création demeure et il semble d'autant plus nécessaire de poursuivre aujourd'hui dans cette voie.

Au-delà de l'exemple, précurseur mais inachevé, de la police nationale, il convient de rappeler l'existence de nombreuses règles déontologiques applicables par tous les agents publics, dont la méconnaissance est susceptible d'être sanctionnée. Le statut général de la fonction publique, à travers la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, énumère ainsi les obligations qui incombent aux agents publics.

Pour les militaires, le règlement de discipline générale des armées définit de manière précise les fautes et les sanctions qu'elles sont susceptibles d'entraîner. Enfin, la jurisprudence administrative, dégagée au fil des recours contre les sanctions disciplinaires, a également posé de nombreux principes touchant à la déontologie.

Le respect de ces principes communs à l'ensemble des agents publics est assuré par l'existence de nombreux contrôles. Un contrôle politique tout d'abord, exercé par le Parlement sur les ministres responsables des faits intervenus par les agents soumis à leur autorité. Un contrôle hiérarchique ensuite, qui peut se traduire par l'annulation de décisions contraires à un principe déontologique, voire par l'engagement de poursuites disciplinaires. Les ministres sont assistés dans cette mission par les corps de contrôle et d'inspection qui ont sur leur demande un pouvoir d'enquête et de vérification. Ce contrôle hiérarchique et disciplinaire est d'ailleurs directement exercé par l'autorité judiciaire, dès lors que des agents publics agissent dans le cadre d'une mission de police judiciaire. Enfin, l'autorité judiciaire, est compétente pour sanctionner les manquements à la déontologie susceptibles de constituer une infraction pénale, l'exercice de poursuites disciplinaires n'excluant pas les poursuites judiciaires.

Pour les personnes de droit privé en charge d'une activité de sécurité, la situation est plus complexe en raison de la diversité des situations existantes. Certaines de ces personnes peuvent ainsi travailler pour des services publics industriels et commerciaux telles que les brigades de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P., ou agir bénévolement dans le cadre de manifestations sportives ou politiques, à l'instar des services d'ordre des syndicats ou de certains partis politiques. Elles peuvent par ailleurs être employées par des entreprises spécialisées dans les activités de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, qui entrent dans le champ d'application de la loi du 12 juillet 1983. Celle-ci détermine les conditions d'exercice de ces activités et prévoit une procédure d'agrément préfectoral. Enfin, elles peuvent être assurées directement par un service interne aux entreprises.

Cette diversité des situations ne doit pas faire obstacle à une unification des pratiques des personnes exerçant une activité de sécurité. A cet égard, on doit rappeler que la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité indique que les entreprises de surveillance, de gardiennage, de transports de fonds, les agences privées de recherche et les services d'ordre de certaines manifestations concourent à l'exercice de la sécurité générale. Le seul recours actuellement ouvert aux victimes de manquements à la déontologie commis par ces personnes de droit privé se limitant au dépôt d'une plainte auprès de l'autorité judiciaire, il s'agit mainte-

nant de mettre en place un organe en charge d'énoncer un certain nombre de principes déontologiques et de dénoncer les manquements à ces règles de bonne conduite.

La nécessité de mettre en place une instance indépendante se justifie en conséquence tant par la matière que par la diversité des organismes entrant dans son champ de contrôle. La déontologie portant sur des comportements concrets qui ne sont pas nécessairement susceptibles de donner lieu à une procédure disciplinaire ou judiciaire, la création d'un organisme facilement accessible aux citoyens, qui pourrait se prononcer en dehors de strictes considérations juridiques, s'impose. D'une part, pour les services publics, la formule de l'autocontrôle mené par les autorités hiérarchiques, éclairées le cas échéant par les corps de contrôle et d'inspection, n'est pas satisfaisante : le nombre des réclamations déposées près du Médiateur de la République en apporte l'illustration. D'autre part, pour les personnes privées, les difficultés d'accès à la justice et l'absence de coïncidence entre règles déontologiques et normes juridiques opposables laisse de nombreux manquements sans suite. Le présent projet de loi entend répondre à ces problèmes.

C. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité comprend quatorze articles. Ceux-ci s'articulent autour de trois axes : la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante et la définition de son champ d'intervention (articles premier à trois, treize et quatorze) ; les modalités de sa saisine (article quatre) ; ses prérogatives (articles cinq à douze).

1. L'institution d'une nouvelle autorité administrative indépendante

Le recours à la création d'autorités administratives indépendantes, organes dénués de la personnalité juridique mais échappant au contrôle de toute autorité hiérarchique, constitue une formule juridique récente qui a été utilisée pour la régulation des activités suivantes :

— activités économiques et financières : commission des opérations de bourse (C.O.B.), commission bancaire, conseil de la concurrence ;

— information et communication : commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.), conseil supérieur de l'audiovisuel (C.S.A.), commission des sondages ;

— promotion de la transparence de la vie politique : commission nationale des comptes de campagne ;

— contrôle du fonctionnement de l'administration : Médiateur de la République, commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.), commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, , commission du secret de la défense nationale en cours de création.

L'article premier du projet de loi institue une nouvelle autorité administrative indépendante qui reçoit compétence pour connaître des manquements à la déontologie commis par les personnes exerçant une activité de sécurité sur le territoire de la République. Cet article étend le champ d'intervention du conseil à la plupart des agents publics et des personnes de droit privé entrant dans ce cadre. Il exclut toutefois de la compétence du conseil les agents de l'administration pénitentiaire, les agents des collectivités locales autres que les policiers municipaux et les gardes champêtres ainsi que les agents des établissements publics administratifs. Il ne s'applique, par ailleurs, qu'aux personnes de droit privé exerçant une activité de sécurité pour le compte d'autrui.

L'institution de cette autorité administrative indépendante se justifie donc par la pluralité des fonctions qu'elle est appelée à exercer : une fonction de médiation commune à l'ensemble des intervenants dans le domaine de la sécurité ; une fonction de promotion de la transparence administrative et d'amélioration des relations entre l'usager et les services publics ; une fonction de régulation du secteur privé en charge de la sécurité. Cette nouvelle instance doit pouvoir échapper au soupçon d'autocontrôle qui pèse sur les services publics en charge d'une mission de sécurité, tout en palliant l'absence actuelle d'instance en charge de faire respecter la déontologie pour les personnes privées intervenant dans ce secteur d'activité.

Le champ d'application du texte outre-mer est précisé à **l'article 14** qui en exclut les agents publics dont le statut relève de la compétence des territoires et de la collectivité territoriale de Mayotte (gardes champêtres, gardes-chasse et gardes-pêche).

L'article 2 détermine la composition du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité et les modalités d'exercice du mandat de ses membres. Au nombre de six, ils seraient désignés par des autorités politiques – le président désigné par le Président de la République, un député par le Président de l'Assemblée nationale, un sénateur par le Président du Sénat – et par les plus hautes autorités des juridictions suprêmes – un conseiller d'Etat, un magistrat de la Cour de cassation et un conseiller maître de la Cour des Comptes.

Le mandat de ses membres, d'une durée identique à celle du Médiateur de la République, soit six ans, ne serait pas renouvelable. Pour prévenir de possibles conflits d'intérêt, une incompatibilité est prévue entre l'exercice du mandat de membre du conseil et l'exercice de fonctions dans le domaine de la sécurité. Ces dispositions visent à garantir l'indépendance et l'autorité de la nouvelle institution.

L'article 3 donne compétence au conseil pour établir son règlement intérieur et précise que son président dispose d'une voix prépondérante en cas de partage des voix.

L'article 13 prévoit le rattachement de la nouvelle autorité administrative indépendante aux services généraux du Premier ministre pour l'obtention de ses crédits, à l'instar du Médiateur de la République, de la C.A.D.A. et du C.S.A. Il lui assure une autonomie budgétaire et confère à son président un pouvoir de nomination de ses agents. Il garantit ainsi l'indépendance de la nouvelle autorité en lui donnant les moyens budgétaires et humains nécessaires à son fonctionnement.

2. Les modalités de saisine

Définies à **l'article 4**, les modalités de saisine du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité se caractérisent par leur large ouverture. Ouvert aux victimes de manquements à la déontologie, à leurs ayants droit ainsi qu'aux témoins des faits constitutifs de tels manquements, le droit de saisine est cependant subordonné à une transmission des réclamations par un parlementaire. Cette procédure identique à celle existant pour le Médiateur de la République doit permettre d'éviter les saisines manifestement abusives sans pour autant introduire des conditions de recevabilité trop complexes qui nuiraient à l'efficacité du dispositif. Le Premier ministre et les parlementaires peuvent par ailleurs saisir directement le conseil de faits constitutifs d'un manquement à la déontologie.

