

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi
26 février 2014
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 45

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

- Examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (n° 1718) (Mme Laurence Dumont, rapporteure) 2
- Examen pour avis du projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires (n° 1674) (Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure) 12

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
Président**



La séance est ouverte à 10 heures.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

La Commission examine d'abord, sur le rapport de Mme Laurence Dumont, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (n° 1718).

M. le président Jean-Jacques Urvoas. On peut considérer que l'audition, le 12 février dernier, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté valait discussion générale de cette proposition de loi. J'indique d'ailleurs que M. Jean-Marie Delarue sera à nouveau reçu à l'Assemblée nationale – probablement pour la dernière fois avant la fin de son mandat – le 8 avril pour l'entendre présenter son rapport annuel.

Mme Laurence Dumont, rapporteure. Nous avons tous reconnu le progrès qu'a constitué l'institution en 2007 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ; après six ans, tous – syndicats pénitentiaires, intervenants en psychiatrie, police et gendarmerie – jugent que le Contrôleur général joue un rôle essentiel. La personnalité de M. Delarue et ses méthodes de travail et de concertation expliquent cette unanimité ; elles ont permis d'asseoir cette institution et son indépendance, de la rendre incontournable et d'assurer son autonomie face au Défenseur des droits.

Presque tous les établissements pénitentiaires auront été visités à la fin du mandat de M. Delarue et ces contrôles ont fait apparaître la nécessité de réviser la loi de 2007 afin de les compléter et de les rendre plus efficaces. C'est tout l'objet de la présente proposition de loi, venue du Sénat, qui instaure une procédure plus claire et améliore la protection assurée aux interlocuteurs du Contrôleur général.

Si celui-ci est bien perçu, il n'en demeure pas moins que son action constitue un contrôle de plus, parfois critiqué pour sa lourdeur et vécu par certains agents comme une remise en cause de leur professionnalisme. En outre, beaucoup critiquent la longueur du délai entre la visite de Contrôleur général et la remise de son rapport : le temps écoulé entre la constatation des faits et leur notification peut affaiblir l'effet de ses recommandations. La proposition de loi vise à corriger en partie cet inconvénient en demandant au Contrôleur général de prendre en compte l'évolution de la situation avant de rendre son rapport. Néanmoins, il ne faut pas oublier que le délai dénoncé s'explique surtout par la priorité donnée par le Contrôleur général aux visites et par la modestie des moyens humains dont il dispose.

Selon le Contrôleur général, les contrôles se déroulent sans difficulté, grâce à la participation sans réserve des services et des personnels sollicités. Cependant, quelques initiatives individuelles mais répétées sont de nature à en réduire l'efficacité. Ces actions, si peu nombreuses soient-elles, ne peuvent être tolérées : nous ne saurions accepter que le contrôle des lieux de privation de liberté soit entravé. C'est ce que nous allons également inscrire dans la loi aujourd'hui.

M. Sébastien Huyghe. Même si la discussion générale a déjà eu lieu, il ne me semble pas inutile, monsieur le président, de préciser à ce stade l'état de la réflexion des commissaires UMP.

« L'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics » : cette affirmation du préambule de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 doit rester toujours présente à notre esprit.

Parce que la transparence et l'humanité sont au cœur de nos valeurs et de notre conception de la République, la précédente majorité a institué, par la loi du 30 octobre 2007, un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité indépendante à laquelle a été confié le soin de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect des droits fondamentaux dont elles demeurent titulaires.

La République ne s'arrête pas aux portes des lieux privés de liberté : elle doit pouvoir rendre compte de ce qu'elle voit et de ce qu'elle fait. Elle doit, jusque dans ces lieux, s'assurer que sont respectés l'équité et les droits fondamentaux de ceux qu'elle a décidé d'isoler. Telles sont les exigences auxquelles obéissait notre texte. Il est à cet égard important de souligner que ce n'est pas un contrôle des lieux de privation de liberté que nous avons institué, mais bien un contrôleur. Conférer cette autorité à un homme – ou à une femme – contribue à l'humanisation des conditions de vie dans ces lieux d'enfermement.

En faisant entrer un regard extérieur dans un univers par nature isolé et en garantissant l'indépendance de ce regard, il s'agissait pour nous de prévenir d'éventuels abus. Oui, les lieux de privation de liberté sont, par nature, des lieux de violence, où s'exerce une coercition légitime, institutionnelle, qui doit néanmoins respecter certaines règles et le Contrôleur général a pour tâche de s'en assurer. Mais il existe aussi une violence non légitime entre les personnes privées de liberté ; c'est pourquoi il était – et demeure – impératif que soit levée la suspicion sur les conditions dans lesquelles ces personnes sont traitées. La loi de 2007 a donc permis un progrès sans précédent de l'État de droit, qui aurait tout à redouter du soupçon d'opacité auquel l'absence de contrôle exposerait le fonctionnement de ses institutions.

C'est à juste titre que nous n'avons pas souhaité limiter le champ de ce contrôle aux seuls établissements pénitentiaires, car la sanction pénale n'est pas la seule cause de privation de liberté : l'on peut également retenir quelqu'un contre sa volonté pour le protéger de lui-même et d'une fragilité qui le mettrait en danger à l'extérieur. Ainsi le législateur a étendu le champ de compétence du Contrôleur général à l'ensemble des lieux susceptibles d'accueillir des personnes privées de liberté par décision d'une autorité publique : des locaux de garde à vue jusqu'aux secteurs psychiatriques des établissements hospitaliers, en passant par les zones d'attente des aéroports et les centres de rétention administrative. Ces lieux qui n'ont pas les mêmes raisons d'être ont pourtant en commun d'être soumis à une exigence essentielle, à savoir celle d'y faire respecter la dignité humaine. Albert Camus a dit : « une société se juge à l'état de ses prisons » ; nous étions parvenus à étendre son constat éclairé à l'ensemble des lieux de privation de liberté.

Ce sont les raisons pour lesquelles nous nous félicitons tous de la loi du 30 octobre 2007 qui a institué cette fonction de Contrôleur général – bien que nous nous souvenions aussi des réserves émises à l'époque par le groupe SRC : celui-ci s'était abstenu lors du vote de ce texte, dans lequel il voyait un « objet juridique non identifié », source de confusion ; il avait regretté la création d'une énième autorité administrative indépendante, M. Jean-Jacques Urvoas déclarant qu'une « multiplication inconsidérée de tels démembrements de l'État [risquait] à terme de discréditer celui-ci ». L'opposition socialiste considérait alors que le Médiateur de la République pouvait parfaitement se voir confier les missions que notre projet

attribuait au Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Certains parlementaires de gauche, telle Mme Alima Boumediene-Thiery, allaient même jusqu'à dénoncer « un projet en trompe-l'œil », le préavis de visite revenant selon eux à « donner aux chefs d'établissement la possibilité de camoufler leurs propres carences et leurs propres négligences ».

Quoi qu'il en soit, je suis heureux de l'approbation unanime que recueille aujourd'hui cette fonction de Contrôleur général et il serait irresponsable de faire voler en éclats le consensus qui prévaut désormais sur le sujet !

Alors oui, au terme de cinq ans et demi d'application, il apparaît que la loi de 2007 peut encore être améliorée. Il convient d'abord de sanctionner les pressions dont peuvent être victimes les interlocuteurs du Contrôleur général. En effet, les représailles ne s'exercent pas seulement à l'encontre des personnes détenues : les personnels des lieux de privation de liberté peuvent eux-mêmes en être la cible de la part de leur hiérarchie. Nous sommes donc favorables aux mesures susceptibles de libérer leur parole.

De même, il apparaît nécessaire de consolider l'autorisation donnée aux collaborateurs du Contrôleur général de mener leurs enquêtes au nom de ce dernier, et de leur faciliter l'accès aux interlocuteurs comme aux documents nécessaires.

La plupart des dispositions de cette proposition de loi me semblent donc opportunes.

