



N° 3166

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 février 2011.

PROPOSITION DE LOI

visant à créer un comité national d'éthique de la sécurité,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Marie-George BUFFET, Marie-Hélène AMIABLE, François ASENSI, Martine BILLARD, Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD, Jean-Jacques CANDELIER, André CHASSAIGNE, Jacques DESALLANGRE, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE, André GERIN, Pierre GOSNAT, Jean-Paul LECOQ, Roland MUZEAU, Daniel PAUL, Jean-Claude SANDRIER et Michel VAXÈS,

député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans un récent ouvrage-témoignage intitulé *Omerta dans la Police*, Mademoiselle Sihem Souid, fonctionnaire de police, soulève d'importantes questions relatives à la déontologie et à l'éthique au sein des forces de sécurité intérieure. Ces questions sont d'une brûlante actualité, au moment où le projet de loi instaurant un Défenseur des droits est discuté au Parlement.

Des faits de racisme, de sexisme, d'homophobie, des atteintes à la dignité humaine, des abus de pouvoir, des situations de déni de droit, des procédures bâclées ou faussées sont décrits avec une grande précision.

Ces atteintes, quoique minoritaires, créent un sentiment de méfiance à l'égard des forces de sécurité publique. Alors que celles-ci ont été établies pour faire appliquer les lois décidées par le peuple et veiller à la protection des droits et libertés de tous et de toutes, elles apparaissent à de nombreux citoyens comme les garantes de l'impunité de ceux qui les enfreignent.

Les droits et libertés ne peuvent être considérés comme garantis de manière satisfaisante si l'atteinte à un seul d'entre eux est tolérée pour une seule personne. Aussi, il est indispensable que la puissance publique se dote d'institutions veillant à ce que les forces chargées de protéger les droits et libertés le fassent d'une manière compatible avec celles-ci, dans le plus grand respect de l'état de droit.

Un Code de déontologie de la police nationale a été instauré par le décret n° 86-592 du 18 mars 1986. Rappelant les devoirs d'exemplarité, de respect absolu de la personne et de la loi, ce code est un outil appréciable de régulation interne. Afin de vérifier sa bonne application ainsi que celle de la loi, des instances de contrôle interne ont été mises en place, à l'instar de l'Inspection générale des services (IGS) et de l'inspection générale de la police nationale (IGPN).

En complément de ce dispositif, la loi du 6 juin 2000 a créé une autorité indépendante, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), compétente en matière de contrôle des droits et libertés pour l'ensemble des forces de sécurité publiques et privées. Son apport est considérable, tant en matière d'aide à la résolution de situations particulières qu'en matière de recommandations plus générales. Usage du

Taser, recours au menottage, conditions des fouilles et de la garde à vue : la CNDS est en pointe des débats concernant le respect des droits fondamentaux de la personne.

Plusieurs autres autorités indépendantes oeuvrent pour conforter l'action de la CNDS dans des domaines particuliers et connexes : la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ou encore la commission nationale des libertés informatiques ou la commission administrative d'accès aux documents administratifs.

Malgré cela, certaines atteintes aux droits et libertés ne sont jamais révélées et n'aboutissent pas à une saisine car il existe de nombreuses barrières psychologiques ou systémiques à la révélation de crimes et délits. Sont en cause notamment l'autorité du pouvoir hiérarchique et ses conséquences sur la carrière des individus concernés, ainsi qu'une interprétation parfois trop étroite du devoir de réserve au détriment de l'obligation pour tout fonctionnaire de révéler à l'autorité judiciaire les crimes et délits dont il a connaissance.

De plus, le dispositif décrit ci-dessus connaît de nombreuses limites. La CNDS ne dispose pas des moyens humains et financiers dont elle a besoin pour mener à bien ses missions. Son rôle purement consultatif et le caractère limité de ses pouvoirs aboutissent à ce que ses avis et recommandations soient peu suivis par l'État. Les complémentarités avec les autres autorités ne sont pas assez approfondies et les conditions permettant à celles-ci d'être plus efficaces et plus indépendantes ne sont elles-mêmes pas toujours réunies.

Enfin, la fusion de la Halde, de la CNDS, du contrôleur général des lieux de privation de liberté, du Défenseur des enfants et du Médiateur au sein d'un Défenseur des droits risque d'aggraver considérablement ce constat au regard du projet de loi organique issu de la première lecture à l'Assemblée nationale (n° 2991). Non seulement ce projet s'inscrit dans les logiques d'économies de la révision générale des politiques publiques, mais en outre, la confusion des missions de médiation et de contrôle des différentes autorités indépendantes pourrait se faire au détriment des missions de contrôle des droits et libertés. Cela est d'autant plus problématique que la qualité de l'exercice de ces missions sera tributaire de la personnalité et de la volonté d'indépendance du Défenseur, autorité

nommée par le Président de la République et dont les adjoints seront nommés par le Premier ministre.