Les modalités de cette saisine doivent donc permettre au conseil de se prononcer sur des affaires qui n'auraient, dans l'état actuel du droit et des pratiques, pas pu donner lieu à l'exercice de poursuites disciplinaires ou judiciaires. Le champ d'intervention du conseil n'étant à cet égard pas concurrent de celui des autorités publiques et de l'autorité judiciaire, sa saisine n'interrompt ni les délais relatifs à la prescription devant le juge civil ou pénal, ni les délais applicables en cas de recours devant la juridiction administrative.

3. Les prérogatives du conseil supérieur

Les articles 5 et 6 donnent au conseil un pouvoir d'investigation. Celui-ci comporte un pouvoir de convocation des agents publics et des personnes privées ayant commis un manquement à la déontologie, un droit à la communication des pièces et informations qui l'intéressent, ainsi que la faculté de demander aux ministres compétents la saisine des corps de contrôle dont ils ont la charge. Le conseil dispose également d'un droit de visite sur place, limité aux locaux professionnels, qui ne lui permet pas de saisir de documents.

L'article 7 définit les instruments juridiques dont dispose le conseil pour faire assurer le respect de la déontologie. S'il n'a ni pouvoir réglementaire, ni pouvoir de sanction, le conseil peut toutefois adresser des avis ou recommandations aux autorités publiques ou aux dirigeants d'entreprise responsables des auteurs de manquements à la déontologie. Les destinataires de ces avis et recommandations sont tenus d'y répondre dans un délai fixé par le conseil. En l'absence de réponse ou en cas de réponse insuffisante, celui-ci peut décider de publier au *Journal officiel* un rapport spécial. Il doit en outre informer l'auteur de la saisine des suites qui lui ont été réservées.

Les articles 8 et 9 définissent les rapports de la nouvelle autorité administrative indépendante avec les autorités disciplinaires et judiciaires. Tenu de transmettre aux procureurs les infractions dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions, le conseil, en application du principe de la séparation des pouvoirs, ne peut empiéter sur les procédures judiciaires ni méconnaître une décision juridictionnelle. Il porte en outre à la connaissance des autorités ou personnes investies du pouvoir disciplinaire, les faits susceptibles d'encourir des sanctions. Le conseil pourra ainsi jouer un rôle d'orientation des réclamations et en assurer le suivi. Ses prérogatives sont donc complémentaires de celles des autorités administratives ou judiciaires en charge de réprimer les manquements à la discipline ou au droit pénal.

L'article 11 complète ce dispositif, puisqu'il permet au conseil de la déontologie de la sécurité de remettre chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport d'activité rendu public. Le conseil pourra donc dresser un bilan des réclamations dont il a été saisi, rendre compte du résultat de ses investigations et des suites données à ces avis et recommandations. Il pourra également évoquer les problèmes les plus importants rencontrés dans son activité en matière de manquement à la déontologie. Il favorisera ainsi une prise de conscience des professionnels

concernés et sensibilisera l’opinion publique aux questions de déontologie de la sécurité.

L’article 12 astreint les membres du conseil, ses agents et les personnes consultées dans le cadre de ses pouvoirs d’investigation au respect du secret professionnel pour l’ensemble des informations qu’ils ont pu collecter dans le cadre de leurs fonctions. Cette obligation de discrétion est toutefois levée pour les informations que le conseil décide de publier dans un rapport spécial ou dans son rapport d’activité.

L’article 10 ajoute aux pouvoirs d’information donnés au conseil un pouvoir de proposition : la nouvelle autorité administrative indépendante reçoit ainsi la faculté de proposer au Gouvernement toute modification législative ou réglementaire relative aux questions de déontologie de la sécurité.

*

* *

Intervenant dans la *discussion générale*, **M. Alain Tourret** a souhaité obtenir des précisions sur les pouvoirs d’investigation du Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité. Il a rappelé que la loi sur le service central de prévention de la corruption avait suscité des réserves de la part du Conseil constitutionnel pour ce qui concerne les pouvoirs de perquisition qu’il avait été prévu de conférer à ce service.

M. Jacques Floch a observé que ce texte était l’aboutissement d’un long cheminement, rappelant que de nombreux parlementaires avaient souhaité la mise en place d’une instance compétente pour les questions de déontologie en matière de sécurité. Il a ajouté que la nécessité de créer un tel organisme apparaissait plus criante encore lorsque se produisait ce que l’on peut qualifier de “ bavure ”, soulignant que, jusqu’à maintenant, les citoyens se trouvaient dépourvus face à des difficultés de ce genre, ne sachant à qui faire appel pour que leurs droits soient reconnus. Il a noté que pendant longtemps les administrations concernées étaient peu favorables à la mise en place d’une instance chargée de la déontologie en matière de sécurité. Considérant néanmoins que les droits de l’homme devaient être respectés partout et, plus encore, dans les commissariats et les brigades de gendarmerie, il a ajouté qu’il fallait également prendre en compte le fait que les questions de sécurité ne touchaient pas seulement les administrations publiques, de nombreux services privés intervenant dans ce domaine qui devaient également observer des règles de déontologie. Il a considéré que le Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité ne serait ni un tribunal, ni un conseil de discipline, ni une administration mais plutôt un lieu d’appel et de

contrôle. Enfin, il a souhaité que cette autorité administrative indépendante soit reconnue par tous ceux qui participent à des actions de sécurité, notamment grâce à la qualité de sa composition.

M. Philippe Houillon a constaté que ce texte correspondait à un véritable besoin et estimé que les modalités de saisine du Conseil étaient pertinentes dans la mesure où elles répondaient à une demande populaire manifeste. Il a souligné cependant que le projet de loi lui inspirait des réserves. Tout d'abord, il a considéré que créer une commission de plus était un constat d'échec quant à l'action des parquets et des préfetures. En effet, il a observé que ceux-ci étaient en charge, pour l'un du contrôle des services de police judiciaire, et pour l'autre des actions de police administrative et qu'en conséquence, il aurait mieux valu donner à ces instances les moyens d'exercer pleinement leurs missions plutôt que d'instituer une nouvelle autorité administrative. Il s'est ensuite interrogé sur la question de savoir s'il était normal de laisser à une telle commission le soin de définir des règles de déontologie, estimant qu'il appartenait au législateur d'établir une telle définition. Enfin, il a jugé que les pouvoirs du conseil supérieur de la déontologie semblaient éminemment complexes et peu précis.

M. Dominique Bussereau a indiqué qu'il partageait le sentiment de son collègue sur ce texte, précisant que, selon lui, les questions de déontologie en matière de sécurité devaient relever de la justice. Il a estimé que ce texte consacrait l'échec des services de justice mais également des autorités politiques, aussi bien parlementaires que gouvernementales. Il a ajouté qu'il lui semblait gênant de créer une commission dont l'objet était de statuer en matière de libertés publiques alors qu'en principe c'est à l'Etat qu'il incombe de régler ces questions.

M. Jean-Luc Warsmann a considéré que le problème traité était certes d'importance, mais que le dispositif proposé se révélait d'une trop grande complexité. Il s'est interrogé sur la nature des prérogatives du conseil supérieur de la déontologie et, en particulier, sur la manière dont celles-ci allaient s'articuler avec les compétences normales de l'autorité judiciaire.

M. Arnaud Montebourg a souhaité rappeler que l'appareil judiciaire en France était frappé d'une faiblesse congénitale à l'égard de l'appareil policier, soulignant que cela était particulièrement patent quand étaient en cause des questions de déontologie. Il a observé qu'il était souvent impossible pour des juges libres et indépendants d'avancer en ce domaine, cette situation étant liée à la manière dont l'Etat s'est construit en France. Cela étant, il a noté que le Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité avait pour fonction de mettre en évidence des infractions pénales, rappelant

que le Conseil constitutionnel, dans ce cadre, avait déjà admis qu'une autorité administrative indépendante puisse se procurer un certain nombre d'éléments d'information, notamment en ayant recours aux moyens des administrations. Il a jugé que ce Conseil serait un lieu où l'on parlerait, où l'on instruirait et où l'on percerait le secret. Il a ajouté qu'il restait cependant à préciser la question des pouvoirs conférés à cet organe considérant que, sur ce point, les amendements proposés par le rapporteur faisaient évoluer le texte de manière particulièrement opportune.