Cependant, plusieurs interrogations demeurent. Tout d'abord, j'estime qu'il n'est pas pertinent d'étendre le contrôle exercé par le Contrôleur général à l'exécution des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre d'étrangers en situation irrégulière jusqu'à leur remise aux autorités de l'État de destination. En effet, une telle disposition me semble excéder la portée de la directive européenne censée la justifier, notamment s'agissant des ressortissants de l'Union européenne et ce, d'autant que le Contrôleur général peut déjà contrôler les zones d'attente et les centres de rétention administrative. De plus, les personnes concernées par les procédures d'éloignement peuvent déjà bénéficier de prescriptions médicales prohibant le voyage en avion pour des raisons de santé. Enfin, ces mêmes personnes ne passent que quelques minutes dans l'espace aérien français avant de rejoindre l'espace aérien international, ce qui pose la question de la pertinence territoriale du contrôle comme l'a relevé Philippe Goujon. Mme la rapporteure a elle-même souligné les difficultés pratiques d'application d'un tel dispositif et le manque de moyens financiers et humains dont s'est plaint le Contrôleur général ne peut que renforcer ce diagnostic. C'est la raison pour laquelle je défendrai un amendement supprimant un dispositif dont l'effectivité ne peut raisonnablement être garantie.

Notre seconde réserve porte sur la publication obligatoire des avis, recommandations et propositions du Contrôleur général, ainsi que sur la proposition de lui donner accès aux procès-verbaux de garde à vue, à l'exception du contenu des auditions. Je partage sur ce dernier point aussi le sentiment de mon collègue Philippe Goujon : une telle disposition est de nature à aggraver le formalisme au détriment de l'enquête. S'agissant du premier point, je relève que le Contrôleur général a déjà la faculté de publier ses avis et l'utilise d'ailleurs systématiquement. Rendre cette pratique obligatoire introduirait une rigidité excessive.

J'espère que nos réserves seront entendues et que le bon sens primera sur les calculs partisans. Il va de soi que si nos amendements étaient adoptés, nous voterions ce texte.

M. Jacques Bompard. Je suis ravi de rompre, chers collègues, votre unanimité : je suis hostile à la fonction de Contrôleur général ! Elle ajoute en effet aux strates existantes

alors que l'administration pénitentiaire dispose de compétences qu'il lui appartient d'exercer et qu'au surplus, le Médiateur de la République pourrait tout à fait assumer le rôle dévolu à cette énième autorité.

Je suis opposé aussi à ce que l'on confère au Contrôleur général une compétence en matière de renvoi des étrangers. Il entre beaucoup d'étrangers dans notre pays mais il en sort très peu, et l'on voudrait rendre plus difficile encore leur éloignement ? Je ne peux que déplorer une disposition qu'un référendum balayerait très certainement !

Au total, il s'agit ici d'une loi de trop.

La Commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} A (nouveau) (art. 1^{er} de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007) :
Extension du champ de compétence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté au contrôle de l'exécution des mesures d'éloignement des étrangers

La Commission étudie l'amendement CL1 de M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. Il a été défendu.

Mme la rapporteure. Cet amendement vise à supprimer un article nécessaire pour mettre notre droit en conformité avec la directive du 16 décembre 2008 sur le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Celle-ci nous impose de prévoir un « système efficace de contrôle du retour forcé » ; or il n'existe en France aucun contrôle indépendant des mesures d'éloignement. Cette directive devait être transposée au plus tard à la fin de l'année 2010 et notre pays se trouve donc exposé à un recours en manquement depuis plus de trois ans.

Monsieur Huyghe, lorsque j'évoquais, lors de l'audition de M. Delarue, des difficultés de mise en œuvre, je ne visais pas les mesures d'éloignement exécutées de façon planifiée et gérées de manière centralisée par le ministère de l'Intérieur dont le Contrôleur général pourra facilement être informé à l'avance, mais les mesures d'éloignement simplifiées, en particulier les réadmissions, décidées par les préfetures et qui sont souvent exécutées par voie terrestre – cependant, M. Delarue nous a indiqué que ces mesures pourraient faire l'objet d'un contrôle à l'occasion de visites dans des zones frontalières.

Certes, le nombre de contrôles effectués sur les lignes aériennes sera nécessairement limité, pour des raisons budgétaires, mais cela ne constitue pas une raison suffisante pour refuser d'en prévoir la possibilité. Le représentant d'un syndicat de policiers a même jugé, lors de son audition, que ces contrôles permettraient d'améliorer les procédures grâce au signalement, par une autorité extérieure et indépendante, d'éventuels dysfonctionnements.

Pour toutes ces raisons, j'émet un avis défavorable à l'amendement.

M. Guillaume Larrivé. Je ne suis pas convaincu que la directive sur le retour nous impose cette extension de compétence ; lorsque ce texte a été négocié par la précédente majorité, il n'a jamais été question d'imposer une forme de contrôle supplémentaire des mesures d'éloignement. D'ailleurs, le Conseil d'État n'a jamais appelé l'attention du Gouvernement, à l'occasion des divers projets de loi sur l'immigration adoptés depuis 2008, sur la nécessité de transposer en ce sens la directive et l'actuel Gouvernement n'avait pas davantage prévu un tel article, que nous devons uniquement à un amendement sénatorial.

Cet article repose sur une défiance à l'égard des fonctionnaires de la police aux frontières (PAF), notamment de l'unité spécialisée dans l'éloignement par avion des étrangers en situation irrégulière. Cette unité, respectable et déjà très contrôlée par l'inspection générale de la police nationale, applique la loi de la République dans le respect des droits des migrants. Il n'y a donc pas lieu de rajouter un contrôle qui ne pourra qu'être mal reçu par la police nationale. J'aurais d'ailleurs été heureux que le ministre de l'Intérieur s'exprimât sur cet article.

Je voterai avec enthousiasme l'amendement de M. Sébastien Huyghe.

M. Philippe Goujon. Le Sénat est en effet allé au-delà de ce qu'exigeait la directive de 2008. En outre, comme il a été dit, le Contrôleur général peut déjà contrôler les zones d'attente et les centres de rétention administrative.

M. Delarue a reconnu que ses moyens humains et financiers l'avaient contraint, en 2013, à restreindre ses déplacements et à renoncer aux contrôles outre-mer ; dans le contexte budgétaire actuel, la création d'un nouveau contrôle ne peut qu'aggraver cette difficulté.

Inopérante en pratique, cette disposition ferait en outre peser un risque juridique sur les procédures existantes. Le Contrôleur général nous a d'ailleurs confié que le ministre de l'Intérieur craignait que le contrôle prévu ne se révèle impossible dans les faits et que la saisine d'un juge des libertés et de la détention par l'étranger concerné par la mesure d'éloignement ne conduise à l'annulation de celle-ci.

M. Éric Ciotti. La directive européenne n'impose en aucun cas un contrôle comme celui que le Sénat a souhaité introduire dans la loi. Il ne pourrait être assuré et il limiterait considérablement le nombre des éloignements du territoire, voire les interromprait, alors que ceux-ci ont atteint – hors Union européenne – un niveau historiquement bas : il n'y en a eu qu'un peu plus de 5 000 en 2013, signe du peu de détermination du Gouvernement à combattre l'immigration illégale.

Comme l'a dit Guillaume Larrivé, instituer un tel contrôle constituerait un message de grande défiance à l'égard de la police, qui remplit des missions complexes dans des conditions difficiles.

J'ajoute que les éloignements opérés par voie aérienne sont déjà soumis au contrôle du commandant de bord, qui s'y oppose souvent. Cela constitue déjà un contrôle de fait sur les conditions de ces éloignements.

Le Sénat a donc voté une disposition totalement inopportune et le bon sens commanderait par conséquent d'adopter cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} A sans modification.

Article additionnel après l'article 1^{er} A (art. 6 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007) : Possibilité pour les députés européens élus en France de saisir le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

La Commission est saisie de l'amendement CLA de M. Sergio Coronado.

M. Paul Molac. Cet amendement tire les conséquences de l'article 95 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui a modifié l'article 719 du code de procédure pénale, ainsi que de la loi du 27 septembre 2013, relative aux soins psychiatriques. En effet, les représentants au Parlement européen élus en France peuvent dorénavant visiter les lieux de privation de liberté que sont les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et ceux qui accueillent des personnes soignées sans leur consentement. Dès lors, il paraît logique qu'ils puissent eux aussi saisir le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Mme la rapporteure. Avis favorable : les parlementaires européens disposant des mêmes droits de visite que les parlementaires nationaux, il est normal qu'ils jouissent du même droit de saisir le Contrôleur général.

La Commission adopte l'amendement.