La protection des libertés est un combat permanent. Aussi, il est indispensable, à côté du futur Défenseur des droits, de mettre en place une autorité publique non gouvernementale de contrôle de l'éthique de la sécurité totalement dédiée à cette mission, réellement indépendante, accessible à tous et à toutes et dotée de pouvoirs importants.

Tel est l'objet de cette proposition de loi visant à instituer un comité national d'éthique de la sécurité doté de pouvoirs accrus par rapport à l'actuelle CNDS, dont la disparition est envisagée, et de garanties d'indépendance plus solides que le futur Défenseur des droits.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Le comité national d'éthique de la sécurité, autorité non gouvernementale neutre et indépendante, est chargée, 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 et de l'éthique des personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République française.

Article 2

- ① Les membres du comité national d'éthique de la sécurité sont nommés comme suit pour une durée de trois ans non renouvelable :
- ② – le président, élu parmi ses membres ;
- ③ – un député membre de chaque groupe politique et désigné en son sein et un député représentant les élus non inscrits et désigné par ceux-ci ;
- ④ – un sénateur membre de chaque groupe politique et désigné en son sein et un sénateur représentant les élus non inscrits et désigné par ceux-ci ;
- ⑤ – un conseiller d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État ;
- ⑥ – 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 de ladite cour ;
- ⑦ – un conseiller maître, désigné par le premier président de la Cour des comptes ;
- ⑧ – six personnalités qualifiées de la société civile, désignées par les autres membres du comité national d'éthique de la sécurité notamment au regard de leurs expériences et compétences en matière de lutte contre les discriminations envers les personnes physiques et de toute autre atteinte aux droits et libertés.
- ⑨ Les membres du comité national d'éthique de la sécurité sont renouvelés par tiers tous les ans.

- ⑩ La qualité de membre du comité national d'éthique de la sécurité est incompatible avec l'exercice d'activités, à titre principal, dans le domaine de la sécurité.
- ⑪ Les parlementaires membres du comité national d'éthique de la sécurité cessent d'y exercer leurs fonctions lorsqu'ils cessent d'appartenir à l'assemblée au titre de laquelle ils ont été désignés. Le mandat des députés prend fin automatiquement avec la législature au titre de laquelle ils ont été élus.
- ⑫ Si, en cours de mandat, un membre du comité national d'éthique de la sécurité cesse d'exercer ses fonctions, le mandat de son successeur est limité à la période restant à courir.
- ⑬ Lors de la première constitution du comité national d'éthique de la sécurité suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, sont désignés par tirage au sort le tiers des membres, à l'exclusion du président, dont les mandats prendront fin à l'issue d'un délai d'un an.

Article 3

Le comité national d'éthique de la sécurité établit son règlement intérieur. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Article 4

- ① Le comité national d'éthique de la sécurité peut se saisir de toute situation relative à un manquement aux règles de l'éthique ou de la déontologie, et de toute situation dans laquelle il estime que les droits et libertés garantis par la constitution et par la loi sont mis en danger par l'une au moins des personnes mentionnées à l'article 1^{er}.
- ② Toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de l'éthique ou de la déontologie, commis par une ou plusieurs des personnes mentionnées à l'article 1^{er}, peut, par réclamation individuelle, porter directement ces faits à la connaissance du comité national d'éthique de la sécurité ou demander à ce qu'ils le soient. Ce droit appartient également aux ayants droit des victimes.
- ③ Le Premier ministre, un député, un sénateur ou toute personne morale ou autorité administrative indépendante compétente en matière de

protection des droits et libertés peut en outre saisir de son propre chef le comité national d'éthique de la sécurité de faits mentionnés au premier alinéa.

- ④ Le comité national d'éthique de la sécurité ne peut être saisi par les parlementaires qui en sont membres. Aucune autorité administrative, judiciaire, ou d'État ne peut s'opposer à la saisine du comité national d'éthique de la sécurité.
- ⑤ Pour être recevable, la réclamation doit être transmise au comité national d'éthique de la sécurité dans les deux années qui suivent les faits. Elle est gratuite et aucune règle formelle ne peut lui être opposée. Le comité national d'éthique de la sécurité adresse un accusé de réception à l'auteur de la saisine et, lorsque la saisine est indirecte, à la personne qui fait l'objet de la saisine ou l'a demandée. Toute décision de rejet doit être dûment motivée et accompagnée, le cas échéant, d'une indication des démarches à suivre pour que l'auteur de la saisine soit en mesure de faire valoir ses droits.
- ⑥ Une réclamation portée devant le comité national d'éthique 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.
- ⑦ Un commissaire du Gouvernement peut être appelé, sur demande du comité national d'éthique de la sécurité, à assister, avec une voix consultative, aux travaux et enquêtes du comité national d'éthique de la sécurité afin de lui apporter tous éléments utiles à l'exercice de ses missions.