Mme Catherine Tasca, présidente, a indiqué qu'elle partageait la prévention de certains de ses collègues à l'égard de la multiplication des organismes consultatifs, précisant qu'elle considérait cependant, à l'instar du rapporteur, que le projet de loi était une réponse utile à une demande légitime des citoyens. Elle a ajouté que ce Conseil supérieur serait un lieu nouveau qui permettrait de voir émerger des règles déontologiques particulièrement attendues.

Le rapporteur a précisé, en réponse aux observations de M. Alain Tourret concernant les pouvoirs d'investigation du Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité, qu'effectivement, le Conseil constitutionnel avait limité les prérogatives que la loi avait entendu conférer au service central de la prévention de la corruption, en particulier en matière de perquisitions et de délits d'entrave. Toutefois, il a observé que ce service n'était pas une autorité administrative indépendante, soulignant qu'il serait plus judicieux d'établir un parallèle avec les pouvoirs de la C.N.I.L.

Le rapporteur a réfuté le point de vue de MM. Dominique Busseureau et Philippe Houillon selon lequel ce texte aboutirait à un constat d'échec, estimant qu'au contraire il était porteur d'une véritable ambition née d'une nécessité. Il a noté qu'il avait pour objet de s'étendre à tous les agents de sécurité, y compris ceux intervenant dans le secteur privé. Il a indiqué que si le Conseil supérieur de la déontologie n'avait pas, pour l'heure, de pouvoir réglementaire, on pouvait à terme envisager d'étendre ses prérogatives en ce domaine, comme cela a été le cas pour d'autres autorités administratives indépendantes qui, au fil du temps, ont fait la preuve de leur utilité. Il a considéré que cet organe et l'autorité judiciaire ne se trouveraient pas dans une situation de concurrence. Enfin, il a insisté sur le fait que ce texte avait l'ambition de régler les difficultés liées à la déontologie en matière de sécurité en donnant aux citoyens les moyens de faire reconnaître leurs droits, ce qui constitue dans ce domaine, une réelle nouveauté.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Institution du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité

Le projet de loi aujourd'hui soumis à l'Assemblée nationale a pour objet de créer le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité. Aux termes de l'article premier, il constituerait une nouvelle autorité administrative indépendante, dont le champ d'intervention concernerait les personnes exerçant une activité de sécurité, qu'elles soient soumises à un régime de droit public ou de droit privé

Le recours à la formule de l'autorité administrative indépendante se justifie par la nature des compétences conférées à la nouvelle institution ainsi que par la volonté de garantir son impartialité et sa proximité avec les citoyens. A l'instar du Médiateur de la République, cet organisme échappe à toute hiérarchie administrative et n'a ni vocation à se substituer aux juridictions, ni aux autorités investies du pouvoir disciplinaire. Le conseil supérieur de déontologie de la sécurité aura à la fois compétence pour améliorer les relations entre les usagers et les administrations en charge de la sécurité et pour réguler un secteur privé en fort développement.

Compte tenu de la mission de médiation et de régulation de cette nouvelle autorité administrative indépendante, la dénomination choisie par le Gouvernement ne semble pas satisfaisante. D'une part, elle ne traduit pas suffisamment la rupture avec le conseil supérieur d'activité de la police nationale, mis en place en 1993 avant d'être supprimé quelques mois plus tard. D'autre part, elle ne correspond pas à la vocation première du conseil qui n'est pas consultative. Le terme de " supérieur " marque en outre une distance peu compatible avec l'esprit du texte, qui vise à établir une relation de confiance et de proximité entre la population et l'ensemble des personnes en charge de la sécurité. Pour ces raisons, le rapporteur a proposé un amendement dénommant cette nouvelle institution " commission nationale de déontologie de la sécurité ". La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur (**amendement n° 1**).

S'agissant du champ d'intervention de la commission nationale, celui-ci se définit en combinant un critère matériel (l'exercice d'une activité de sécurité) et un critère organique (les personnes concernées). Le premier critère doit être entendu au sens large : la notion de sécurité recoupe en effet le maintien de l'ordre public, mais aussi les activités de protection, de sur-

veillance, de gardiennage, de convoyage, ou de recherche. Le second critère est décliné différemment selon que l'on se trouve dans un régime de droit public ou dans un régime de droit privé.

Pour les services publics, l'article premier du projet de loi dresse une liste limitative des agents publics entrant dans le champ de compétence de la nouvelle autorité administrative. Sont concernés dans l'état actuel du texte : les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane et des polices municipales, les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche. La rédaction de l'article limite en outre la compétence de la commission nationale aux cas où ces agents exercent effectivement une activité de sécurité. Ainsi, la commission ne serait-elle pas compétente pour connaître des actes des agents des douanes accomplis dans le cadre de leur mission en matière économique et fiscale.

Il est à noter que le projet de loi exclut de la compétence de la commission les agents de l'administration pénitentiaire, les gardes forestiers, les agents des collectivités locales, autres que les policiers municipaux et les gardes champêtres, ainsi que les agents des établissements publics. Cette conception du champ d'intervention de la commission apparaît restrictive et contradictoire avec l'étude d'impact du projet de loi aux termes de laquelle " le champ de compétence du conseil supérieur est indifférent aux corps d'appartenance et aux statuts : il comprend tous ceux qui disposent, à l'égard du citoyen, d'un pouvoir de contrainte dans le but de faire respecter la sécurité ".

Pour les personnes privées, la compétence de la commission est plus étendue puisqu'elle s'applique aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales dès lors qu'elles exercent des activités de sécurité ou de protection pour le compte d'autrui. La commission aura donc compétence pour connaître des manquements à la déontologie commis par la plupart des acteurs de sécurité du secteur privé qu'il s'agisse d'individus, d'entreprises (entreprises de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, agences privées de recherche) ou d'associations. Le projet s'inscrit par conséquent dans le prolongement de la loi du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds et de celui de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Il convient toutefois de noter que la rédaction actuelle du dispositif exclut de la compétence de la commission les personnes de droit privé exerçant des activités de sécurité pour leur propre compte. Les services internes aux entreprises ou à certaines associations (syndicats, partis politiques...) ne

peuvent en effet être assimilés à des personnes assurant des activités de sécurité pour le compte d'autrui.

Le rapporteur propose par conséquent d'améliorer la définition du champ d'intervention de la nouvelle autorité administrative indépendante. La Commission a ainsi *adopté* un amendement tendant à préciser que la nouvelle autorité aura compétence sur les personnes et non sur les services et organismes exerçant une activité de sécurité (**amendement n° 2**).

Elle a ensuite examiné un amendement du rapporteur dressant une liste plus complète que celle prévue par le projet de loi des catégories d'agents publics et des personnes privées entrant dans son champ d'application. Cet amendement vise à y inclure tous les agents des collectivités locales et des établissements publics exerçant une activité de sécurité, ainsi que les personnes exerçant une activité de sécurité pour leur propre compte. M. Dominique Bussereau s'est interrogé sur la pertinence de la rédaction proposée par le rapporteur en soulignant le risque qu'elle exclue certaines catégories de personnes. M. Jean-Luc Warsmann, se déclarant hostile à l'application du dispositif aux agents de l'administration pénitentiaire, a souligné l'imprécision du champ d'intervention de la nouvelle autorité administrative indépendante à l'égard des personnes privées et estimé qu'elle serait source de contentieux. M. Philippe Houillon a, pour sa part, jugé indispensable que la Commission se prononce en faveur de l'application du projet de loi à l'administration pénitentiaire. Estimant que cette administration n'exerçait pas une activité de sécurité et qu'elle était d'ores et déjà contrôlée par le conseil supérieur de l'administration pénitentiaire, M. Jacques Floch a jugé qu'elle ne devait pas entrer dans le champ de compétence de la commission nationale de déontologie de la sécurité. Considérant que la prison était un lieu de non-droit, que le conseil supérieur de l'administration pénitentiaire n'était jamais saisi, que les juges d'application des peines n'exerçaient qu'un contrôle limité, M. Alain Tourret a souhaité que le projet de loi inclue les personnels pénitentiaires. La Commission a *adopté* l'amendement présenté par le rapporteur (**amendement n° 3**) ; en conséquence, l'amendement présenté par M. André Gerin, visant à inclure dans le champ d'application du projet de loi les agents de l'administration pénitentiaire, est devenu sans objet

La Commission a *adopté* l'article premier ainsi modifié.

Article 2

Composition du conseil et mandat de ses membres

Cet article détermine le mode de nomination des membres de la nouvelle autorité administrative indépendante, leur nombre, ainsi que la durée de leur mandat.