Article 1^{er} (art. 6-1 [nouveau] et 8 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007) : *Clarification des conditions d'exercice des enquêtes du Contrôleur général des lieux de privation de liberté – Élargissement du champ des informations susceptibles d'être recueillies et des personnes pouvant être sollicitées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté*

La Commission examine l'amendement CL16 de la rapporteure, faisant l'objet d'un sous-amendement CL17 de M. Sergio Coronado.

Mme la rapporteure. Cet amendement se décompose en deux parties distinctes. La première est de portée rédactionnelle : l'article 1^{er} de la proposition de loi votée au Sénat vise à encadrer les suites que le Contrôleur général peut donner aux saisines individuelles qui lui sont adressées. Dans le silence de la loi de 2007, le Contrôleur général a développé une procédure applicable à ces saisines, dont le nombre n'a cessé d'augmenter pour dépasser le chiffre de 4 000 par an. L'article permet au contrôleur de procéder à des vérifications – éventuellement sur place – et d'adresser ses observations à l'autorité responsable du lieu concerné – alors qu'aujourd'hui, seuls les ministres peuvent en être destinataires. L'amendement, quant à lui, modifie l'ordonnancement des articles de la loi de 2007 en sorte que le Contrôleur ait les mêmes prérogatives pour les visites et pour les enquêtes, mais en distinguant mieux dans le texte ce qui concerne les unes et les autres, ainsi que les procédures applicables dans les deux cas.

La seconde partie de l'amendement précise les conditions d'accès aux procès-verbaux de garde à vue. Actuellement, l'article 8 de la loi de 2007 dispose que le secret de l'enquête ou de l'instruction est opposable au Contrôleur général, mais l'invocation de ce secret ne devrait pas permettre aux officiers de police judiciaire de refuser l'accès du contrôleur aux procès-verbaux de déroulement de garde à vue ; pourtant, de tels refus lui ont déjà été ponctuellement opposés. L'article prévoit donc expressément cet accès et l'amendement élargit celui-ci aux procès-verbaux équivalents établis dans le cadre d'autres mesures privatives de liberté, comme les procès-verbaux de retenue pour vérification de droit au séjour ou d'identité, ou les procès-verbaux de retenue douanière. Cependant, plutôt que de chercher à énumérer l'ensemble de ces mesures au risque d'en oublier, je propose de permettre au Contrôleur général d'obtenir communication de tout procès-verbal relatif « aux conditions dans lesquelles une personne est ou a été retenue, quel qu'en soit le motif, dans des locaux de police, de gendarmerie ou de douane », hormis ce qui a trait au contenu des auditions comme le précisait le texte adopté par le Sénat.

M. Paul Molac. Le sous-amendement CL17 de M. Sergio Coronado, reprenant d'ailleurs son amendement CL6, a trait au respect du secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client : les informations couvertes par ce secret ne pourraient être communiquées au Contrôleur général qu'à la demande expresse de la personne concernée, condition qui s'applique déjà au Défenseur des droits. Dès lors que la personne détenue ou retenue consent à la levée du secret et que ces informations peuvent être utiles au Contrôleur général, il ne doit pas y avoir d'obstacle à ce qu'il les obtienne.

Mme la rapporteure. Ce sous-amendement ne me semble pas justifié, car il ne répond à aucun besoin exprimé par le Contrôleur ; en effet, celui-ci n'a jamais fait savoir que le secret de l'enquête ou de l'instruction constituait un obstacle à son action. Si ce secret a pu parfois lui être opposé à tort, l'article 1^{er} règle ce problème.

Il convient que le Défenseur des droits ait accès à davantage d'informations que le Contrôleur général, en tant qu'autorité constitutionnelle disposant de pouvoirs plus étendus, comme le pouvoir d'injonction ; en outre, le Défenseur se trouve chargé de résoudre des cas individuels alors que le Contrôleur général a essentiellement une mission générale de contrôle des lieux de privation de liberté. Il ne me paraît pas souhaitable de faire trop converger les régimes de l'un et de l'autre ; la précédente majorité s'était interrogée sur ce point lorsque a été institué le Défenseur des droits, mais nous estimons quant à nous qu'il y a lieu de conserver une autorité autonome chargée du contrôle des lieux de privation de liberté. J'émetts donc un avis défavorable à l'adoption du sous-amendement.

M. Philippe Goujon. Madame la rapporteure, nous n'avons pas d'observations particulières à émettre sur la première partie de votre amendement, mais nous regrettons que vous imposiez une nouvelle contrainte aux services d'enquête réalisant les gardes à vue. Cette extension des pouvoirs du Contrôleur général risque même de fragiliser leur travail dans le cas où le contrôle demandé par la personne placée en garde à vue viendrait disqualifier des éléments utiles à l'enquête, recueillis durant la garde à vue. Il s'agirait d'une entrave supplémentaire à cette procédure qui pâtit déjà d'un encadrement juridique très étroit.

M. Paul Molac. Je retire le sous-amendement.

Le sous-amendement CL17 est retiré.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CL5 et CL6 de M. Sergio Coronado, et CL3 de M. Philippe Goujon tombent.

La Commission en vient à l'amendement CL8 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Les dispositions relatives à la levée du secret médical ayant suscité de nombreuses réactions au cours des auditions, le sujet appelle des précisions. L'amendement dispose donc que les médecins du Contrôle général qui seront habilités à accéder à des données couvertes par ce secret ne doivent pas seulement être titulaires d'un diplôme permettant l'exercice de la médecine en France, mais aussi remplir toutes les conditions prévues à l'article L. 4111-1 du code de la santé publique, et donc avoir une des nationalités permettant cet exercice et être inscrit à un tableau de l'ordre des médecins.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.

Article 2 (art. 8-1 [nouveau] de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007) : *Protection des personnes communiquant avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté contre toute sanction*

La Commission **adopte** les amendements de coordination CL14 et de précision CL13 de la rapporteure.

Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.

Article 3 (art. 9 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007) : *Amélioration des conditions du dialogue s'instaurant, après une visite, entre le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et les autorités compétentes*

La Commission est saisie de l'amendement CL7 de M. Sergio Coronado.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à permettre au Contrôleur général, lorsque l'une de ses visites ou l'un de ses avis a donné lieu à l'ouverture de poursuites judiciaires, d'intervenir dans la procédure en déposant des observations écrites ou en témoignant. Actuellement, il peut seulement saisir le procureur de la République, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale.

Mme la rapporteure. Cet amendement s'inspire du régime du Défenseur des droits et, comme je viens de l'indiquer, ce rapprochement ne me paraît pas souhaitable, le Contrôleur général étant avant tout une institution de prévention. J'émetts donc un avis défavorable.

L'amendement est **retiré**.

La Commission **adopte** l'amendement de précision CL12 de la rapporteure.

Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.

Article 4 (art. 10 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007) : *Publication systématique des avis, recommandations et propositions du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*

La Commission est saisie de l'amendement CL2 de M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. L'article 4 introduit dans notre droit une rigidité excessive. En effet, si le Contrôleur général a déjà la faculté de publier ses avis, il pourrait juger préférable de ne pas le faire dans certains cas. Afin de le laisser libre d'en décider par lui-même, nous proposons de supprimer cet article.

M. Philippe Goujon. Lors de son audition, le Contrôleur général a indiqué que le principal obstacle à l'application de ses recommandations résidait dans le délai séparant la remise de son rapport au ministre de la réponse de ce dernier. Ce délai peut néanmoins se révéler utile, les établissements visés s'efforçant de corriger les dysfonctionnements observés avant la publication de ce rapport afin de s'épargner l'opprobre médiatique – ce sans forcément en avoir le temps ni les moyens, ces dysfonctionnements résultant souvent de

difficultés budgétaires ou techniques sur lesquelles l'administration pénitentiaire a peu de prise.

Mme la rapporteure. Nous ne parlons pas de la même chose : l'article 4 rend systématique la publication des avis et recommandations à caractère général du Contrôleur, et non celle de ses rapports de visite, qui demeure une simple faculté. Ses travaux d'ordre général constituent en effet une mine d'informations dont il serait regrettable de se priver. Or, si M. Delarue, le contrôleur actuel, les a toujours publiés, rien ne garantit que ses successeurs feront de même. Il me semble donc pertinent d'inscrire cette pratique dans la loi.

M. Philippe Goujon. Reste que toute recommandation d'ordre général résulte de l'accumulation d'observations particulières...

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 4 sans modification.