Article 5

- ① Le comité national d'éthique de la sécurité recueille sur les faits portés à sa connaissance toute information utile.
- ② Les autorités publiques doivent prendre toutes mesures pour faciliter la tâche du comité national d'éthique de la sécurité. Elles ne peuvent s'y opposer. Elles communiquent à celle-ci, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission telle qu'elle est définie à l'article 1er.
- ③ Le comité national d'éthique de la sécurité 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 comité des suites données à ces demandes dans un délai raisonnable et motivent tout refus d'y accéder.

- ④ Les personnes privées exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République et leurs préposés communiquent au comité national d'éthique de la sécurité, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission.
- ⑤ Les agents publics ainsi que les dirigeants des personnes mentionnées au précédent alinéa et leurs préposés sont tenus de déférer aux convocations du comité national d'éthique de la sécurité et de répondre à ses questions. Les convocations mentionnent l'objet de l'audition.
- ⑥ 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 et remis à l'intéressé.
- ⑦ Lorsque ses demandes ne sont pas suivies d'effet, le comité national d'éthique de la sécurité peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'il fixe. Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, il peut saisir le juge des référés d'une demande motivée aux fins d'ordonner toute mesure que ce dernier juge utile. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.
- ⑧ Le comité national d'éthique de la sécurité peut consulter toute personne physique ou morale dont le concours lui paraît utile. Il peut demander au vice-président du Conseil d'État et au premier président de la Cour de cassation de faire procéder à toutes études. Lorsque le comité est saisi d'une réclamation, non soumise à une autorité juridictionnelle, qui soulève une question touchant à l'interprétation ou à la portée d'une disposition législative ou réglementaire, il peut consulter le Conseil d'État. L'avis du Conseil d'État est rendu public.
- ⑨ Le caractère secret des informations et pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique extérieure. Les informations couvertes par le secret médical et le secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client ne peuvent lui être communiquées qu'à la demande expresse de la personne concernée, sauf lorsqu'elles sont relatives à des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou une personne qui n'est

pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique.

- ⑩ Toute personne physique ou morale ayant saisi le comité national d'éthique de la sécurité ne peut faire l'objet ni de poursuites judiciaires ni de poursuites administratives sur les faits qu'elle porte à connaissance. En l'espèce, toute personne physique ou morale en acquiert ainsi la protection pour les mêmes raisons pendant toute la durée nécessaire à l'accomplissement de la mission engagée par le comité national d'éthique de la sécurité.

Article 6

- ① Le comité national d'éthique de la sécurité 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, après un préavis adressé aux agents intéressés et aux personnes ayant autorité sur eux, ou pour le compte desquelles l'activité de sécurité en cause était exercée, afin de leur permettre d'être présents.
- ② L'accès aux lieux mentionnés au précédent alinéa ne peut être refusé.
- ③ Le comité national d'éthique de la sécurité peut décider de procéder à une vérification sans préavis si elle estime que la présence des agents intéressés ou des personnes ayant autorité sur eux n'est pas nécessaire ou constituerait une entrave à ses missions ou ses décisions à venir.
- ④ Lors de ses vérifications sur place et de ses visites, le comité national d'éthique de la sécurité peut entendre toute personne susceptible de fournir des informations. Il doit pouvoir s'entretenir avec toute personne dont le concours lui paraît utile dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges.

Article 7

- ① Le comité national d'éthique de la sécurité adresse aux autorités publiques et aux dirigeants des personnes privées mentionnées à l'article premier intéressés tout avis ou recommandation visant à remédier aux manquements constatés ou à en prévenir le renouvellement.

- ② Les mêmes autorités ou personnes concernées sont tenues, dans un délai fixé par le comité national d'éthique de la sécurité, de rendre compte à celui-ci de la suite donnée à ces avis ou recommandations.
- ③ 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 comité national d'éthique de la sécurité peut établir un rapport spécial qui est publié au Journal officiel de la République française.
- ④ Le comité national d'éthique de la sécurité dispose d'un pouvoir d'injonction. Il peut donner force contraignante à un avis ou à une recommandation, ou à une ou plusieurs dispositions d'un avis ou d'une recommandation. Lorsqu'il n'est pas donné suite à un telle injonction dans un délai déterminé par le comité national d'éthique de la sécurité, ce dernier peut saisir le juge compétent d'une demande motivée aux fins d'ordonner toute mesure que ce dernier juge utile.