Ces dispositions sont essentielles pour garantir l'indépendance de la commission et son autorité. A cet égard, elles marquent une rupture avec les dispositions applicables aux membres du conseil supérieur de l'activité de la police nationale, institué par un décret du 16 février 1993 avant d'être remplacé quelques mois plus tard par le haut conseil de déontologie de la sécurité, créé par décret du 9 septembre 1993, et dont les membres étaient nommés par arrêté du Premier ministre.

La composition de la commission est proche de celle de la commission nationale d'accès aux documents administratifs, et de celle prévue pour la commission consultative du secret de la défense, telle qu'elle résulte du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Le président de la commission nationale de déontologie de la sécurité est désigné par le Président de la République et la présence de parlementaires, en donnant sa place à la représentation nationale, conforte la légitimité de cette nouvelle instance. Enfin, la nomination d'un conseiller d'Etat, d'un magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation, d'un conseiller-maître de la Cour des comptes – leur désignation étant effectuée par les membres les plus élevés au sein de la hiérarchie de ces grands corps ou juridictions suprêmes – constituent un gage d'indépendance et de compétence pour la nouvelle institution.

Le rapporteur se demande néanmoins s'il ne conviendrait pas d'ouvrir la commission à des personnalités qualifiées en matière de protection des droits de l'homme. S'agissant d'une instance dont le champ d'intervention s'étend aussi bien aux services publics, aux entreprises privées, qu'aux bénévoles, l'adjonction de personnes reconnues pour leur compétence dans les questions touchant à la déontologie de la sécurité complèterait en effet utilement le dispositif. Pour cette raison, la Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur tendant à porter à huit le nombre des membres de la nouvelle instance, l'un d'entre eux étant désigné par la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le second étant choisi pour ses compétences par les autres membres de la nouvelle autorité administrative indépendante. MM. Jean-Luc Warsmann et Dominique Bussereau ont estimé que cet amendement risquait d'alourdir le fonctionnement de la nouvelle institution, alors même que la participation de parlementaires à cette instance lui conférerait une ouverture suffisante sur la société civile. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 4**). Elle a ensuite *adopté* un amendement présenté par M. Arnaud Montebourg retirant au Pré-

sident de la République le pouvoir de nommer le président de la commission nationale de déontologie de la sécurité (**amendement n° 5**).

S'agissant du régime applicable au mandat des membres de la commission, il est inspiré de celui en vigueur pour le Médiateur de la République : nommés pour six ans, les membres de la commission ne sont pas renouvelables. Ces dispositions poursuivent un double objectif : la durée de six ans doit permettre aux membres d'acquérir une solide expérience des questions de déontologie de la sécurité, en même temps que leur renouvellement régulier constitue une garantie d'indépendance. Celle-ci est par ailleurs assurée par un régime d'incompatibilité qui exclut pour les membres de la commission l'exercice de fonctions ou d'activités dans le domaine de la sécurité. Il convient de préciser que la portée de cette incompatibilité ne saurait empêcher les élus détenant des pouvoirs de police au niveau local de siéger au sein de la commission. La rédaction actuelle du texte est à cet égard imprécise, dans la mesure où elle ne détermine pas l'autorité compétente pour examiner les éventuels cas d'empêchement ou d'incompatibilité opposables aux membres de la nouvelle autorité administrative indépendante. Pour cette raison, la Commission a *adopté*, sur proposition du rapporteur, un amendement précisant les conditions dans lesquelles les cas d'empêchement et les incompatibilités applicables aux membres de la commission sont constatées (**amendement n° 6**).

Enfin, l'absence de coïncidence entre la durée normale du mandat des membres de la commission et celle des mandats parlementaires est prise en compte : le député et le sénateur désignés pour siéger au sein de la commission cessent d'en être membres dès lors que leur mandat parlementaire prend fin. Les membres de la commission dont le mandat expirerait avant le renouvellement général sont remplacés pour la durée restant à courir ; les membres de la commission ayant exercé, dans ce cadre, un mandat d'une durée inférieure à deux ans peuvent être reconduits.

La Commission a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3

Règlement intérieur et cas de partage des voix

Aux termes de cet article, la commission reçoit compétence pour établir son règlement intérieur. Il est également précisé que son président dispose d'une voix prépondérante en cas de partage des voix. Ces dispositions traditionnelles s'agissant du fonctionnement des autorités administratives indépendantes n'appellent pas de commentaire particulier.

La Commission a *adopté* un amendement de coordination présenté par M. Arnaud Montebourg tendant à confier aux membres de la nouvelle autorité administrative indépendante le pouvoir d'élire leur président (**amendement n° 7**).

Elle a ensuite *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

Procédure de saisine

Cet article définit les modalités de saisine de la nouvelle autorité administrative indépendante : le droit de saisine est largement ouvert puisqu'il appartient aux victimes, à leurs ayants droit, ou aux témoins de manquements aux règles de la déontologie. Cependant, pour éviter que la nouvelle autorité administrative indépendante n'ait à connaître de réclamations portant sur des faits trop anciens, la Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur ayant pour objet de fixer un délai de trois ans pour la recevabilité des réclamations qui lui sont transmises. M. Dominique Bussereau s'est interrogé sur la pertinence du dispositif, estimant qu'il revenait à la commission nationale de déterminer elle-même les conditions de recevabilité des réclamations qu'elle recevrait. Suivant son rapporteur, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 8**).

Les réclamations devront être transmises à la commission par un député ou par un sénateur. Cette procédure du “ filtre parlementaire ” existe d'ores et déjà pour le Médiateur de la République et permet d'éviter les saisines abusives ou n'entrant manifestement pas dans le champ de compétence de l'institution. Le rapporteur a proposé un amendement ayant pour objet de préciser davantage la procédure de saisine : en effet, aucune obligation n'est faite aux parlementaires saisis d'informer par une réponse motivée l'auteur de la réclamation d'un éventuel refus de transmission. MM. Dominique Bussereau, Philippe Houillon et Alain Tourret ont à cet égard souligné la difficulté de trouver un équilibre entre le souci d'écarter tout arbitraire dans la transmission des réclamations et la volonté d'éviter des saisines abusives. M. Robert Pandraud a estimé, pour sa part, que la proposition du rapporteur n'aurait d'autre effet que l'utilisation de formules type par les parlementaires. Le rapporteur a retiré cet amendement.

La faculté de saisir la commission est en outre ouverte au Premier ministre et aux membres du Parlement, ce qui devrait permettre à cette instance de se prononcer dans des affaires dépassant le seul cadre individuel.

Complétant le large champ de compétence donné à la commission en matière de déontologie de la sécurité et l'autorité que lui confère sa composition, les modalités de sa saisine, calquées sur celles existant pour le Médiateur, doivent garantir la facilité d'accès à cette instance. Le recours à la commission doit s'articuler utilement pour les citoyens avec les procédures administratives, disciplinaires et judiciaires existantes. A cet égard, il convient de préciser que la saisine de la nouvelle instance ne se substituant

pas aux autres voies d'action (recours hiérarchique, procédures disciplinaires, procédures judiciaires), celle-ci n'interrompt pas les délais applicables en matière de prescription devant le juge judiciaire et en matière de recours contentieux devant le juge administratif.

La commission doit connaître de faits qui constituent des manquements à la déontologie, tout en se situant à la limite de la faute personnelle ou de l'infraction pénale. Par la faculté de saisine largement ouverte aux citoyens, la commission devrait acquérir au fil des réclamations une connaissance approfondie des questions de déontologie de la sécurité. Elle sera ainsi à même d'orienter certaines réclamations vers les procédures administratives, disciplinaires et judiciaires classiques, d'en assurer le suivi et d'utiliser, dans le même temps, les pouvoirs de recommandation, d'avis, de publication et de proposition qui lui sont conférés.

La Commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

Pouvoirs d'investigation

Les pouvoirs d'investigation de la commission sont définis par cet article. La nouvelle autorité administrative indépendante est chargée de recueillir toutes informations et pièces utiles à l'exercice de ses missions. Ce pouvoir d'investigation s'applique aussi bien à l'égard des autorités publiques que des personnes privées entrant dans son champ de compétence.

Pour les autorités publiques, le projet de loi donne d'importantes prérogatives à la commission : celles-ci doivent prendre toutes mesures pour faciliter sa tâche et lui communiquer les pièces et informations qui l'intéressent. La commission peut, par ailleurs, demander aux ministres compétents de saisir les corps de contrôle dont ils ont la charge en vue d'éclairer ses travaux. Enfin, les agents publics sont tenus de déférer aux convocations de la commission et de répondre à ses questions. La rédaction actuelle du dispositif ne fait toutefois pas obligation aux ministres de saisir les corps de contrôle relevant de leur administration. Le rapporteur estime qu'il serait préférable d'instituer une compétence liée des ministres dans ce domaine. La Commission a examiné un amendement du rapporteur en ce sens. M. Dominique Bussereau a estimé que cette disposition était inutile et relevait du domaine réglementaire. M. Robert Pandraud a au contraire jugé que l'amendement instaurait une compétence liée des ministres, susceptible de renforcer la crédibilité des corps de contrôle placés sous leur autorité. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 10**).