Article additionnel après l'article 4 (art. 10-1 [nouveau] de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007) : Possibilité pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté de formuler des avis sur les projets de construction, de restructuration ou de réhabilitation de tout lieu de privation de liberté

La Commission est saisie de l'amendement CL15 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Suggéré dans le cadre de nos auditions, cet amendement permet au Contrôleur général de formuler des avis sur les projets de construction, de restructuration ou de réhabilitation de tout lieu de privation de liberté. Le Contrôleur aura ainsi la faculté – mais non l'obligation – de mettre en évidence l'inadaptation de certains choix.

La Commission adopte l'amendement.

Article 5 (art. 9-1 [nouveau] de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007) : *Possibilité pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté de mettre en demeure les personnes concernées par le contrôle de lui répondre dans un délai qu'il détermine*

La Commission adopte successivement l'amendement de précision CL11 et l'amendement de coordination CL10, tous deux de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 5 modifié.

Article 6 (art. 13-1 [nouveau] de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007) : *Création d'un délit d'entrave à l'action du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*

La Commission est saisie de l'amendement CL9 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Outre des modifications d'ordre rédactionnel, cet amendement a pour objet de supprimer la peine d'un an d'emprisonnement prévue pour le délit d'entrave à la mission du Contrôleur général. En effet, si l'existence de ce délit est nécessaire pour éviter qu'il soit fait obstacle de façon injustifiée mais volontaire à l'action de ce dernier, il est disproportionné de l'assortir d'une peine d'emprisonnement : une amende suffit.

Par cohérence, les peines d'emprisonnement prévues pour les autres délits d'entrave existant en droit français – qu'ils concernent l'action du Défenseur des droits, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou de l'Autorité des marchés financiers – devraient également être supprimées.

Je propose d'autre part d'étendre le champ d'application de ce délit aux représailles : nos auditions ont en effet mis en lumière la nécessité de consolider la protection des personnes ayant été en contact avec le Contrôleur, qu'il s'agisse de détenus ou de membres du personnel. Révélé par le Contrôleur général, l'exercice de représailles nous a été confirmé par les personnels œuvrant dans les lieux de privation de liberté. Or, tel que défini par le Sénat, le délit créé a pour objet de dissuader et, le cas échéant, de sanctionner les comportements visant à empêcher le Contrôleur général d'exercer sa mission, mais il ne permet pas de sanctionner les représailles exercées par définition *a posteriori*. Notre amendement comble cette lacune en complétant l'article 6 par un alinéa sanctionnant également le fait de faire subir des représailles à une personne du seul fait des informations qu'elle aurait communiquées au Contrôleur général. Par cohérence, le délit serait défini, non plus comme consistant à faire obstacle à la mission du Contrôleur général, mais à entraver cette mission.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 6 modifié.

Article 7 (art. 4 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009) : *Renforcement du respect du secret des correspondances entre le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et les personnes incarcérées*

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

Article 8 (nouveau) : *Application territoriale de la loi*

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous allons à présent procéder au vote sur l'ensemble de la proposition de loi. Mais peut-être certains d'entre vous souhaitent-ils ajouter un mot ?

M. Guy Geoffroy. Nous portons sur cette proposition de loi une appréciation bienveillante dans la mesure où son orientation générale traduit selon nous une conversion, certes tardive mais que nous espérons sincère, de l'actuelle majorité à un dispositif qu'elle repoussait à l'origine. Nous regrettons cependant, chers collègues, que cette conversion ne vous ait pas conduits à anticiper certaines difficultés et que vous ayez abruptement refusé nos amendements, pourtant empreints de sagesse et d'esprit de responsabilité. Nous ne pourrions donc aller au-delà d'une position d'abstention sur ce texte qui aurait pourtant pu améliorer une loi que nous avons portée.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Au nom des commissaires du groupe SRC, je salue le travail de M. Delarue, à l'origine des suggestions d'amélioration reprises dans cette proposition de loi, ainsi que celui de la rapporteure et les contributions des personnes que nous avons auditionnées.

Mme la rapporteure. Je souhaiterais pour ma part m'exprimer sur la position d'abstention du groupe UMP et réagir aux propos liminaires de MM. Larrivé et Ciotti : ne

confondons pas la défiance et le contrôle, sans quoi la légitimité même du Contrôleur général des lieux de privation de liberté pourrait être mise en question ! L'article 1^{er} A, qui instaure un contrôle de l'exécution des mesures d'éloignement, ne repose nullement sur la défiance : la directive nous imposant d'instaurer un système efficace de contrôle du retour forcé, nous avons jugé opportun de confier cette tâche au Contrôleur général. Quant au ministère de l'Intérieur, il a bien évidemment été consulté et s'est déclaré favorable à cet article.

*La Commission **adopte** la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

La Commission en vient ensuite à l'examen pour avis, sur le rapport de Mme Anne-Yvonne Le Dain, du projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires (n° 1674).

Mme Anne-Yvonne Le Dain, rapporteure pour avis. La commission des Lois s'est saisie pour avis du projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires que le Gouvernement a déposé le 3 janvier 2014. Visant à défendre le pavillon français, ce texte sert pour notre pays un intérêt économique majeur. Au sein de l'Union européenne, le recours à des équipes privées de protection est autorisé en Allemagne, en Belgique, à Chypre, au Danemark, en Grèce, en Espagne, en Italie, en Pologne, en Suède et au Royaume-Uni, mais non en France. Or l'impossibilité juridique de faire appel à des équipes de protection armées sur les navires n'est sans doute pas étrangère au fait que 40 % de la flotte des armateurs français navigue sous pavillon étranger.

Compte tenu de l'enjeu économique, je rends hommage au rapporteur de la commission du Développement durable, saisie au fond, qui soutient ce projet de loi tendant à autoriser le port et l'usage des armes en cas de légitime défense. Le chiffre d'affaires prévisionnel de cette nouvelle activité serait en effet d'au moins 12 millions d'euros pour la protection des seuls navires battant pavillon français, pour lesquels la piraterie maritime constitue une menace majeure dont on ne parle guère, sauf lorsque survient un événement douloureux.

Les menaces sur le trafic maritime mondial se concentrent dans des zones généralement situées à proximité de passages étroits, en particulier dans le nord de l'océan Indien – tant au nord-est de celui-ci, aux abords des Îles de la Sonde, qu'au nord-ouest, pour l'accès au canal de Suez, vers la Méditerranée et l'Europe. Le Bureau maritime international (BMI) a recensé 234 attaques depuis le début de l'année 2013. Dans le nord de l'océan Indien, les attaques observées ont pour but la capture des navires et des équipages en vue d'obtenir le versement de rançons. C'est là une pratique banale. Dans le golfe de Guinée, autre endroit stratégique pour notre économie, les attaques peuvent être beaucoup plus violentes et visent surtout à extorquer des produits ou des biens transportés à bord – hydrocarbures ou objets de valeur – afin de les revendre. Ayant existé de tout temps, la pratique de la piraterie en mer est de nouveau active aujourd'hui : il est donc temps de s'en préoccuper, d'autant plus que s'il s'agit souvent d'attaques de navires au mouillage dans les ports ou navigant à proximité des côtes, dans la mer territoriale des États riverains, la menace tend aujourd'hui à s'étendre vers le large.

Dans l'océan Indien et dans le golfe de Guinée, si l'ensemble du trafic français est susceptible d'être attaqué, les navires les plus vulnérables sont essentiellement les bâtiments lents et dont le franc-bord est faible, ce qui permet aux assaillants d'accéder plus facilement au pont : pétroliers à pleine charge, navires de pêche, câbliers, bâtiments de recherche sismique ou navires ravitaillant les installations *offshore*. Mais les navires de croisière et les voiliers sont également visés. La marine nationale assure naturellement une certaine protection, mais qui ne profite qu'à une minorité de navires.

La France participe largement aux nombreuses initiatives qui ont été prises aux niveaux international et européen pour lutter contre la piraterie, ce sous deux formes : d'une part, en assurant une protection militaire dans les zones de piraterie et, d'autre part, en accordant la possibilité d'embarquer des équipes militaires de protection à bord de certains navires français. La France participe notamment à l'opération navale *Atalante*, lancée par l'Union européenne en 2008 dans le golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes, et à la force multinationale « 151 », sous l'égide de l'OTAN. Nous n'avons cependant pas la possibilité d'embarquer des équipes armées relevant d'entreprises privées à bord des navires.