Article 8

- ① Le comité national d'éthique de la sécurité peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction.
- ② Lorsque le comité national d'éthique de la sécurité est saisi de faits donnant lieu à une enquête judiciaire ou pour lesquels une information judiciaire est ouverte ou des poursuites judiciaires sont en cours, il doit recueillir l'accord préalable des juridictions saisies ou du procureur de la République, selon le cas, pour la mise en oeuvre des dispositions de l'article 5 relatives à la communication des pièces et des dispositions de l'article 6. La décision des juridictions saisies ou du procureur de la République doit intervenir dans un délai compatible avec les objectifs du comité national d'éthique de la sécurité.
- ③ Si le comité national d'éthique de la sécurité estime que les faits mentionnés dans la saisine laissent présumer l'existence d'une infraction pénale, elle les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale.
- ④ Le procureur de la République informe le comité national d'éthique de la sécurité de la suite donnée aux transmissions faites en application de l'alinéa précédent. Toute décision de rejet doit être dûment motivée au

regard des objectifs particuliers et de la mission générale du comité national d'éthique de la sécurité.

Article 9

- ① Sans préjudice des dispositions des articles 7 et 8, le comité national d'éthique de la sécurité 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 comité national d'éthique de la sécurité de la suite donnée aux transmissions effectuées en application du présent article et, en cas de refus, des raisons de sa décision.
- ② À défaut d'information dans le délai qu'il a fixé ou s'il estime, au vu des informations reçues, que sa saisine n'a pas été suivie des mesures nécessaires, le Comité national d'éthique de la sécurité peut établir un rapport spécial qui est communiqué à l'autorité mentionnée au premier alinéa. Il rend public au *Journal officiel* ce rapport et la réponse de cette autorité.

Article 10

Le comité national d'éthique de la sécurité tient informé chaque personne physique ou morale l'ayant saisi de l'ensemble des actions qu'il engage pour sa défense.

Article 11

Le comité national d'éthique de la sécurité peut proposer au Gouvernement et au Parlement toute modification de la législation ou de la réglementation dans les domaines de sa compétence.

Article 12

Le comité national d'éthique de la sécurité remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport portant sur les conditions d'exercice et sur les résultats de son activité. Ce rapport comprend une appréciation qualitative du respect des droits et libertés par les forces de sécurité publiques et privées au regard de la Constitution, du droit européen et du droit international. Ce rapport est rendu public.

Article 13

Les membres du comité national d'éthique de la sécurité, ainsi que les personnes que le comité consulte par application du sixième alinéa de l'article 5, sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports prévus aux articles 7 et 12.

Article 14

Au deuxième alinéa de l'article 6 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, après les mots : « Médiateur de la République », sont insérés les mots : « et, lorsque cela comporte un risque pour les personnes auteures de la saisine ou ayant témoigné dans le cadre de l'instruction, à ceux adressés au comité national d'éthique de la sécurité, »

Article 15

Les crédits nécessaires au comité national d'éthique de la sécurité pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits dans un programme spécifique de la mission « pouvoirs publics » de l'État. Le président du comité national d'éthique de la sécurité élabore le budget selon les principes applicables à l'Assemblée nationale et au Sénat en vue de garantir leur indépendance. Il est ordonnateur des dépenses du comité national d'éthique de la sécurité. Il nomme ses agents et a autorité sur ses services.

Article 16

- ① Est puni d'une amende de 25 000 € le fait de ne pas communiquer au comité national d'éthique de la sécurité, dans les conditions prévues à l'article 5, les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission ou de ne pas déférer, dans les conditions prévues au même article, à ses convocations ou d'empêcher les membres de la commission d'accéder, dans les conditions prévues à l'article 6, aux locaux professionnels.
- ② Les personnes physiques encourent également les peines complémentaires suivantes :

- ③ 1° L'interdiction des droits civils, civiques et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal ;
- ④ 2° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal.
- ⑤ Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal, du délit défini au premier alinéa. Les peines encourues par les personnes morales sont :
 - ⑥ 1° l'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal ;
 - ⑦ 2° l'exclusion des marchés publics, suivant les modalités prévues par le 5° de l'article 131-39 du code pénal ;
 - ⑧ 3° l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, suivant les modalités prévues par le 9° de l'article 131-39 du code pénal.

Article 17

La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte. Elle ne s'applique pas aux agents de la Polynésie française, du territoire des îles Wallis-et-Futuna, de la Nouvelle-Calédonie et des provinces de la Nouvelle-Calédonie.

Article 18

Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente proposition de loi sont compensées à due concurrence par le relèvement du taux mentionné au premier alinéa de l'article 1^{er} du code général des impôts ainsi que par le relèvement du taux de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu prévu à l'article 197 du même code.