Pour les personnes privées exerçant des activités de sécurité, le dispositif prévoit également une obligation de communication d'informations et de pièces, ainsi qu'une obligation pour les dirigeants d'entreprise et leurs employés de déférer aux convocations de la commission et de répondre à ses questions.

Des garanties de procédure précisent les conditions d'exercice de ces prérogatives : les demandes de communication d'informations et de pièces par la commission doivent être motivées, les personnes convoquées peuvent se faire assister d'un conseil, les convocations doivent mentionner l'objet de l'audition, qui doit par ailleurs faire l'objet d'un procès-verbal contradictoire. Si ces garanties, destinées en partie à protéger les droits de la défense semblent légitimes au rapporteur, l'obligation de motivation des demandes adressées par la commission aux autorités publiques et aux personnes privées tendant à la communication de pièces et d'informations ne trouve pas de véritable justification. Suivant son rapporteur, la Commission a *adopté* deux amendements ayant pour objet de supprimer cette obligation de motivation des demandes adressées par la commission (**amendements n^{os} 9 et 11**). Elle a par ailleurs *adopté* un amendement du rapporteur tendant à introduire une garantie de procédure supplémentaire dans le cadre des auditions menées par la commission nationale (**amendement n^o 12**).

Les mêmes pouvoirs d'investigation, qui comportent un droit de convocation et une obligation de communication des pièces et informations intéressant la commission, sont déjà reconnus à d'autres autorités administratives indépendantes, qu'il s'agisse du Médiateur de la République, de la commission nationale de l'informatique et des libertés, de la commission d'accès aux documents administratifs ou de la commission des opérations de bourse. Elles constituent une prérogative indispensable au bon fonctionnement de ces autorités. Il convient toutefois de noter qu'en l'état actuel du projet de loi aucune précision n'est apportée quant au caractère opposable d'un certain nombre de secrets, notamment ceux intéressant la défense nationale et la sûreté de l'Etat. Le rapporteur a présenté un amendement tendant à préciser que le secret ne peut être opposé aux demandes d'information que la commission présente que s'ils concernent la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique extérieure. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n^o 13**).

En outre, aucune sanction n'est prévue en cas de refus de communication des renseignements et des documents demandés, en cas de refus de déférer aux convocations de la commission ou de répondre à ses questions. Cette absence de sanctions soulève la question du caractère effectif des pouvoirs d'investigation ainsi conférés à la commission nationale.

La Commission a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

Vérifications sur place

Outre les pouvoirs d'investigation dont elle dispose, la commission reçoit aux termes du premier alinéa de cet article un droit d'accès aux lieux où se sont déroulés les faits constitutifs d'un manquement à la déontologie. Cependant, le second alinéa restreint ce droit d'accès aux seuls locaux professionnels et le subordonne à certaines conditions. L'autorité hiérarchique ou l'employeur, ainsi que la personne pour le compte de laquelle l'activité de protection ou de surveillance est exercée, en cas de sous-traitance, doivent recevoir un préavis, sans que le projet n'en précise d'ailleurs la durée. En outre, les employés intéressés, c'est à dire ceux à qui des manquements à la déontologie sont reprochés, doivent être présents.

Ce pouvoir de vérification sur place s'apparente en fait plus à un droit de visite, qu'à un réel pouvoir d'investigation. La jurisprudence du Conseil constitutionnel exige en effet que les pouvoirs de perquisition confiés aux autorités administratives s'effectuent sous le contrôle du juge judiciaire (décisions 83-164 DC et 84-184 DC des 29 décembre 1983 et 29 décembre 1984, perquisitions fiscales). En l'absence d'un tel contrôle, le pouvoir de vérification sur place d'une autorité administrative indépendante se limite donc à un simple droit de visite. Celui-ci ne peut par ailleurs pas s'exercer dans les domiciles, leur inviolabilité devant être garantie en application de la jurisprudence constitutionnelle.

Cet article, en limitant les pouvoirs de vérification sur place de la commission aux seuls locaux professionnels et en instituant des garanties de procédure touchant aux droits de la défense, s'inscrit donc dans cette perspective. On peut néanmoins s'interroger sur la portée des prérogatives ainsi conférées à la commission. En l'absence de pouvoirs de perquisition et compte tenu des garanties de procédure prévues dans la rédaction actuelle du projet de loi, ce pouvoir de vérification sur place est d'un intérêt limité. En outre, l'absence de dispositif répressif en cas d'entrave à l'exercice de ce pouvoir de vérification sur place conduit à s'interroger sur la portée du dispositif proposé. Suivant le rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement, inspiré du dispositif en vigueur pour la commission nationale de l'informatique et des libertés, ayant pour objet de simplifier les conditions d'exercice du pouvoir de vérification sur place accordé à la nouvelle autorité administrative indépendante (**amendement n° 14**).

La Commission a *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

Après l'article 6, la Commission a examiné un amendement de M. Arnaud Montebourg tendant à confier à la commission nationale de déontologie de la sécurité des pouvoirs de perquisition comparables à ceux dont dispose la commission des opérations de bourse. Soulignant que cet amendement était en contradiction avec l'article précédemment adopté par la Commission, M. Philippe Houillon a jugé que ce dispositif soulevait de nombreuses difficultés juridiques touchant au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Le rapporteur a estimé que cet amendement ne correspondait pas à l'esprit du texte qui ne vise pas à instituer une autorité dotée de pouvoirs comparables à ceux de l'autorité judiciaire. M. Arnaud Montebourg a retiré son amendement.

Article 7

Pouvoir d'avis, de recommandation et de publication d'un rapport spécial

Cet article confère à la commission nationale de déontologie de la sécurité un pouvoir d'avis et de recommandation à l'égard des autorités publiques et des dirigeants d'entreprises exerçant une activité de sécurité. Les destinataires de ces avis ou recommandations sont tenus de rendre compte à la commission, dans un délai qu'elle détermine, des suites qu'ils leur ont données. En l'absence de compte-rendu ou si la commission estime que ses avis et recommandations n'ont pas été suivis d'effet, celle-ci peut publier un rapport spécial au *Journal officiel*. Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article prévoit que la commission est tenue d'informer l'auteur d'une saisine des suites qu'elle lui a données.

La commission nationale de déontologie de la sécurité n'a pas vocation à se substituer aux autorités détentrices du pouvoir hiérarchique, disciplinaire ou judiciaire, elle est donc dépourvue de tout pouvoir de sanction. En revanche, elle exerce une fonction régulatrice en disposant de ce pouvoir d'avis et de recommandation, complété le cas échéant par la publication d'un rapport spécial au *Journal officiel*. Ces instruments, comparables à ceux existant pour le Médiateur de la République, sont de nature à améliorer le respect de la déontologie par les différents acteurs de sécurité en jouant un rôle d'information aussi bien à l'égard de ces acteurs qu'à l'égard de l'opinion publique.

Dans ce cadre la différence de régime existant entre les agents publics et les personnes privées en charge d'une mission de sécurité appelle plusieurs remarques sur la portée des pouvoirs d'avis et de recommandation conférés à la commission.

En effet, les agents publics sont soumis par leur statut à de nombreuses règles relevant de la déontologie : l'existence de procédures disciplinaires concurrentes des poursuites judiciaires, le rôle de la hiérarchie et des corps de contrôle constituent autant de facteurs susceptibles de garantir le respect des principes déontologiques. Les pouvoirs d'avis, de recommandation et de publication confiés à la commission doivent donc avant tout permettre d'améliorer les relations entre l'usager et les services publics en charge d'une mission de sécurité en orientant les réclamations vers les procédures existantes et en exerçant un suivi de ces réclamations.