Afin d'assurer la protection des navires battant pavillon français ou d'intérêt français, un arrêté du Premier ministre du 22 mars 2007 autorise le ministère de la Défense – en pratique, la marine nationale – à mettre à disposition des propriétaires ou exploitants de navires exposés à un risque de piraterie des équipes de protection embarquées, dont le cadre d'emploi est fixé par le Premier ministre. Plusieurs critères d'attribution sont pris en compte tels que la nationalité du pavillon, la présence de citoyens français à bord, la nature de la cargaison et la nature de l'activité du navire. Mais les délais nécessaires à cette mise à disposition ne nous permettent pas d'être suffisamment réactifs : la marine nationale ne peut répondre, dans le meilleur des cas, qu'à 70 % des 25 à 35 demandes reçues chaque année. Les refus sont principalement motivés par l'incompatibilité des délais nécessaires aux démarches diplomatiques et au déploiement des équipes de protection embarquées, ainsi que par la non-conformité aux critères d'éligibilité définis par le Premier ministre. Nous manquons ainsi de rapidité et d'efficacité, réduits à une posture défensive en droit comme en fait.

Il est temps désormais d'explicitier notre droit sur ce point, ainsi que l'ont fait d'autres États européens, et d'autoriser le recours à des services de sécurité privés, compte tenu du risque non négligeable de « dépavillonnement » de navires français souhaitant être mieux protégés. Les principaux acteurs de la protection privée des navires étant aujourd'hui britanniques, américains, sud-africains ou encore israéliens, il paraîtrait judicieux que des sociétés françaises puissent également intervenir sur ce marché. Ce projet de loi permet donc de placer le pavillon français à égalité avec d'autres pavillons européens et de créer de la valeur économique sur notre territoire.

L'article 1^{er} définit et encadre « l'activité consistant, à la demande d'un armateur, à protéger, contre les menaces extérieures, des navires battant pavillon français ainsi que l'équipage, les passagers et les biens ». Il permet l'embarquement d'agents de protection privés à bord de navires battant pavillon français lorsque ceux-ci doivent transiter par des zones à haut risque de piraterie. Le cadre de cette nouvelle activité est précisément défini : elle concernera les « menaces extérieures », au-delà de la seule piraterie, et couvrira donc ainsi la protection contre les bandes armées agissant à des fins non lucratives, notamment les terroristes. Elle devra être exercée uniquement à bord du navire à protéger, le projet de loi excluant le recours à toute protection prenant la forme d'une « escorte ». Nous jugeons en effet ce procédé moins efficace et source de confusion, compte tenu de la présence éventuelle de bâtiments officiellement chargés de la police en mer, comme l'a d'ailleurs illustré l'affaire

d'un navire battant pavillon de la Sierra Leone survenue l'an dernier dans l'océan Indien. Il est en outre proposé à l'article 18 de limiter l'exercice de cette activité au strict nécessaire, soit à des zones, définies par décret, désignées à raison des menaces encourues et se situant au-delà de la mer territoriale des États.

Les dirigeants, gérants ou associés des entreprises privées de protection souhaitant exercer cette activité – de même que les responsables d'équipe et chacune des personnes autorisées à exercer cette activité – devront recevoir un agrément délivré par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Il s'agit donc d'attribuer des autorisations, non pas globales et non définies, mais bien explicites et personnalisées. Les dirigeants et gérants ou associés devront en outre être de nationalité française ou européenne. L'article 11 du projet de loi énumère les conditions auxquelles devront satisfaire les personnes souhaitant obtenir l'agrément – parmi lesquelles figure notamment l'absence de condamnation criminelle ou correctionnelle au bulletin n° 2 du casier judiciaire – et prévoit la possibilité pour le représentant de l'État dans le département du siège d'une entreprise de protection de retirer cet agrément en cas de nécessité tenant à l'ordre public.

Les agents des entreprises privées de protection des navires devront obtenir une carte professionnelle, également délivrée par le CNAPS. Les conditions auxquelles ils seront soumis sont rigoureusement les mêmes que pour les dirigeants des entreprises, exception faite de la condition de nationalité. Ainsi une entreprise exerçant l'activité de protection des navires pourra-t-elle employer des agents de toutes nationalités. Cette activité fera l'objet de registres tenus par les entreprises, par les équipes de protection et par les capitaines des navires protégés. Des contrôles à terre et en mer pourront en outre être effectués : à terre, il s'agira des contrôles que la police ou la gendarmerie peuvent conduire au siège des entreprises et des contrôles sur pièces et sur place du CNAPS ; en mer, de contrôles inopinés des douanes, des Affaires maritimes ou encore de la marine nationale.

L'article 22 du projet de loi permet aux entreprises exerçant l'activité de protection des navires d'acquérir, de détenir, de transporter et de mettre à disposition de leurs agents, pour les besoins de leurs activités, des armes et des munitions, selon des conditions définies par décret en Conseil d'État. Afin d'éviter que des armes ne soient achetées de manière clandestine, ces entreprises ne pourront importer sur le territoire national ni armes ni munitions acquises dans un État non-membre de l'Union européenne. Elles ne pourront pas non plus revendre dans un État tiers des armes et munitions acquises sur le territoire national.

L'usage de la force est strictement limité puisque, aux termes de l'article 21, il ne sera admis que dans le cadre des dispositions des articles 122-5 à 122-7 du code pénal, c'est-à-dire en cas de légitime défense ou de nécessité.

Je me suis pour ma part interrogée quant au rôle du capitaine du navire à l'égard de l'équipe de protection privée. En effet, en application de l'article L. 5531-1 du code des transports, le capitaine a « *sur toutes les personnes, de quelque nationalité qu'elles soient, présentes à bord pour quelque cause que ce soit, l'autorité que justifient le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité du navire et des personnes embarquées, la sécurité de la cargaison et la bonne exécution de l'expédition entreprise* ». Ce même article dispose que, « *dépositaire de l'autorité publique, il peut employer à ces fins tout moyen de coercition nécessité par les circonstances et proportionné au but poursuivi. Il peut également requérir les personnes embarquées de lui prêter main-forte* ». Au titre de cette autorité, le capitaine peut donc, à tout moment, donner, tant aux agents des entreprises privées de protection

embarqués qu'aux membres de l'équipage, toutes instructions relatives à la conduite à tenir en cas de menace extérieure.

Cependant, cette autorité du capitaine trouve une limite au second alinéa de l'article 27 du projet de loi, qui dispose que les agents de protection « *ne peuvent exercer aucune prestation sans rapport avec la protection des personnes ou des biens ou avec les conséquences directes qui en découlent* ». Or la notion de protection des personnes ou des biens doit s'entendre au sens de l'article 1^{er} du projet de loi comme l'activité consistant « *à protéger, contre les menaces extérieures, des navires battant pavillon français ainsi que l'équipage, les passagers et les biens embarqués à bord de ces navires* ». C'est donc seulement pour assurer cette mission, à l'exclusion de toute autre, que le capitaine peut demander aux agents concernés de lui « *prêter main-forte* ». Ainsi, si les équipages embarqués estiment que le capitaine leur donne un ordre inadéquat et inapproprié, ils pourront refuser d'obtempérer. Nous ne pouvons en effet exclure que certains capitaines pourraient être achetés, ce qui justifie que le recours à des armes puissantes ne puisse pas résulter de leur seule décision.

S'agissant de la décision d'employer la force et des responsabilités qui en découlent, les faits justificatifs que constituent la légitime défense et l'état de nécessité ne pourront être invoqués que lorsque l'acte pénalement répréhensible était à la fois nécessaire et proportionné. L'existence de telles situations étant soumise à un jugement éminemment personnel, elles seront appréciées, le cas échéant, du point de vue de l'équipe de protection qui fait usage de la force, et même de chaque membre de cette équipe, qui sera responsable de son tir. En tout état de cause, le capitaine ne pourra pas donner aux agents de protection d'instructions les conduisant à faire usage de la force en dehors des cas prévus par ces articles. S'il le faisait, il ne pourrait en aucun cas exonérer de responsabilité pénale l'auteur du tir. C'est ainsi que, dans le cas où des atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité d'une personne, non justifiées par la légitime défense, résulteraient directement d'un ordre donné par le capitaine, celui-ci pourrait être regardé comme complice de l'infraction, en application de l'article 121-7 du code pénal. Sa responsabilité pourrait également être engagée si, à l'inverse, il ne prenait pas les mesures de protection de son équipage – principe général applicable indépendamment de la présence ou non d'une équipe de protection.

On ne saurait envisager, en principe comme en pratique, que le capitaine puisse substituer son appréciation à celle des agents de protection quant à l'existence d'une situation de légitime défense. Concrètement, s'il devait donner un ordre que l'agent de l'équipe de protection considérerait comme n'entrant pas dans le cadre de la légitime défense ou de l'état de nécessité, cet agent serait fondé à ne pas l'appliquer puisque sa propre responsabilité pénale serait engagée.

Telles sont les dispositions de ce projet de loi qui vise au premier chef à conforter, au bénéfice de notre pays, la place du pavillon français sur les mers du monde et à ouvrir à nos entreprises un nouvel espace de développement – essentiellement aujourd'hui dans le nord de l'océan Indien et dans le golfe de Guinée.

M. Dominique Bussereau. Je suis très favorable à ce projet de loi que nous attendons depuis de nombreuses années, les gouvernements successifs ayant beaucoup trop tardé à l'élaborer en raison des résistances des ministères de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice. Ainsi Jean-Marc Ayrault avait-il promis ce texte aux armateurs français dès son arrivée à l'Hôtel Matignon, mais il aura fallu deux ans et nombre de protestations du monde

maritime français pour que nous en soyons enfin saisis. Nous avons failli perdre de nombreuses vies humaines !

Après l'adoption de ce projet, la commission des Lois devra veiller à ce que ses décrets d'application soient publiés rapidement car la capacité de résistance des ministères régaliens que je mentionnais risque fort de s'exercer à nouveau. Et certaines dispositions rappelées par notre rapporteure m'inquiètent beaucoup à cet égard : n'est-il pas absurde en particulier de définir par décret des zones de piraterie ? Cancer du monde maritime de la fin du xx^e siècle et du début du xxi^e siècle, la piraterie, que l'on ne s'attendait pas à voir réapparaître sous cette nouvelle forme dans nos économies modernes, représente un grand danger pour les équipages ainsi que pour le trafic maritime – qui assure 95 % du transport mondial de marchandises.

Les choses ont certes beaucoup évolué, l'engagement des marines des pays d'Asie du Sud-Est, des Américains, des Britanniques, des Russes et des Japonais ayant permis de juguler la piraterie dans la zone du détroit de Malacca – première grande zone de piraterie pour les navires en provenance de Singapour. Les côtes de l'Afrique de l'Est, au débouché du canal de Suez, ayant ensuite été touchées, l'Europe y est intervenue dans le cadre de l'opération Atalante, à laquelle la France a participé. Des marines très lointaines – chinoise et japonaise notamment – se sont d'ailleurs également engagées dans cette zone, signe d'une véritable coopération mondiale en la matière.

Le problème est en revanche beaucoup plus complexe dans le golfe de Guinée : extraordinairement dangereuse, la zone située à proximité de la Guinée, du Togo, du Sénégal et du Nigéria ne fait pour l'instant l'objet d'aucune intervention de l'Union européenne. Si des frégates françaises s'y montrent de temps en temps, ce n'est que pour peu de temps et avec peu d'effets, compte tenu des moyens de notre défense nationale. Heureusement, différents pays africains achètent actuellement des patrouilleurs et des vedettes rapides d'intervention. Mais, au large du port de Lomé, les navires se groupent en demi-cercle pour se protéger, telles les caravanes des films de *cow-boys* de notre enfance. Or on compte de nombreux pétroliers dans cette zone, c'est-à-dire des navires aux bords très bas et donc vulnérables, et les attaques, extrêmement violentes, sont encore plus dangereuses qu'ailleurs, l'objectif des assaillants n'étant pas tant de réclamer des rançons que de « se servir sur la bête », sans hésiter à tuer.

Notre pays n'ayant pas les moyens de mettre à disposition des fusiliers marins ni des agents du GIGN sur tous les navires, ni d'organiser des convois dans toutes les zones, nous avons donc besoin de recourir à des forces de sécurité autres. Cela étant dit, telles que vous les avez décrites, madame la rapporteure, je trouve bien compliquées les relations prévues entre le capitaine du navire et l'équipe de sécurité... Mais il y a fort à parier que les choses suivent un tout autre cours en cas d'attaque : chacun défendra sa peau – et le navire – et le capitaine, probablement amené à se confiner avec l'équipage, dans la partie sécurisée du navire, ne sera pas forcément au contact de l'équipe de protection.

Quoi qu'il en soit, je souhaite que ce projet de loi, puis ses textes d'application soient adoptés le plus vite possible.

M. Sébastien Denaja. Renforcer la protection de nos navires contre la piraterie maritime, ce cancer dont vient de parler notre collègue Dominique Bussereau, est une cause qui ne peut que mobiliser les députés du littoral – les Sétois en particulier, qui se souviennent de ce qu'ils doivent au duc de Montmorency qui, au XVI^e siècle, a repoussé du mont Saint-Clair le pirate Barberousse !

Ce fléau ancien cause un grave préjudice aux armateurs, fait perdre chaque année quelque 12 milliards de dollars au commerce maritime international et traumatise les équipages. L'élaboration du projet a peut-être tardé mais il nous est présenté aujourd'hui ; nous devons nous en réjouir et le porter au crédit du Gouvernement. Lors des Assises de la mer, en décembre dernier, à Montpellier, chacun – singulièrement le président du Cluster maritime français – a salué l'annonce d'un texte donnant l'autorisation à des gardes privés d'embarquer. La puissance publique ne pouvant assurer seule la sécurité du transport maritime, nous gagnerons ainsi en efficacité et en réactivité.

Le projet, équilibré, encadre strictement les activités privées de protection des navires battant pavillon français. Nous devons effectivement veiller à ce que les décrets soient publiés le plus vite possible et, à ce sujet, je m'interroge comme M. Bussereau sur le bien-fondé de la délimitation par décret des zones de navigation à haut risque de piraterie. La souplesse devra prévaloir pour prévenir tout risque d'insécurité juridique. Il faut éviter que la rédaction des décrets ne ruine les efforts louables faits, grâce à ce texte, pour renforcer l'attrait du pavillon français et pour créer des emplois dans le secteur de la sécurité privée. En attendant, le Méditerranéen que je suis ne peut que saluer ce bon projet.

M. Jacques Bompard. Le constat s'impose : ce projet traduit l'échec de la sécurité maritime internationale, dont le niveau s'est abaissé. Si l'on ajoute à cela que l'enlèvement de Français est d'un bon rapport, on comprend la difficulté du dossier. Je regrette que le texte ne dise mot de l'éradication des pirates. Si la piraterie maritime a toujours existé, elle a été très rare à certaines époques – celles où les États ne leur donnaient pas refuge. Autrement dit, on accepte la piraterie, on accepte que certains États accueillent les pirates, si bien que la proposition qui nous est faite aujourd'hui est de cohabiter avec eux ; c'est peu satisfaisant. Certes, c'est mieux que rien, mais permettre à des gardes privés d'embarquer pour défendre passagers et matelots reste un pis-aller. Il y a beaucoup à dire aussi sur la manière dont est envisagé l'usage de la force : en bref, on a le droit de se défendre quand on est mort ! Cette conception est très différente de celle qui anime les Anglo-Saxons. Dans le temps, les pirates étaient véritablement hors-la-loi, ce qui signifiait qu'ils n'étaient plus défendus par la loi. Aujourd'hui au contraire, on défend bien davantage ceux qui ne respectent pas la loi que ceux qui s'y soumettent. Il y a là une erreur étiopathique, si j'ose dire. Mais les dispositions proposées vont dans le bon sens et c'est déjà bien.

M. Dominique Raimbourg. Je fais observer à M. Bompard qu'il n'y a pas d'État dans les pays d'où partent les pirates ; que, par ailleurs, ceux-ci ayant abandonné depuis belle lurette le pavillon noir frappé de la tête de mort sans le remplacer par un autre signe distinctif, ils sont malaisément identifiables. Enfin, les États, dans le passé, ont éprouvé le plus grand mal à se débarrasser d'eux, d'autant que leur statut se distinguait mal de celui des corsaires partis de Nantes ou de Saint-Malo et porteurs, eux, de lettres de course ; l'affaire était donc bien plus complexe qu'il ne veut bien le dire.