En revanche, vis à vis des personnes de droit privé, le rôle de la commission doit être d'une autre nature. Le pouvoir de recommandation devra ainsi s'exercer à l'égard des autorités administratives compétentes, aux termes de la loi du 12 juillet 1983, en matière d'agrément des activités privées de surveillance, de gardiennage, et de transport de fonds. La commission devrait donc pouvoir recommander le retrait de l'agrément d'une société ayant commis un ou plusieurs manquements à la déontologie d'une gravité particulière. Enfin, la publication d'un rapport spécial relatif à une société privée pourra incontestablement jouer un rôle dissuasif, compte tenu des répercussions commerciales qu'elle serait susceptible de provoquer.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 8

Rapports avec l'autorité judiciaire

Les rapports de la commission nationale de déontologie de la sécurité avec l'autorité judiciaire sont aux termes de cet article marqués par un double principe : d'une part la nouvelle autorité administrative indépendante ne peut empiéter sur les procédures judiciaires ; d'autre part, elle doit transmettre au parquet les faits susceptibles de constituer une infraction pénale.

La rédaction actuelle de ce dispositif s'inscrit dans le cadre d'un strict respect de la séparation des pouvoirs : autorité administrative, la commission ne peut connaître de faits donnant lieu à une enquête judiciaire ou pour lesquels une information judiciaire a été ouverte ou des poursuites judiciaires sont en cours. La commission ne peut par ailleurs remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

Dans le même temps, la commission est tenue de saisir le procureur des faits dont il a connaissance et qui laissent présumer l'existence d'une infraction pénale. Cette obligation s'inscrit dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale, qui fait obligation à toute autorité constituée, à

tout officier public ou fonctionnaire de saisir le procureur de la République des faits constitutifs d'un crime ou d'un délit dont il a pris connaissance dans l'exercice de ses fonctions. En application de cette disposition, la commission doit par ailleurs transmettre toute information ou document en sa possession relatifs à ces infractions. Le procureur est quant à lui tenu d'informer la commission des suites données aux affaires qui lui ont été ainsi transmises.

La rédaction actuelle de cet article limite incontestablement les prérogatives de la nouvelle institution. En effet, il ne fait pas de doute que les affaires les plus sensibles donneront lieu à un dépôt de plainte par les victimes, voire par les auteurs du manquement à la déontologie, ou à une demande d'enquête par le ministère public. Dans ce cas, la commission ne pourra examiner les réclamations dont elle aurait par ailleurs été saisie. En outre, l'obligation qui lui est faite de transmettre au procureur les infractions portées à sa connaissance conduit également à son dessaisissement. Sa compétence se limite donc aux seuls manquements à la déontologie n'ayant pas de qualification pénale. Pour les autres affaires, la commission devra se borner à un rôle de transmission des éléments en sa possession au parquet.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant l'interdiction faite à la commission nationale de déontologie de la sécurité de connaître de faits donnant lieu à une procédure judiciaire (**amendement n° 16**). Elle a ensuite examiné un amendement du rapporteur définissant l'articulation des prérogatives de la commission nationale avec le déroulement des procédures judiciaires. M. Alain Tourret a estimé que la formulation de cet amendement ne permettait pas de garantir l'absence de concurrence entre l'exercice des pouvoirs confiés à la nouvelle autorité administrative indépendante et ceux de l'autorité judiciaire. Après les remarques de plusieurs commissaires, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 15**), le rapporteur ayant cependant indiqué qu'il poursuivrait sa réflexion sur ce dispositif jusqu'à la réunion que la commission tiendra dans le cadre de l'article 88 du Règlement. Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur tendant à obliger les procureurs de la République saisis par la commission nationale de déontologie de la sécurité à informer les parties intéressées des suites données à leur saisine (**amendement n° 17**).

La Commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article 9

Information des autorités détentrices du pouvoir disciplinaire

Cet article définit l’articulation des pouvoirs de la commission avec le pouvoir disciplinaire détenu par les autorités publiques ou par les dirigeants d’entreprise en charge d’activités de sécurité. De même que la commission est tenue de transmettre au procureur les réclamations dont elle a été saisie et qui sont susceptibles de constituer une infraction pénale, elle doit porter à la connaissance des détenteurs du pouvoir disciplinaire les faits dont elle a été saisie et qui peuvent donner lieu à des sanctions. Les autorités ou personnes saisies par la commission sont tenues de l’informer des suites données à ces transmissions.

Ce dispositif place la commission nationale de déontologie de la sécurité dans une situation de complémentarité avec les voies d’action traditionnelles. Saisie d’un manquement à la déontologie, la commission qui n’est pas dotée de pouvoirs de sanction, pourra ainsi demander que soit engagée une procédure disciplinaire et saisir concurremment l’autorité judiciaire. Elle est ainsi appelée à jouer un rôle d’orientation et de signalement des affaires dont elle aura eu connaissance. La différence de portée du régime disciplinaire dans la fonction publique et dans le droit du travail ne doit toutefois pas masquer le fait que ce dispositif ne pourra connaître la même application selon que les manquements à la déontologie portés à la connaissance de la commission auront été commis par des agents publics ou par des personnes de droit privé.

Dans un souci de précision, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur disposant que la commission peut concurremment saisir les autorités détentrices du pouvoir disciplinaire et le procureur de la République de faits constitutifs d’un manquement à la déontologie (**amendement n° 18**).

La Commission a *adopté* l’article 9 ainsi modifié.

Article 10

Propositions de modification de la législation ou de la réglementation

Aux termes de cet article, la commission reçoit compétence pour proposer au Gouvernement toute modification de la législation ou de la réglementation relatives à la déontologie de la sécurité. Cette faculté, reconnue à de nombreuses autorités administratives indépendantes, complète utilement les prérogatives de la commission en matière d’avis, de recommandation et de publication de rapports. En effet, à la lumière des réclamations dont elle aura été saisie, la commission sera à même, par l’expérience ac-

quise, de proposer des modifications des régimes juridiques en vigueur portant sur le respect de la déontologie par les acteurs de la sécurité.

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article 11

Rapport annuel

Inspiré des dispositions applicables au Médiateur de la République, cet article fait obligation à la nouvelle autorité administrative indépendante de remettre chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport d'activité qui est rendu public. La fonction d'information ainsi reconnue à la commission doit lui permettre de porter à la connaissance de l'opinion publique les faits les plus graves, en même temps qu'il donne à l'ensemble des intervenants de sécurité l'occasion de réfléchir aux questions de déontologie. Ce rapport doit permettre à la commission d'asseoir son autorité et de définir les principes déontologiques applicables par l'ensemble des acteurs en charge de la sécurité.

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

Article 12

Secret professionnel

Aux termes de cet article, les membres de la commission nationale de déontologie de la sécurité et ses agents sont tenus de respecter le secret pour tous les faits et documents portés à leur connaissance dans le cadre de leurs fonctions. Le secret est également applicable aux personnes consultées par la commission dans le cadre de ses investigations. Cette obligation de discrétion est toutefois levée pour les faits en cause lorsque la commission décide de rendre publiques une ou plusieurs affaires dont elle a été saisie dans le cadre d'un rapport spécial publié au *Journal officiel* ou de son rapport annuel.

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

Article 13

Fonctionnement

Cet article détermine les modalités de fonctionnement de la commission nationale. Rattachée aux services du Premier ministre pour l'inscription de ses crédits, comme la commission d'accès aux documents

administratifs, le conseil supérieur de l'audiovisuel ou le Médiateur de la République, la commission se voit reconnaître l'autonomie budgétaire. Son président qui est l'ordonnateur des dépenses, est par ailleurs détenteur du pouvoir de nomination des agents de la commission.

Cette disposition doit garantir l'indépendance de la nouvelle institution : l'attribution de moyens budgétaires propres et de services autonomes constituent en effet une condition indispensable à son bon fonctionnement. A cet égard, il reviendra au Parlement de veiller dans le cadre de l'examen de la loi de finances à l'inscription des crédits nécessaires au bon fonctionnement de cette instance. Il conviendrait par ailleurs de préciser que le président de cette autorité administrative indépendante a autorité sur ses services en vue de renforcer les garanties d'indépendance conférées à la commission. Suivant le rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement en ce sens (**amendement n° 19**).

La Commission a *adopté* l'article 13 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 13

Dispositions pénales

Les pouvoirs d'investigation conférés à la commission lui donnent d'importantes prérogatives tant à l'égard des autorités publiques que des personnes de droit privé. Elle a en effet un droit à la communication des pièces et informations l'intéressant, un droit de convocation et un pouvoir de vérification sur place.

Le rapporteur constate toutefois l'absence de sanctions en cas d'entrave à l'exercice de ces pouvoirs par la commission nationale de déontologie de la sécurité. Pour ces raisons, il propose de s'inspirer des dispositions en vigueur pour la commission nationale de l'informatique et des libertés qui punissent d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende le fait d'entraver l'action de cette autorité administrative indépendante.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur ayant pour objet de créer un délit d'entrave à l'exercice des pouvoirs d'investigation et de vérification sur place confiés à la commission nationale de déontologie de la sécurité (**amendement n° 20**).