Sur le fond, je me réjouis que ce texte nécessaire soit soumis à notre examen. J'étais inquiet des risques de dérapage que pouvait induire l'armement de sociétés privées – rappelons-nous l'impressionnant nombre de meurtres commis en Irak par les sociétés de sécurité privées américaines. Axer le texte sur la notion de légitime défense me paraît donc une excellente chose ; ainsi les gardes armés ne dépendront-ils pas du commandant de bord, lui-même dépendant de l'armateur. Qui peut oublier les tergiversations de certains capitaines de navire lors des marées noires, et leurs réticences à solliciter l'aide des remorqueurs ? Dans le cas qui nous occupe, la tentation pourrait être de tirer trop vite sur tout ce qui bouge, au risque de viser des pêcheurs qui s'approcheraient un peu trop. Il est donc judicieux de prévoir,

même si cela est difficile à mettre en œuvre, que les agents ne puissent recourir à l'usage de la force qu'en cas d'acte hostile, dans le strict cadre de la légitime défense. Il n'est pas anodin de permettre l'intervention de sociétés de sécurité privées avec des armes à feu, mais je pense que les modalités choisies sont les bonnes et je voterai le texte.

M. Édouard Philippe. Armer des marins n'a jamais fait peur à un Normand... Ce texte répond à une demande généralisée, qu'il fallait sans doute entendre. Toutefois, décider de faire assurer la sécurité des équipages des navires par des sociétés privées armées, c'est mettre le doigt dans un engrenage potentiellement dangereux, qu'il s'agisse du cadre d'emploi des forces ou de la nature de l'armement utilisé. On peut en effet imaginer que les gardes seront d'anciens militaires, qui ne pencheront pas nécessairement en faveur d'armes légères d'autant qu'à l'entrée du canal de Suez, des attaques se font souvent à l'arme lourde. La nature des armes qui seront utilisées par les sociétés privées n'est donc pas sans intérêt.

À propos d'armes, si l'on poussait la logique de M. Bompard à son terme, on en viendrait à dire qu'armer la police nationale traduit la permanence de la criminalité terrestre ; pourtant, je ne le pense pas favorable à son désarmement...

Le texte suscite diverses interrogations. Comme mon collègue Dominique Bussereau, j'ai des doutes sur la pertinence de la définition par décret du champ d'application géographique des dispositions proposées. Il est très difficile de cartographier avec exactitude les zones de piraterie et l'on peut craindre que leur tracé n'évolue plus vite que notre capacité de réaction réglementaire. À cela s'ajoute un problème d'exécution. Le texte dispose que l'activité privée de protection des navires s'exercera au-delà de la mer territoriale des États ; mais que se passera-t-il dans l'hypothèse d'une attaque ou d'une menace d'attaque dans les eaux territoriales d'un pays sans État, ou à quai ? Peut-on imaginer que ces sociétés soient, dans ces cas également, amenées à intervenir, ou y aura-t-il une solution de continuité dans le dispositif ?

Mme la rapporteure pour avis. Le texte s'appliquera dans les zones où un risque de piraterie important est avéré : le golfe de Guinée et le nord de l'océan Indien. Ces zones seront définies par un décret simple, ce qui permettra de réagir rapidement si leur tracé changeait ou si de nouvelles zones dangereuses venaient à apparaître – dans la mer des Caraïbes par exemple.

L'usage de la force relèvera de la responsabilité individuelle du tireur, qui ne devra ouvrir le feu que s'il se sent menacé. C'est un changement d'approche majeur au regard de notre droit maritime, qui donne au commandant d'un navire autorité sur toute personne à bord. Les agents de protection embarqués seront tous titulaires d'un agrément ; toutes les dispositions sont donc prises pour s'assurer que la responsabilité du tir est individuelle, mais si le capitaine donnait aux gardes armés des instructions les conduisant à faire usage de la force en dehors des cas prévus, il serait co-responsable des actes accomplis – comme il serait responsable de l'inaction qu'il aurait ordonnée.

En mer territoriale, c'est le droit local qui s'applique. Il en résulte que deux fusiliers marins italiens sont actuellement emprisonnés en Inde pour avoir tué accidentellement deux pêcheurs indiens. Les navires battant pavillon français se doivent de respecter le droit maritime international, comme la France attend des navires battant pavillon étranger qu'ils respectent le droit français quand ils croisent dans ses eaux territoriales.

L'enjeu du texte est aussi de renforcer l'attrait du pavillon français pour éviter que, comme c'est le cas à présent, 40 % de la flotte des armateurs français ne croise sous pavillon étranger. Si, grâce à ce texte, nous faisons revenir ces navires sous pavillon français et que nous attirons aussi des flottes étrangères, nous aurons fait œuvre économique utile.

L'autorisation d'exercice de l'activité privée de protection des navires battant pavillon français sera délivrée par les antennes du Conseil national des activités privées de sécurité, comme c'est le cas pour les vigiles et pour les convoyeurs de fonds.

Comme plusieurs orateurs l'ont fait observer à juste titre, il est improbable que les pirates se signalent comme tels avant de tenter de monter à l'assaut de nos navires ; cela complique singulièrement leur « éradication » par tir à vue ! L'objectif est d'éviter à tout prix qu'ils ne montent à bord, mais cela ne peut se faire à n'importe quel coût humain, économique et diplomatique.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier : *Définition de l'activité de protection des navires français contre les menaces extérieures*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article premier sans modification.

TITRE II

CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ACTIVITÉ PRIVÉE DE PROTECTION DES NAVIRES

Chapitre premier

PERSONNES MORALES

Article 2 : *Exercice de l'activité de protection des navires par les seules personnes morales*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Article 3 : *Délivrance de l'autorisation d'exercice de l'activité*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.

Article 4 : *Autorisation d'exercice distincte pour chaque établissement*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.

Article 5 : *Refus d'autorisation en cas de risque de trouble à l'ordre public*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 5 sans modification.

Article 6 : *Conditions à remplir pour l'obtention de l'autorisation d'exercer*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.

Article 7 : *Dénomination des personnes morales*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Article 8 : *Portée de l'autorisation d'exercer*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article 9 : *Encadrement du contenu des documents contractuels ou publicitaires*

La Commission est saisie de l'amendement CL7 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. L'amendement vise à préciser la rédaction de l'article, en permettant aux anciens fonctionnaires ayant exercé des fonctions pour lesquelles le port d'armes était licite – sans se limiter donc aux anciens fonctionnaires de police, seuls mentionnés dans l'article – ainsi qu'aux anciens militaires de faire état de cette qualité dans les documents contractuels ou publicitaires des entreprises de protection de navires, dans des conditions qui seront définies par un décret en Conseil d'État.

M. Guy Geoffroy. Ne pourrait-on parvenir à l'objectif du projet, qui est d'éviter toute confusion entre les entreprises privées et l'action de l'État, en mentionnant explicitement les fonctionnaires « d'État » ?

M. Sébastien Denaja. À la fin de l'amendement, il conviendrait de corriger un accord fautif, et d'écrire : « ...s'ils ont exercé des fonctions pour *lesquelles* – et non pour *lesquels* – le port d'armes était licite. »

Mme la rapporteure pour avis. J'en conviens volontiers. En revanche, parce qu'il me paraît malvenu, monsieur Geoffroy, de rallumer la guerre entre police municipale et police nationale, et parce que chaque garde armé se verra accorder un agrément personnel, je ne suis pas favorable à votre proposition.

La Commission adopte l'amendement rectifié.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 ainsi modifié.

Article 10 : *Exercice exclusif de l'activité de protection des navires*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.

Chapitre II

PERSONNES PHYSIQUES

Section 1

Dirigeants ou gérants des entreprises privées de protection des navires

Article 11 : *Conditions à remplir pour les dirigeants ou gérants des entreprises privées de protection des navires*

La Commission examine l'amendement CL6 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. L'amendement précise que l'aptitude professionnelle des agents et des dirigeants des entreprises privées de protection des navires doit être validée par un titre attestant soit d'un diplôme, soit des acquis de l'expérience. Ne pas le faire serait ouvrir la porte trop largement.

M. Sébastien Denaja. Parce que toute expérience professionnelle n'est pas formellement validée par un titre, la formulation me paraît trop restrictive. Il me semble préférable de s'en tenir à la rédaction actuelle.