Article 14

Application dans les T.O.M. et à Mayotte

Cet article précise que le projet de loi sera applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte, à la notable exception des gardes champêtres, des gardes-chasse et des gardes-pêche. Le régime de ces catégories d'agent public relevant de la compétence des territoires, il n'est pas possible de les inclure dans le champ d'application du texte. En revanche, les agents de police municipale de ces territoires agissent dans le cadre des prérogatives de l'administration communale et entrent à ce titre dans la compétence de la nouvelle autorité administrative indépendante.

Tenant compte des modifications apportées à la rédaction de l'article premier, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à exclure du champ d'application du texte pour les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte, les agents publics dont le statut relève de la compétence de ces territoires (**amendement n° 21**).

La Commission a *adopté* l'article 14 ainsi modifié.

Titre

La Commission a *adopté* un amendement de coordination sur le titre tirant les conséquences de ses décisions antérieures sur la dénomination de la nouvelle autorité administrative indépendante (**amendement n° 22**).

La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 621) portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
	PROJET DE LOI PORTANT CREATION D'UN CONSEIL SUPERIEUR DE LA DEONTOLOGIE DE LA SECURITE Article 1^{er} Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité, autorité administrative indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue notamment en matière de direction et de contrôle de la police judiciaire, à l'autorité judiciaire, de veiller au respect de la déontologie dans les services et organismes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. Sont concernés, à ce titre, lorsqu'ils concourent à une activité de sécurité, les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane <i>et des polices municipales. Sont en outre concernés les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche.</i> Le conseil est également compétent à l'égard de toutes personnes physiques ou morales de droit privé assurant, <i>pour le compte d'autrui</i>, à titre permanent ou occasionnel, des activités de sécurité <i>ou de protection prévues par les dispositions en vigueur.</i> Article 2 Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité est composé de six membres, nommés pour une durée de	PROJET DE LOI PORTANT CREATION D'UNE COMMISSION NATIONALE DE DEONTOLOGIE DE LA SECURITE (amendement n° 22) Article 1^{er} <i>La commission nationale de</i> déontologie est chargée, sans (amendement n° 1) ... déontologie <i>par les</i> personnes exerçant ... (amendement n° 2) ... douane, les gardes-chasse, les gardes-pêche, <i>les gardes forestiers, les agents des collectivités locales et des établissements publics. Sont également concernées</i> toutes personnes physiques et morales de droit privé assurant à titre permanent ou occasionnel, à <i>titre principal ou accessoire</i>, des activités de sécurité. (amendement n° 3) Article 2 <i>La commission nationale de</i> déontologie de la sécurité est <i>composée de huit</i> membres ...

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
	six ans non renouvelable : – le président, désigné par le Président de la République, – un sénateur, désigné par le Président du Sénat, – un député, désigné par le Président de l'Assemblée nationale, – un conseiller d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, – un magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation, désigné conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près ladite Cour, – un conseiller-maître désigné par le premier président de la Cour des comptes. La qualité de membre du conseil est incompatible avec l'exercice de fonctions ou d'activités dans le domaine de la sécurité ou de la protection. Les parlementaires membres du conseil cessent d'y exercer leurs fonctions lorsque prend fin le mandat au titre duquel ils ont été nommés. Si, en cours de mandat, un membre du conseil cesse d'exercer ses fonctions, le mandat de son successeur est limité à la période restant à courir. Par dérogation au premier alinéa, le mandat de ce dernier est renouvelable lorsqu'il a	(amendements n^{os} 1 et 4) – <i>une personne qualifiée désignée par ...</i> (amendement n^o 5) – (Alinéa sans modification). – (Alinéa sans modification). – (Alinéa sans modification). – (Alinéa sans modification). – (Alinéa sans modification). – <i>une personnalité désignée par la commission nationale consultative des droits de l'homme ;</i> – <i>une personnalité qualifiée choisie par les autres membres de la commission à raison de sa compétence pour les questions de déontologie de la sécurité.</i> (amendement n^o 4) ... membre de la commission est ... (amendement n^o 1) ... membres de la commission cessent ... (amendement n^o 1) ... membre de la commission cesse ... (amendement n^o 1)

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
	commencé moins de deux ans avant son échéance normale.	<i>La commission apprécie dans chaque cas les incompatibilités qu'elle peut opposer à ses membres.</i>
		<i>Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre qu'en cas d'empêchement constaté par la commission dans les cas qu'elle définit.</i>
		(amendement n° 6)
	Article 3	Article 3
	Le conseil établit son règlement intérieur.	<i>La commission établit ...</i>
		(amendement n° 1)
		<i>La commission nationale de déontologie de la sécurité élit son président parmi ses membres.</i>
		(amendement n° 7)
	En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.	<i>(Alinéa sans modification).</i>
	Article 4	Article 4
	Toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie, commis par une ou plusieurs des personnes mentionnées à l'article 1 ^{er} , peut, par réclamation individuelle, demander que ces faits soient portés à la connaissance du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité. Ce droit appartient également aux ayants droit des victimes.	... connaissance de la commission nationale de déontologie ...
		... victimes. Pour être recevable, la réclamation doit être transmise à la commission dans les trois ans qui suivent les faits.
		(amendements n°s 1 et 8)
	La réclamation est adressée à un député ou à un sénateur. Celui-ci la	...

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
	transmet au conseil, si elle lui paraît entrer dans la compétence de cette instance et mériter son intervention.	transmet à <i>la commission</i> , si ... (amendement n° 1)
	Le Premier ministre et les membres du Parlement peuvent, en outre, saisir de leur propre chef le conseil de faits mentionnés au premier alinéa.	... chef <i>la commission</i> de ... (amendement n° 1)
	Le conseil ne peut être saisi par les parlementaires qui en sont membres.	<i>La commission</i> ne peut être saisie par ... (amendement n° 1)
	Une réclamation portée devant le conseil supérieur de <i>la</i> déontologie de la sécurité n'interrompt pas les délais relatifs à la prescription des actions en matière civile et pénale et aux recours administratifs et contentieux.	... devant <i>la commission nationale</i> de déontologie ... (amendement n° 1)
	Article 5	Article 5
	Le conseil recueille sur les faits portés à sa connaissance toute information utile.	<i>La commission</i> recueille ... (amendement n° 1)
	Les autorités publiques doivent prendre toutes mesures pour faciliter la tâche du conseil. Elles communiquent à celui-ci, sur sa demande <i>motivée</i> , toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission telle qu'elle est définie à l'article 1 ^{er} .	... tâche <i>de la commission</i> . Elles communiquent à <i>celle-ci</i> , sur sa demande, toutes... (amendements n°s 1 et 9)
	Le conseil peut demander dans les mêmes conditions aux ministres compétents de saisir les corps de contrôle en vue de faire des études, des vérifications ou des enquêtes relevant de leurs attributions. Les ministres informent le conseil des suites données à ces demandes.	<i>A la demande de la commission</i> , les ministres compétents saisissent les corps informent <i>la commission</i> des ... (amendement n° 10)
	Les personnes privées mentionnées à l'article 1 ^{er} et leurs préposés communiquent au conseil, sur sa demande <i>motivée</i> , toutes informations et	... communiquent à <i>la commission</i> sur sa demande, toutes ...