M. Guy Geoffroy. Je partage ce point de vue. Ne pourrait-on se contenter d'écrire qu'il faut justifier d'une aptitude professionnelle « validée selon des modalités précisées par décret » ?

Mme la rapporteure pour avis. La validation des acquis de l'expérience s'obtiendra sans effort exagéré pour qui prétendra à l'embauche – d'autant que le niveau du titre n'est pas précisé. J'entends vos observations et je sais aussi que le Gouvernement n'est pas particulièrement favorable à cet amendement mais, sans aller jusqu'à faire de ce point un élément essentiel, je suis attachée à la reconnaissance de la validation des acquis de l'expérience.

M. Sébastien Denaja. Votons l'amendement en l'état et voyons si, d'ici à la séance publique, nous pouvons être mieux éclairés.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 ainsi modifié.

Section 2

Agents employés par les entreprises privées de protection des navires

Article 12 : *Conditions à remplir par les employés des entreprises privées de protection des navires*

La Commission est saisie de l'amendement CL5 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Afin d'éviter toute confusion avec la carte professionnelle des fonctionnaires ou des militaires, je souhaite prohiber l'emploi des couleurs du drapeau national sur les cartes professionnelles des agents des sociétés de sécurité privées, à l'exclusion de la reproduction éventuelle de l'emblème du CNAPS.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Il y a fort à parier que le Gouvernement jugera que la disposition est d'ordre réglementaire, mais soit...

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 ainsi modifié.

Chapitre III

DISPOSITIONS COMMUNES

Article 13 : *Procédures de délivrance des agréments, autorisations et cartes professionnelles*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

Article 14 : *Modalité de dépôt des demandes d'autorisation, d'agrément ou de carte professionnelle*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.

Article 15 : *Modalité de délivrance des demandes d'autorisation, d'agrément ou de carte professionnelle pour les entreprises établies dans un autre État européen*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 15 sans modification.

Article 16 : *Retrait ou suspension de l'autorisation, de l'agrément ou de la carte professionnelle*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.

Article 17 : *Recours administratif préalable obligatoire avant tout recours contentieux*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.

TITRE III

MODALITÉS D'EXERCICE DE L'ACTIVITÉ PRIVÉE DE PROTECTION DES NAVIRES

Chapitre premier

CHAMP D'ACTION

Article 18 : *Zones d'exercice de l'activité de protection des navires*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.

Chapitre II

NOMBRE, TENUE ET ARMEMENT DES AGENTS

Article 19 : *Nombre minimum d'agents embarqués à bord d'un navire*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.

Article 20 : *Tenue des agents*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.

Article 21 : *Encadrement de l'emploi de la force*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.

Article 22 : *Acquisition, détention et transports des armes et munitions*

La Commission est saisie de l'amendement CL2 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. L'amendement précise que, parmi les armes dont disposeront les entreprises privées de protection, figurent notamment les pistolets à impulsion électrique et les générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Vous savez, madame la rapporteure, ma violente aversion pour l'emploi de l'adverbe « notamment » dans la loi...

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. La précision me paraît d'autant moins indispensable que l'évolution technologique conduira à la conception de nouvelles armes.

M. Dominique Raimbourg. L'objet précis de l'amendement est de souligner que les agents embarqués auront aussi à leur disposition des armes non létales, ce qui réduira les risques.

M. Guy Geoffroy. Écrivons alors que ces entreprises « sont autorisées dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État, à acquérir, détenir, transporter et mettre à disposition de leurs agents, pour les besoins de leurs activités, des armes, *y compris non létales*, et des munitions. »

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Aussi subtile soit-elle, la distinction sémantique entre « notamment » et « y compris » ne me convainc pas entièrement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL3 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Pour éviter toute contestation ultérieure du bien-fondé d'un recours à la force, il est proposé d'équiper les armes de caméra.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 modifié.

Article 23 : *Embarquement, stockage et remise aux agents des armes*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.

Chapitre III

DROITS ET OBLIGATIONS

Article 24 : *Obligations pesant sur l'armateur*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.

Article 25 : *Interdiction de la sous-traitance de l'activité de protection des navires*

La Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 25 sans modification.

Après l'article 25 :

La Commission examine l'amendement CLI de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Je propose que l'entreprise privée soit tenue d'installer sur le navire une caméra qui filmera, non le bateau lui-même car l'intimité de ses occupants doit être protégée, mais l'horizon, ce qui permettra, le cas échéant, de se prémunir contre les bateaux qu'on verra arriver au loin.

Les images ainsi captées seront détruites dans les vingt-quatre heures à moins qu'un incident n'ait entraîné l'usage de la force, auquel cas leur utilisation confortera la position des forces embarquées et de l'équipage.

M. Édouard Philippe. S'il s'agit de détecter de loin les bateaux, le radar, utilisé pour éviter les collisions, serait plus efficace, surtout en l'absence de visibilité ! Et s'il s'agit de disposer d'images afin de trancher la contestation à laquelle un incident pourrait donner lieu, il me semble qu'il faut aussi filmer ce qui se passe à bord.

Les bateaux battant pavillon allemand ou britannique sont-ils équipés d'un tel dispositif de captation d'images ?

Mme la rapporteure pour avis. Les Anglo-Saxons ont de la légitime défense une conception plus extensive que la nôtre : ils peuvent l'invoquer en cas d'intention hostile alors que nous ne le pouvons que s'il y a agression avérée.

La caméra aura pour fonction, non de détecter l'approche d'une embarcation, mais de prouver le comportement hostile. Ce sera un élément de sécurité juridique pour les entreprises concernées.

La Commission adopte l'amendement CLI.

Article 26 : *Obligations du capitaine du navire*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 27 : *Obligations des agents présents à bord des navires*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 28 : *Registre d'activité*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 29 : *Mentions relatives à l'activité de l'équipe de protection dans le livre de bord*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 30 : *Rapports en cas d'incidents*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

TITRE IV

CONTRÔLE ADMINISTRATIF DE L'EXERCICE DE L'ACTIVITÉ PRIVÉE DE PROTECTION DES NAVIRES ET CONSTATATION DES INFRACTIONS EN MER

Chapitre premier

CONTRÔLE ADMINISTRATIF SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

Article 31 : *Contrôles effectués auprès des entreprises de protection des navires par la police ou la gendarmerie nationales*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 32 : *Contrôles effectués par les agents du Conseil national des activités privées de sécurité*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 33 : *Prérogatives des agents du Conseil national des activités privées de sécurité*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Chapitre II

CONTRÔLE ADMINISTRATIF A BORD DES NAVIRES

Article 34 : *Modalités de réalisation des contrôles en mer*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Chapitre III

CONSTATATION DES INFRACTIONS A BORD DES NAVIRES

Article 35 : *Modalités de constatation des infractions à bord des navires*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

TITRE V

SANCTIONS DISCIPLINAIRES ET PÉNALES

Article 36 : *Sanctions disciplinaires prononcées par le Conseil national des activités privées de sécurité*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 37 : *Sanctions pénales applicables pour plusieurs infractions à la présente loi*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 38 : *Sanction, pour l'employeur, du défaut de carte professionnelle*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 39 : *Sanction des obstacles aux contrôles et, pour le salarié, du défaut de carte professionnelle*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 40 : *Amende applicable en cas d'infraction à plusieurs dispositions de la présente loi*

La Commission adopte l'amendement de coordination CLA de la rapporteure pour avis.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article modifié.

TITRE VI

OUTRE-MER

Article 41 : *Application de la loi outre-mer*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Elle émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi modifié.

La séance est levée à 11 heures 45.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jacques Bompard, M. Marcel Bonnot, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Sergio Coronado, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. René Dosière, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Matthias Fekl, M. Georges Fenech, M. Yann Galut, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Anne-Yvonne Le Dain, Mme Axelle Lemaire, M. Bernard Lesterlin, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme Nathalie Nieson, M. Edouard Philippe, Mme Elisabeth Pochon, M. Pascal Popelin, M. Dominique Raimbourg, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. François Vannson, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

Excusés. - Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Marc Dolez, Mme Virginie Duby-Muller, M. Édouard Fritch, M. Daniel Gibbes, M. Armand Jung, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Sébastien Pietrasanta, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Bernard Roman, M. Roger-Gérard Schwartzberg

Assistaient également à la réunion. - M. Mathieu Hanotin, M. Paul Molac