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
	pièces utiles à l'exercice de sa mission. Les agents publics ainsi que les dirigeants des personnes mentionnées au précédent alinéa et leurs préposés sont tenus de déférer aux convocations du conseil et de répondre à ses questions. Les convocations doivent mentionner l'objet de l'audition. Les personnes convoquées par application de l'alinéa précédent peuvent se faire assister du conseil de leur choix. Un procès-verbal contradictoire de l'audition est dressé à la suite de celle-ci. Le conseil peut consulter toute personne dont le concours lui paraît utile.	(amendements n^{os} 1 et 11) ... convocations de la commission et ... (amendement n^o 1) ... celle-ci et remis à l'intéressé. (amendement n^o 12) La commission peut ... (amendement n^o 1) <i>Le caractère secret ou confidentiel des informations et pièces dont elle demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique extérieure.</i> (amendement n^o 13)
	Article 6 Les membres du conseil ont accès aux lieux où se sont déroulés les faits mentionnés dans la réclamation prévue à l'article 4. <i>Cet accès est subordonné à un préavis adressé à l'autorité hiérarchique ou à l'employeur et, si elle est distincte de celui-ci, à la personne pour le compte de laquelle est exercée l'activité de sécurité ou de protection. Il s'exerce dans les seuls locaux professionnels, en présence des agents intéressés.</i>	Article 6 <i>La commission peut charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à des vérifications sur place. Ces vérifications ne peuvent s'exercer que dans les lieux publics et les locaux professionnels.</i> Alinéa supprimé. (amendement n^o 14)

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
	Article 7 Le conseil adresse aux autorités publiques et aux dirigeants des personnes privées mentionnées à l'article 1^{er} intéressés tout avis ou recommandation visant à remédier aux manquements constatés ou à en prévenir le renouvellement. Les mêmes autorités ou personnes concernées sont tenues, dans un délai fixé par le conseil, de rendre compte à celui-ci de la suite donnée à ces avis ou recommandations. En l'absence d'un tel compte-rendu ou s'il estime, au vu du compte-rendu qui lui est communiqué, que son avis ou sa recommandation n'a pas été suivi d'effet, le conseil peut établir un rapport spécial qui est publié au Journal officiel de la République française. Le conseil informe l'auteur de la saisine des suites de celle-ci. Article 8 <i>Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité ne peut connaître de faits donnant lieu à une enquête judiciaire ou pour lesquels une information judiciaire a été ouverte ou des poursuites judiciaires sont en cours.</i> Le conseil ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Si le conseil estime que les faits mentionnés dans la saisine laissent présumer l'existence d'une infraction pénale, il les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République, conformément aux dispositions de	Article 7 <i>La commission</i> adresse ... (amendement n° 1) ... par <i>la commission</i>, de à <i>celle-ci</i> de ... (amendement n° 1) ... si <i>elle</i> estime d'effet, <i>la commission</i> peut ... (amendement n° 1) <i>La commission</i> informe ... (amendement n° 1) Article 8 Alinéa supprimé. (amendement n° 16) <i>La commission</i> ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre ... (amendement n° 15) <i>Sila commission</i> estime ... pénale, <i>elle</i> les ... (amendement n° 1)
Code de procédure pénale <i>Art. 40.</i> — Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dé-		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
nonciations et apprécie la suite à leur donner. Il avise le plaignant du classement de l'affaire ainsi que la victime lorsque celle-ci est identifiée. Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.	l'article 40 du code de procédure pénale. Le procureur de la République informe le conseil de la suite donnée aux transmissions faites en application de l'alinéa précédent.	... informe la commission et les parties intéressées de la ... (amendements n^{os} 1 et 17)
	Article 9 Sans préjudice des dispositions de l'article 7, le conseil porte sans délai à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire, les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires. Ces autorités ou personnes informent le conseil de la suite donnée aux transmissions effectuées en application du présent article.	Article 9 ... dispositions des articles 7 et 8, la commission porte ... (amendements n^{os} 18 et 1) ... informent la commission de ... (amendement n^o 1)
	Article 10 Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité peut proposer au Gouvernement toute modification de la législation ou de la réglementation dans les domaines de sa compétence.	Article 10 La commission nationale de déontologie ... (amendement n^o 1)
	Article 11 Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité. Ce rapport est rendu public.	Article 11 La commission nationale de déontologie ... (amendement n^o 1)
	Article 12 Les membres du conseil, ses agents, ainsi que les personnes que le conseil consulte par application du dernier alinéa de l'article 5, sont astreints au	Article 12 Les membres de la commission, ses que la commission consulte ...

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
	secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserves des éléments nécessaires à l'établissement des rapports prévus aux articles 7 et 11. Article 13 Les crédits nécessaires au conseil pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre. Le président est ordonnateur des dépenses du conseil. Il nomme les agents du conseil.	(amendement n° 1) Article 13 ... nécessaires à la commission pour ... (amendement n° 1) ... nomme ses agents et a autorité sur ses services. (amendement n° 19) Article additionnel <i>Est puni d'un an d'emprisonnement et de 100.000 F d'amende le fait d'entraver l'action de la commission nationale de déontologie de la sécurité :</i> 1. Soit en s'opposant à l'exercice de vérification sur place ; 2. Soit en refusant de communiquer à ses membres ou à ses agents les renseignements et documents utiles à la mission qui leur est confiée par la commission ou en dissimulant lesdits documents ou renseignements ou encore en les faisant disparaître. (amendement n° 20)
	Article 14 La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte, à l'exception des personnes mentionnées à la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 1^{er}.	Article 14 ... l'exception des gardes champêtres, des gardes-chasse, des gardes-pêche et des gardes forestiers. (amendement n° 21)

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement présenté par M. André Gerin et les commissaires membres du groupe communiste :

Dans le deuxième alinéa de cet article, après les mots : “ de la douane ”, insérer les mots : “ de l’administration pénitentiaire ”.

Article 4

Amendement présenté par M. Bruno Le Roux, rapporteur :

Après les mots : “ à un sénateur ”, rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa de cet article : “ qui la transmet au conseil, si elle lui paraît entrer dans la compétence de cette instance. En cas de refus de transmission, il en informe l’auteur de la réclamation en lui indiquant les motifs de son refus. ”.

Après l’article 6

Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg :

Insérer l’article suivant :

“ Pour la recherche des faits constitutifs d’un manquement à la déontologie de la sécurité, le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les locaux à visiter peut, sur demande motivée du président du Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité, par une ordonnance énonçant les motifs de sa décision, autoriser les enquêteurs du Conseil supérieur à effectuer des visites en tous lieux ainsi qu’à procéder à la saisie de documents.

“ L’ordonnance n’est susceptible que d’un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure pénale ; ce pourvoi n’est pas suspensif. Le juge doit vérifier que la demande d’autorisation qui lui est soumise est fondée ; cette demande doit comporter tous les éléments d’information en possession du Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité de nature à justifier la visite. Il désigne l’officier de police judiciaire chargé d’assister à ces opérations et de le tenir informé de leur déroulement.

“ La visite s’effectue sous l’autorité et le contrôle du juge qui l’a autorisée. Il peut se rendre dans les locaux pendant l’intervention. A tous moments il peut décider la suspension ou l’arrêt de la visite. La visite ne peut être commencée avant six heures ou après vingt et une heures dans les lieux ouverts au public, elle peut également être commencée pendant les heures d’ouverture de l’établissement. Elle est effectuée en présence de l’occupant des lieux ou de son représentant ; en cas d’impossibilité, l’officier de police ju-

diciaire requiert deux témoins choisis en dehors des personnes relevant de son autorité ou de celle du Conseil supérieur. Les enquêteurs du Conseil supérieur, l'occupant des lieux ou son représentant et l'officier de police judiciaire peuvent seuls prendre connaissance des pièces avant leur saisie. L'officier de police judiciaire veille au respect du secret professionnel et des droits de la défense, conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 56 du code de procédure pénale. L'article 58 de ce code est applicable.

“ Le procès-verbal de visite relatant les modalités et le déroulement de l'opération est dressé sur le champ par les enquêteurs du Conseil supérieur. Un inventaire des pièces et documents saisis lui est annexé. Le procès-verbal et l'inventaire sont signés par les enquêteurs du Conseil supérieur et par l'officier de police judiciaire ainsi que par les personnes mentionnées au cinquième alinéa du présent article ; en cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal. Si l'inventaire sur place présente des difficultés, les pièces et documents saisis sont placés sous scellés. L'occupant des lieux ou son représentant est avisé qu'il peut assister à l'ouverture des scellés qui a lieu en présence de l'officier de police judiciaire ; l'inventaire est alors établi.

“ Les originaux du procès-verbal de visite et de l'inventaire sont, dès qu'ils ont été établis, adressés au juge qui a délivré l'ordonnance, une copie de ces mêmes documents est remise à l'occupant des lieux ou à son représentant.

“ Les pièces et documents qui ne sont pas utiles à la manifestation de la vérité sont restitués à l'occupant des lieux. ”

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Syndicats de police :**

- Syndicat Alliance :
 - MM. Gérard BOYER et Jean-Luc GARNIER
- Union nationale des syndicats autonomes de la police :
 - MM. Joaquin MASANET et José CÉCARELLI
- Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale :
 - M. André-Michel VENTRE
- Syndicat général de police – centrale unitaire de la police :
 - M. Charles MANDEZ

- **Représentant du secteur privé :**

- Union française des industries et services de sécurité :
 - M. Claude LÉVY

- **Membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme :**

- M. Jacques RIBS, Président de la sous-commission aux questions nationales
- M. Jean-Yves GOEAU-BRISSE, Rapporteur.

N° 723.- Rapport de M. Bruno Le Roux *(au nom de la commission des lois)* sur le projet de loi (n° 621), portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité.