

N° 173

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 janvier 2000

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant **création** d'une **Commission nationale de déontologie de la sécurité,***

Par M. Henri de RICHEMONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Michel Duffour, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balareello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoeye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Simon Loueckhote, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 621, 723 et TA 145.

Sénat : 480 (1997-1998).

Sécurité publique.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
I. L'ÉMERGENCE D'UNE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ	7
A. LES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES APPLICABLES	8
1. <i>Le code de déontologie de la police nationale</i>	9
2. <i>Les textes régissant la gendarmerie nationale</i>	10
3. <i>Les textes spécifiques aux autres administrations</i>	10
B. LA SENSIBILISATION DES PERSONNELS	10
1. <i>Dans la police nationale</i>	11
2. <i>Dans la gendarmerie nationale</i>	12
3. <i>Dans la douane</i>	12
C. LES ORGANES DE CONTRÔLE	12
1. <i>Les contrôles dans la police nationale</i>	13
a) <i>Les corps de contrôle à vocation générale</i>	13
b) <i>Des instances spécialisées en matière de déontologie</i>	14
2. <i>Les contrôles dans la gendarmerie nationale</i>	14
a) <i>Les corps de contrôle</i>	14
b) <i>Les réflexions en cours à la suite de « l'affaire des paillotes »</i>	15
3. <i>Les contrôles dans la douane</i>	15
4. <i>Les contrôles dans l'administration pénitentiaire</i>	15
D. LES SANCTIONS PRONONCÉES	16
E. LES EXEMPLES ÉTRANGERS	18
II. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE AUTORITÉ INDÉPENDANTE POUR VEILLER AU RESPECT DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ	19
A. LE PROJET INITIAL : UNE AUTORITÉ MORALE S'EXERÇANT SUR DES ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS DE LA SÉCURITÉ	19
1. <i>La création d'une nouvelle autorité administrative indépendante</i>	19
2. <i>Un champ de compétence comprenant des acteurs publics et privés de la sécurité</i>	20
3. <i>Une saisine par l'intermédiaire des parlementaires</i>	21
4. <i>Un pouvoir d'investigation réel</i>	22
5. <i>Un dessaisissement en cas de poursuites judiciaires</i>	22
6. <i>Une simple autorité morale</i>	22
B. UN CHAMP DE COMPÉTENCE ET DES PRÉROGATIVES ÉTENDUS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	23
1. <i>Une extension notable du champ de compétence</i>	24
2. <i>Un accroissement des prérogatives de la Commission</i>	24
a) <i>Non dessaisissement en cas de poursuites judiciaires</i>	24
b) <i>Création d'un délit d'entrave</i>	25
c) <i>Des investigations facilitées</i>	25
d) <i>L'autorité du président sur les services</i>	25

3. <i>Autres modifications</i>	25
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : UNE CRÉATION OPPORTUNE DEVANT ÊTRE A LA FOIS APPROFONDIE ET TEMPÉRÉE	26
A. ACCEPTER LA CRÉATION DE LA NOUVELLE AUTORITÉ	26
1. <i>Une création générant des interrogations</i>	26
a) Faut-il créer une nouvelle autorité indépendante ?	26
b) Le pouvoir disciplinaire et la justice ne sont-ils pas suffisants ?	27
c) A quelles règles déontologiques se référer ?	28
d) N'y a-t-il pas une suspicion injustifiée à l'égard des forces de sécurité ?	28
2. <i>Une création cependant opportune</i>	29
a) Un recours pouvant être utile aux citoyens	29
b) Un bon accueil de la part des acteurs de la sécurité	29
c) Une intervention complémentaire de celles du pouvoir disciplinaire ou de la justice	30
d) Un rôle positif des parlementaires	30
e) La détermination d'un socle de règles déontologiques communes	31
B. MODIFIER LE TEXTE POUR APPORTER DE MEILLEURES GARANTIES AU CITOYEN	31
1. <i>Élargir le champ de compétence de la commission nationale à l'administration pénitentiaire</i>	31
2. <i>Prévoir la sanction des dénonciations calomnieuses</i>	32
3. <i>Assurer les droits de la défense</i>	33
4. <i>Renforcer l'information des auteurs de saisine</i>	34
5. <i>Garantir l'efficacité de l'action de la Commission</i>	34
a) Garantir sa continuité	35
b) Limiter les incompatibilités	35
c) Exiger des délais de réponse	35
EXAMEN DES ARTICLES	37
• Article premier Création et champ de compétence de la Commission nationale de déontologie de la sécurité	37
• Article 2 Composition de la Commission nationale	43
• Article 3 Règlement intérieur et partage des voix	45
• Article 4 Saisine de la Commission nationale	46
• Article 5 Pouvoirs d'investigation de la Commission nationale	47
• Article 6 Vérifications sur place	49
• Article 7 Suites de la saisine	50
• Article 8 Rapports avec la justice	50
• Article 9 Rapports avec l'autorité disciplinaire	53
• Article additionnel après l'article 9 Information des parlementaires par la Commission nationale	53
• Article 10 Propositions de modifications législatives et réglementaires	54
• Article 11 Rapport annuel	54
• Article 12 Secret professionnel	55
• Article 13 Fonctionnement de la Commission nationale	55
• Article 13 bis Délit d'entrave	56
• Article 14 Application dans les territoires d'outre-mer	56
TABLEAU COMPARATIF	58

ANNEXE ETUDE D'IMPACT 75

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le jeudi 20 janvier 2000, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a procédé à l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité.

La commission, après s'être demandé s'il était nécessaire de créer une nouvelle autorité indépendante en concurrence avec le pouvoir disciplinaire et la justice, a considéré qu'une telle instance pourrait être un recours utile aux citoyens au service d'une transparence accrue des services de sécurité.

Elle a de plus estimé que cette commission pourrait contribuer à la définition d'un socle commun de règles de conduite à l'usage des acteurs tant privés que publics de la sécurité.

Souhaitant apporter des garanties supplémentaires au citoyen, elle a préconisé l'adoption de modifications tendant à :

- élargir à **l'administration pénitentiaire** le champ de compétence de la commission ;

- prévoir explicitement la sanction des **dénonciations calomnieuses** ;

- assurer les **droits de la défense** à l'occasion des demandes de communication de pièces et des vérifications sur place ;

- **renforcer l'information des auteurs de saisine** sur l'examen d'une réclamation ;

- garantir une **meilleure efficacité de la commission** en assurant sa continuité, en limitant les incompatibilités opposables à ses membres et en lui permettant de fixer aux personnes détentrices du pouvoir disciplinaire des délais de réponse.

La commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter le texte ainsi modifié.**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité, adopté par l'Assemblée nationale le 4 juin 1998.

L'annonce de ce projet figurait dans la déclaration de politique générale de M. Lionel Jospin en juin 1997 et avait été réitérée lors du colloque de Villepinte, en octobre de la même année.

Ce projet a pour objet de créer une nouvelle autorité indépendante chargée de faire respecter les règles déontologiques par les acteurs de la sécurité sur le territoire français.

Dans la lignée de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995, qui avait prévu une « coproduction » de la sécurité par des acteurs publics et privés, ce projet de loi a la particularité de vouloir soumettre l'ensemble des acteurs tant privés que publics à la régulation de la nouvelle autorité.

La déontologie a pris une importance grandissante depuis le début des années 1980, sous l'influence notamment des travaux du Conseil de l'Europe. Son respect est le gage des relations de confiance pouvant s'instaurer entre les forces de sécurité et les citoyens.

Saisie des réclamations des citoyens par l'intermédiaire des parlementaires, la nouvelle commission devrait développer une action complémentaire à celles du pouvoir disciplinaire et de la justice pour répondre à une préoccupation croissante de transparence des forces de sécurité.

I. L'ÉMERGENCE D'UNE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

La déontologie, étymologiquement « *science des devoirs* » tend à fixer des règles de comportement dans l'exercice d'une profession donnée. Distincte du droit et de la morale, elle ne peut manquer d'interférer avec ces deux disciplines.

Le serment d'Hippocrate a été considéré comme la première tentative pour imposer le respect volontaire de devoirs à une profession. Les médecins se sont dotés en 1945 d'un code de déontologie, approuvé par décret en Conseil d'État, dont leur ordre professionnel est chargé d'assurer le respect.

Le principe d'application de règles déontologiques aux acteurs de la sécurité est relativement récent. Alors que la protection des droits de l'homme devenait une préoccupation majeure de nos démocraties, il s'est affirmé progressivement comme un élément essentiel de sauvegarde de la liberté individuelle. Il a ainsi précédé un mouvement de prise en compte de la déontologie dans l'ensemble de la fonction publique.

Dès 1979, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, considérant notamment que « *le système européen de protection des droits de l'homme serait renforcé si la police se voyait proposer des règles de déontologie tenant compte des droits de l'homme et des libertés fondamentales* », a adopté une résolution (n° 690) relative à la Déclaration sur la police. Cette déclaration avait la particularité de prévoir aussi bien les devoirs incombant aux policiers dans l'exercice de leurs fonctions que les garanties statutaires dont ils devaient bénéficier en contrepartie.

Depuis lors, la déontologie est prise en compte à des degrés divers par **l'ensemble des corps de fonctionnaires** participant à la sécurité publique que ce soit par l'élaboration de règles spécifiques ou une sensibilisation des personnels à des règles préexistantes. Le contrôle du respect de cette déontologie est effectué par l'autorité hiérarchique et les corps de contrôle propres à chaque corps. Dans les cas graves, le juge pénal intervient. Les manquements à la déontologie sont donc susceptibles de faire l'objet de sanctions disciplinaires et de sanctions pénales.

Le secteur privé, en revanche n'est à l'heure actuelle pas soumis à des règles déontologiques propres.

A. *LES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES APPLICABLES*

L'ensemble des acteurs publics ou privés de la sécurité est en tout état de cause soumis aux **principes de valeur constitutionnelle** et principalement à la déclaration universelle des droits de l'Homme de 1789.

Les agents doivent également respecter certaines **normes internationales** :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et notamment son article 3 prohibant les traitements inhumains ou dégradants ;

- la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants ouverte à la signature des membres du Conseil de l'Europe le 26 novembre 1987 ;

- les pactes de l'ONU du 16 décembre 1966 sur les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux.

Les acteurs de la sécurité doivent également se conformer aux dispositions du **code pénal** et du **code de procédure pénale**.

Les **fonctionnaires** sont soumis aux **lois statutaires de la fonction publique** réglant leurs droits et obligations : loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, (titre I du statut général) et loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (titre II du statut général).

Outre ces textes, s'appliquent aux fonctionnaires les **principes jurisprudentiels dégagés par le Conseil d'État**, notamment celui de la non-dissociation de la vie privée et de la vie professionnelle quand le comportement de l'agent peut porter atteinte à l'image de l'administration.

La jurisprudence de la **Cour européenne des droits de l'Homme** prend une importance accrue. La France a d'ailleurs été condamnée pour torture le 28 juillet dernier pour des faits intervenus lors d'une garde à vue, à Bobigny, en 1991, avant même que la condamnation des policiers mis en cause, prononcée par la Cour d'appel de Versailles, le 1^{er} juillet 1999, ne soit devenue définitive.

S'agissant du **secteur privé**, l'exercice d'activités de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds est soumis, par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, à une **autorisation préfectorale** subordonnée à l'absence de condamnation disciplinaire ou pénale pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou au bonnes moeurs ou pour atteinte à la sécurité des personnes et

des biens. Aucune règle déontologique spécifique n'est applicable à la profession.

S'agissant les **polices municipales**, la dimension déontologique a été intégrée dans la loi n° 99-291 du 15 avril 1999, l'article 10 ayant prévu l'élaboration d'un code de déontologie, par décret en Conseil d'État après avis de la commission consultative des polices municipales. Ce décret n'est pas encore intervenu.

Des textes spécifiques s'appliquent en outre aux différents corps de fonctionnaires.

1. Le code de déontologie de la police nationale

Dans le droit fil de la Déclaration sur la police de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de 1979, l'article 4 de la loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale, initiée par M. Pierre Joxe, prévoyait l'élaboration d'un **code de déontologie de la police nationale**.

Ce code résulte du décret n° 86-592 du 18 mars 1996 pris sur le rapport de M. Pierre Joxe. Composé de vingt articles répartis en trois titres, il traite successivement des devoirs généraux de la police nationale, des droits et des devoirs respectifs des fonctionnaires de police et des autorités de commandement, et du contrôle de la police.

Il prévoit notamment le respect des personnes, sans distinction d'origine, l'obligation d'assistance aux personnes même quand le fonctionnaire n'est pas en service, l'usage proportionné des armes, l'interdiction d'exercer des violences à l'encontre des personnes gardées à vue et l'obligation de ne pas se conformer à un ordre manifestement illégal.

Les manquements à ses dispositions sont, d'après l'article 6, susceptibles d'entraîner des sanctions disciplinaires, voire pénales.

La loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 a précisé dans son article 4 que les missions de la police devaient être exécutées dans le respect du code de déontologie de la police nationale.

Les fonctionnaires de police sont soumis à leurs **statuts particuliers** résultant des décrets du 9 mai 1995. L'article 3 du décret n° 95-654 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale fait référence au code de déontologie de la police nationale. Les articles 113-38 à 113-40 du **règlement général d'emploi** résultant de

l'arrêté du 22 juillet 1996 sont consacrés à la pratique de la déontologie policière.

De nombreuses instructions définissent en outre des principes d'action à portée déontologique. On en donnera comme exemple l'instruction ministérielle du 22 décembre 1995 pour une action plus soutenue de la police auprès des usagers et des victimes d'infractions ou celle du 10 avril 1997 sur l'exercice de l'autorité hiérarchique dans la police nationale.

2. Les textes régissant la gendarmerie nationale

La gendarmerie n'a pas élaboré de code de déontologie spécifique.

Les principes déontologiques **sont compris dans différents textes**, à savoir, essentiellement : la loi du 28 germinal An VI relative à l'organisation de la gendarmerie, le serment du gendarme, le décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie, la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires et le décret n° 75-675 du 28 juillet 1975 portant règlement de discipline générale dans les armées.

Ces textes concernent principalement le respect de la loi, le contrôle de l'usage de la force, le respect de la personne humaine, la transparence dans l'exercice des missions, la neutralité, la disponibilité et les règles liées à l'état de militaire.

3. Les textes spécifiques aux autres administrations

S'agissant des **douaniers**, il convient de souligner que la notion de corruption figurant à l'article 59 du code des douanes est plus stricte que celle donnée par le code pénal.

L'administration pénitentiaire va être dotée d'un **code de déontologie** précisant les règles du code de procédure pénale s'appliquant aux agents de l'administration pénitentiaire (art. D 219 à D 221 du code de procédure pénale). Le projet de code a été présenté à la commission consultative des droits de l'Homme. Il fera l'objet d'un décret en Conseil d'État.

B. LA SENSIBILISATION DES PERSONNELS

La formation à la déontologie fait partie intégrante de la formation initiale et continue des fonctionnaires en charge de la sécurité.

1. Dans la police nationale

Tous les corps de fonctionnaires actifs de la police nationale bénéficient d'une formation initiale spécifique à la déontologie. Des questions déontologiques sont également abordées lors d'autres cours. La déontologie a d'ailleurs été annoncée aux assises nationales de la formation tenues à la Villette en février 1998 comme étant un enseignement prioritaire, au même titre que l'adaptation à la police de proximité, la formation aux technologies nouvelles et la sensibilisation aux questions internationales.

Formation initiale des personnels de la police nationale

	Adjoints de sécurité	Gardiens de la paix	Lieutenants de police	Commissaires de police
Durée totale	272 heures	1248 heures	1050 heures	1085 heures
Déontologie	3 heures	30 heures	32 heures	38 heures
Libertés publiques	5 heures	15 heures	30 heures	30 heures
Procédure pénale	3 heures	30 heures	32 heures	38 heures

Des stages et séminaires spécifiquement consacrés à la déontologie ou intégrant la dimension déontologique sont en outre régulièrement organisés dans le cadre de la formation continue.

Une **carte personnelle** comprenant les principaux extraits du code de la déontologie est remise à chaque fonctionnaire de police entrant en activité.

Un **guide pratique de la déontologie de la police nationale** a été élaboré en 1998 par le Haut conseil de déontologie de la police nationale. Ce manuel rappelle les règles de déontologie s'imposant au fonctionnaire de police dans les différentes relations que celui-ci entretient avec le public ou avec son administration. Remis solennellement à chaque fonctionnaire à la sortie de l'école, il ne semble pas encore être connu de l'ensemble des fonctionnaires de police.

2. Dans la gendarmerie nationale

Un cours intitulé « éthique et déontologie » est incorporé à la formation initiale des officiers (16 heures) et des sous-officiers (28 heures).

Concernant la formation continue, un module de 8 heures est dispensé aux officiers au cours du stage du diplôme d'état major de la gendarmerie-diplôme technique de la gendarmerie et 4 heures sont consacrées à cet enseignement s'agissant des sous-officiers participant au stage national de qualification au commandement. Des séances sont également prévues lors des stages de formation motocycliste et de police judiciaire à Fontainebleau.

La déontologie figure également au programme d'instruction des gendarmes adjoints volontaires et des gendarmes auxiliaires.

3. Dans la douane

L'ensemble des personnels reçoit, dans le cadre de la formation initiale, une formation à la déontologie mettant particulièrement l'accent sur les tentatives de corruption dont ils peuvent faire l'objet.

Des conférences sont consacrées à la déontologie dans le cadre de la formation continue des agents.

Le bulletin officiel des douanes publie trimestriellement sous une forme anonyme les sanctions prononcées contre les agents. Ces publications font l'objet de commentaires lors des formations.

Des notes de rappel déontologique précisant les conduites à tenir dans certaines circonstances sont diffusées dans les services à échéance régulière. L'ensemble de ces notes de rappel constitue le **guide pratique de déontologie douanière**.

C. LES ORGANES DE CONTRÔLE

Les fonctionnaires sont soumis en permanence au contrôle hiérarchique. Interviennent également des corps de contrôle spécifiques dans chaque ministère.

Les services sont également soumis au contrôle de certains **organes internationaux** tels le comité contre la torture de l'organisation des Nations unies et le **Comité de prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants** du Conseil de l'Europe. Ce dernier s'est rendu en France à

plusieurs reprises. Aux termes de l'article 2 de la convention du 26 novembre 1987, il est compétent pour visiter les lieux « où les personnes sont privées de liberté par une autorité publique ». Relèvent ainsi de sa compétence, outre les établissements pénitentiaires et les locaux de garde à vue et de rétention administrative des étrangers en situation irrégulière, les hôpitaux psychiatriques.

1. Les contrôles dans la police nationale

a) Les corps de contrôle à vocation générale

L'inspection générale de la police nationale (IGPN) est saisie par la direction générale de la police nationale sur le plan administratif ou par les autorités judiciaires dans le cadre d'enquêtes préliminaires ou de commissions rogatoires, une enquête administrative étant souvent menée en parallèle avec une enquête judiciaire. Elle ne traite que des affaires importantes en raison de la gravité des faits allégués ou des retentissements pouvant intervenir dans l'opinion publique ou sur le fonctionnement des services.

L'inspection générale des services (IGS) dépend de l'IGPN mais a un mode de fonctionnement différent de celle-ci. Elle a compétence dans le ressort de la préfecture de police de Paris. Elle est saisie de la majeure partie des questions disciplinaires et reçoit les plaintes des particuliers concernant les fonctionnaires de police. Sur 871 dossiers ouverts à l'IGS en 1998, **un tiers des dossiers, soit 281, émanait d'une saisine de particuliers.**

Dossiers ouverts à l'Inspection générale de la police nationale

	1994	1995	1996	1997	1998
Total IGPN	1384	1364	1165	1170	1153
dont IGS	1068	1049	873	862	871

En 1998, l'IGPN a proposé 406 sanctions disciplinaires et 70 suspensions de fonctions.

b) Des instances spécialisées en matière de déontologie

Des instances ont été successivement mises en place en interne en vue de traiter les questions de déontologie propres à la police nationale.

Le décret n° 93-127 du 16 février 1993, pris à l'initiative de M. Paul Quilès, alors ministre de l'intérieur, a institué un **Conseil supérieur de l'activité de la police nationale** chargé d'émettre des avis sur le fonctionnement des services de la police nationale dans ses relations avec le public. Ce conseil pouvait être saisi de faits déterminés notamment par des parlementaires, des syndicats de policiers et des associations déclarées. Il n'a jamais fonctionné, ayant été supprimé dès le 7 mai 1993 (décret n° 93-810).

Par décret n° 93-1081 du 9 septembre 1993, pris sur le rapport de M. Charles Pasqua, alors ministre de l'intérieur, a été instituée une nouvelle instance, le **haut conseil de la déontologie de la police nationale**, mis en place en 1995. Ce conseil, chargé de donner des avis sur des questions de déontologie policière, ne pouvait être saisi que par le ministre de l'intérieur. Il a notamment effectué une étude sur les relations entre la police et les sectes et une évaluation de la formation en matière de déontologie dans la police nationale. Il a également élaboré en 1998 le **guide pratique de la déontologie de la police nationale** évoqué ci-dessus. Ce conseil est appelé à disparaître dès la promulgation de la présente loi. Ceux de ses membres dont le mandat arrivait à expiration n'ont d'ailleurs pas été renouvelés, si bien que son président, M. Pierre Bordry, nommé pour 3 ans à la suite de la démission de son prédécesseur, se retrouve à l'heure actuelle son seul et unique membre.

2. Les contrôles dans la gendarmerie nationale

a) Les corps de contrôle

Des inspections et des enquêtes de commandement sont menées par l'autorité hiérarchique.

Le ministre de la défense dispose de deux structures d'inspection à vocation généraliste. Le corps des inspecteurs généraux des armées, constitué de quatre inspecteurs généraux issus des trois armées et de la gendarmerie, et le corps du contrôle général des armées.

L'inspection technique de la gendarmerie est à la disposition du directeur général de la gendarmerie. Elle peut être chargée de missions d'enquêtes administratives ou judiciaires. Elle ne traite que les affaires les plus graves, les autres étant traitées à l'échelon local.

b) Les réflexions en cours à la suite de « l'affaire des paillotes »

Les événements constatés en Corse au printemps 1999 ont conduit le ministère de la Défense à souhaiter une amélioration de l'efficacité du dispositif existant.

C'est ainsi qu'une commission de réflexion sur les contrôles et les inspections en gendarmerie a été mise sur pied sous la présidence de M. Charles Barbeau, ancien directeur général de la gendarmerie. Elle doit apprécier les instruments et procédures de contrôle dont disposent le ministre et la hiérarchie, faire des propositions afin d'améliorer le fonctionnement de la gendarmerie et compléter si besoin est, les possibilités de recours offertes aux militaires recevant des ordres illégaux.

Parallèlement, le centre de prospective de la gendarmerie nationale mène depuis le 1^{er} octobre 1999 et jusqu'au 1^{er} octobre 2000, une étude sur la manière dont les gendarmes mettent en œuvre les enseignements qui leur sont dispensés. Des propositions en matière de déontologie et de formation en sont attendues.

3. Les contrôles dans la douane

L'administration des douanes ne comporte pas de corps de contrôle spécifiquement chargé d'enquêter en matière disciplinaire. Les agents sont principalement soumis à un contrôle comptable et à un contrôle hiérarchique poussé. L'inspection des services, placée sous l'autorité du directeur général, enquête cependant exceptionnellement sur des agissements fautifs.

4. Les contrôles dans l'administration pénitentiaire

L'administration pénitentiaire fait l'objet de contrôles, intérieurs et extérieurs, à caractère hiérarchique, administratif, judiciaire et juridictionnel.

Le contrôle hiérarchique est exercé par les chefs d'établissement, les directeurs régionaux et la direction de l'administration pénitentiaire. Les détenus ont la faculté d'adresser sous pli fermé des courriers aux autorités hiérarchiques.

Le contrôle administratif est effectué par **l'inspection des services pénitentiaires**. Celle-ci a effectué 66 déplacements en 1998 et 55 en 1999 dans des services déconcentrés pour des missions d'observation et de contrôle, ou pour mener des enquêtes à la suite d'incidents. **L'inspection des affaires sociales** est également amenée à intervenir. En charge des questions sanitaires,

elle peut être saisie de requêtes individuelles, 386 réclamations de détenus lui ayant été adressées en 1998 et 441 en 1999.

Ce contrôle est exercé par ailleurs par les **commissions de surveillance** instituées auprès de chaque établissement. Composées des autorités judiciaires et administratives locales, elles sont présidées par le préfet. Elles visitent les établissements au moins une fois par an.

Les détenus s'adressent également de manière ponctuelle aux **autorités administratives indépendantes** que sont le Médiateur de la République et la Commission d'accès aux documents administratifs qu'ils saisissent pour obtenir communication de leur dossier.

La loi investit en outre les **autorités judiciaires** d'un pouvoir de contrôle.

Les articles D. 176 à D. 179 du code de procédure pénale prévoient des **visites obligatoires des établissements pénitentiaires** avec des fréquences variables (mensuelle, trimestrielle ou annuelle) de la part de différentes **autorités judiciaires** : juge de l'application des peines, président de la chambre d'accusation, juge des enfants, procureur de la République et procureur général de la République.

Un rôle particulier est dévolu **au juge d'application des peines** dans la surveillance des conditions de détention, notamment par les articles D. 116, D. 259, D. 250-6, D. 280 et D. 283-1 du code de procédure pénale.

Depuis l'arrêt Marie du 17 février 1995, le **juge administratif** accepte de connaître du contentieux des sanctions disciplinaires infligées aux détenus. En application du décret du 2 avril 1996, ces derniers ont néanmoins l'obligation d'effectuer un recours administratif préalable auprès du directeur régional des services pénitentiaires avant de saisir une juridiction.

En pratique, l'ensemble de ces contrôles, notamment des contrôles extérieurs, apparaissent plus formels que réels. Constatant leur insuffisance, le garde des Sceaux a chargé une commission présidée par M. Guy Canivet d'élaborer des propositions en vue d'améliorer le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires.

D. LES SANCTIONS PRONONCÉES

En moyenne, **2% des effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale** font l'objet annuellement de sanctions disciplinaires.

2320 sanctions ont ainsi été prononcées à l'encontre de personnels actifs de la police nationale en 1998, dont 3,6% pour violences.

Sanctions disciplinaires prononcées dans la police (personnels actifs)

	1996	1997	1998
Commissaires	11	3	12
Officiers	179	175	142
Gardiens	2320	2454	2166
Total	2510	2632	2320

En 1998, 1916 sanctions disciplinaires ont été prononcées à l'encontre de militaires de la gendarmerie. Des poursuites pénales ont été engagées à l'encontre de 185 militaires et 34 militaires ont fait l'objet d'une condamnation.

Les sanctions disciplinaires prononcées dans la gendarmerie

	1995	1996	1997	1998	1999 (au 21-12)
Officiers	32	25	29	41	25
Sous-officiers	2189	1963	2123	1875	1434

Le nombre de sanctions prononcées en 1997 s'est élevé à 344 pour 25 000 agents en 1997 (1,4%) dans l'**administration pénitentiaire**, 88 d'entre elles pouvant être rattachées directement à des manquements à la déontologie. En 1998, 57 sanctions ont été prononcées pour des manquements à la déontologie et parmi les dossiers correspondants, 45 ont donné lieu à des poursuites pénales ayant abouti à ce jour à une vingtaine de condamnations.

S'agissant de la **douane**, 69 sanctions ont été prononcées en 1998 pour 20 000 agents. La proportion annuelle d'agents sanctionnés s'établit généralement entre 0,25 et 0,5% de la population douanière. Sur les années

1996 à 1999 incluses, 62 douaniers ont fait l'objet de poursuites pénales pour atteinte à la déontologie dont un peu plus de la moitié ont fait l'objet de condamnations.

E. LES EXEMPLES ÉTRANGERS

Plusieurs pays étrangers ont mis en place des organes de contrôle extérieur de la police pouvant être actionnés par les citoyens. Ils sont quelquefois dotés de véritables pouvoirs juridictionnels et certains disposent de leur propre personnel d'enquête.

Leur champ de compétence ne s'étend cependant qu'aux forces de sécurité publique et non à l'exercice d'activités de sécurité privée.

En Belgique, la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements a créé un comité permanent de contrôle des services de police, appelé le « comité P » et un comité permanent des services de renseignements, appelé « comité R ».

L'objet principal de ce « comité P » est de veiller au respect des libertés par les services en cause. Il lui est attaché un service d'enquête.

Ce comité est composé de membres nommés par les deux chambres du Parlement. Il peut s'auto-saisir ou être actionné par les assemblées parlementaires ou le ministre ou l'autorité responsable.

Des plaintes peuvent être introduites auprès de son service d'enquête par toute personne s'estimant victime d'un manquement de la part des services de police. Le service d'enquête dispose de pouvoirs très larges, son personnel étant notamment investi de la qualité d'officier de police judiciaire.

En Grande-Bretagne, une instance « The Police Complaints Authority », instituée dès 1984, supervise les enquêtes menées par les services de police à l'égard de leurs membres à la suite de plaintes adressées par des particuliers aux services de police locaux et au chef de la police locale.

Au Québec, a été mis en place un système juridictionnel de contrôle spécifique extrêmement sophistiqué chargé de réprimer les atteintes au code de la déontologie policière datant de 1990. Les plaintes des particuliers sont adressées à un Commissaire, puis éventuellement examinées par le Comité de déontologie policière, organe indépendant disposant d'un pouvoir de sanction sous le contrôle, en appel, de la Cour du Québec.

II. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE AUTORITÉ INDÉPENDANTE POUR VEILLER AU RESPECT DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

A. *LE PROJET INITIAL : UNE AUTORITÉ MORALE S'EXERÇANT SUR DES ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS DE LA SÉCURITÉ*

1. La création d'une nouvelle autorité administrative indépendante

Le projet de loi crée une **nouvelle autorité administrative indépendante**, le Conseil supérieur de déontologie de la sécurité (*article premier*).

L'indépendance de cette instance est assurée, comme il est habituel pour ce type d'autorité, par les **modalités de nomination** de ses membres fixées à *l'article 2* et par ses **conditions de fonctionnement** prévues aux *articles 3 et 13*.

Le Conseil est composé de **six membres** nommés pour six ans non renouvelables, le caractère non renouvelable du mandat étant un gage habituel d'indépendance des membres par rapport à leur autorité de nomination (*art. 2*).

Ces membres sont désignés par les autorités politiques et les autorités des trois hautes juridictions.

Le Président de la République désigne le président et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat nomment respectivement un député et un sénateur. Seront également membres du Conseil, un conseiller d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État, 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, et un conseiller maître à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette cour.

La qualité de membre du Conseil est **incompatible** avec l'exercice de toute activité ou fonction dans le domaine de la sécurité.

Le Conseil établit lui-même son règlement intérieur et son président a voix prépondérante en cas de partage des voix (*art. 3*).

Les crédits du Conseil sont inscrits au budget des services du Premier ministre, ce qui souligne le caractère interministériel de son action. Le

président est ordonnateur des dépenses et nomme lui-même les agents (*art. 13*).

2. Un champ de compétence comprenant des acteurs publics et privés de la sécurité

Le champ de compétence du Conseil est délimité à *l'article premier*.

Le Conseil est chargé de **veiller au respect de la déontologie** dans les services et organismes, aussi bien de caractère **public que privé**, exerçant des activités de sécurité en France.

D'après l'exposé des motifs et les déclarations du ministre de l'intérieur à l'Assemblée nationale, la notion d'activité de sécurité visée par le texte se comprend par la possibilité d'exercer un **pouvoir de contrainte** ou du moins d'établir une **relation d'autorité avec les citoyens** dans le cadre d'une mission de protection des personnes et des biens.

Le **champ de compétence** du Conseil est défini à la fois par un critère matériel, consistant en l'exercice d'une activité de sécurité, et par un critère organique, les personnes concernées, notamment les personnes publiques, étant énumérées de manière limitative.

Le texte énonce en effet que sont concernés, lorsqu'ils concourent à une activité de sécurité, les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane et des polices municipales. Il vise également les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche.

Ne sont donc pas incluses dans le champ de compétence du Conseil les activités de défense nationale dont la vocation est distincte de la sécurité publique ni les activités de sécurité civile.

Sont également exclues les activités des magistrats et des **agents de l'administration pénitentiaire**.

Par ailleurs, les agents publics énumérés ne rentrent dans le champ de compétence du Conseil supérieur que lorsqu'ils **concourent à une activité de sécurité**. Ne sont donc pas concernés les personnels chargés de tâches uniquement administratives ou d'intendance, telle l'entretien des véhicules. Cette distinction prend une signification particulière pour la douane, dont une partie de l'activité seulement présente un caractère de sécurité au regard de sa mission générale à caractère fiscal. Seuls les agents des douanes exerçant dans les services dits de surveillance, soit 9000 agents sur un total de 20 000, seront susceptibles de relever du Conseil supérieur.

Concernant les **personnes privées**, sont visées les personnes physiques et morales exerçant une activité de sécurité ou de protection pour le compte d'autrui, que ce soit à titre permanent ou occasionnel.

Ces personnes peuvent ainsi être des personnes ou des entreprises régies par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds ou des personnes exerçant dans des agences privées de recherche réglementées par la loi du 28 septembre 1942.

Mais il a été souligné, par le ministre comme par le rapporteur à l'Assemblée nationale, que seraient également concernées les personnes assurant des fonctions de sécurité à titre occasionnel, éventuellement **bénévolement**. Il pourrait ainsi s'agir de personnes participant à des **services d'ordre** mis en place lors de manifestations par les partis politiques ou, en application de l'article 23 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 et de son décret d'application du 31 mai 1997, par les organisateurs de manifestations sportives récréatives ou culturelles à but lucratif. Il a ainsi été clairement précisé, alors que l'examen du texte s'est déroulé à quelques jours du début de la coupe du monde de football, que seraient concernés les stadiers chargés de la surveillance des stades à l'occasion des rencontres sportives.

L'article 14 étend l'application de la loi dans les **territoires d'outre-mer**, sauf pour les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche.

3. Une saisine par l'intermédiaire des parlementaires

Les modalités de saisine du Conseil sont fixées par *l'article 4*.

Des réclamations peuvent être portées à la connaissance du Conseil par toute **victime** ou tout **témoin** de faits pouvant constituer des manquements aux règles déontologiques de la part des personnes entrant dans le champ de compétence du Conseil. Il est précisé que les réclamations doivent être individuelles.

Les **ayants droit** des victimes peuvent également effectuer une réclamation au lieu et place de la victime.

Comme pour le médiateur de la République, la réclamation devra obligatoirement être adressée à un **député ou un sénateur** qui décidera lui-même de l'opportunité de saisir le Conseil.

Le Premier ministre et les membres du Parlement non membres du Conseil peuvent également le saisir de leur propre chef.

Il est enfin précisé qu'une réclamation portée devant le Conseil n'interrompt ni les délais de prescription ni les délais de recours.

4. Un pouvoir d'investigation réel

Les *articles 5 et 6* donnent au Conseil un réel pouvoir d'investigation.

L'*article 5* confère au Conseil le droit de **convoquer** toute personne publique ou privée et **d'obtenir communication**, sur demande motivée, de **toute pièce ou information** utile à sa mission. Les personnes convoquées peuvent se faire assister d'un conseil.

Le Conseil a en outre la possibilité de consulter toute personne dont le concours lui paraît utile.

Concernant plus spécifiquement les administrations, il est précisé que les autorités publiques doivent faciliter par tous moyens la tâche du Conseil. Ce dernier peut en outre demander aux ministres de saisir **les corps de contrôle** et il doit être informé de la suite donnée à cette demande.

L'*article 6* reconnaît au Conseil un pouvoir de **vérification sur place** dans les locaux professionnels où se sont déroulés les faits objets de la réclamation, sur préavis, et en présence des personnes intéressées.

5. Un dessaisissement en cas de poursuites judiciaires

L'*article 8* interdit au Conseil supérieur de connaître de faits donnant lieu à des poursuites judiciaires.

Le Conseil peut lui-même provoquer son dessaisissement, le texte lui imposant, comme à toute autorité constituée, d'aviser le procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, de tout fait laissant présumer l'existence d'une infraction pénale. Le procureur est quant à lui tenu d'informer le Conseil des suites données à cette transmission.

6. Une simple autorité morale

Le Conseil ne dispose que d'un **pouvoir d'avis et de recommandation**, aussi bien à l'égard des personnes publiques que des personnes privées (*art. 7*). Les personnes destinataires de ces avis et recommandations doivent informer le Conseil, dans un délai fixé par lui, des suites données.

Le Conseil est lui-même tenu d'informer l'auteur de la saisine des suites de celles-ci.

Ce pouvoir de recommandation est uniquement sanctionné par la possibilité donnée au Conseil de publier un **rapport spécial au Journal Officiel** s'il estime que les suites données ne sont pas satisfaisantes ou si elles n'ont pas été portées à sa connaissance dans le délai déterminé.

En tout état de cause, le Conseil remet au Président de la République et au Parlement un **rapport annuel d'activité** rendu public (art. 11).

Le secret professionnel imposé par *l'article 12* aux membres du Conseil, à ses agents et aux personnes consultées par lui est levé pour les besoins de la publication du rapport annuel et des rapports spéciaux, ainsi que la loi du 6 janvier 1978 le prévoit pour les membres et les agents de la Commission nationale informatique et liberté.

S'il estime qu'un fait est passible d'une sanction disciplinaire ou constitue une infraction pénale, le Conseil devra en **aviser** respectivement **l'autorité disciplinaire** (art. 9) ou le **procureur de la République** (art. 8). Dans les deux cas, il devra être informé des suites données à ces transmissions.

Le Conseil peut enfin **proposer au Gouvernement toute modification législative ou réglementaire** en matière de déontologie (art. 10).

B. UN CHAMP DE COMPÉTENCE ET DES PRÉROGATIVES ÉTENDUS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a remplacé l'appellation de « *Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité* » prévue par le texte initial par celle de « *Commission nationale de déontologie de la sécurité* », pour, selon les dires du rapporteur, marquer une meilleure rupture avec le Haut conseil de la déontologie de la police nationale mis en place en 1993. Le remplacement du mot supérieur par le mot nationale a par ailleurs pour objet de souligner la nécessaire proximité de cet organisme avec la population.

Elle a par ailleurs apporté plusieurs modifications importantes au texte.

1. Une extension notable du champ de compétence

L'Assemblée nationale a **notablement étendu le champ d'application du texte** défini à *l'article premier*, aussi bien concernant les personnes publiques que les personnes privées.

S'agissant des agents publics, elle a voulu viser tous les agents des **collectivités territoriales** et des **établissements publics** alors que le texte initial ne mentionnait que les agents de police municipale et les gardes champêtres et n'incluait pas les agents des établissements publics. Seront ainsi notamment concernés les agents de la SNCF ou de la RATP chargés d'une fonction de sécurité.

En plus des gardes-chasse et des gardes-pêche, l'Assemblée nationale a souhaité inclure les **gardes forestiers**.

Concernant les **personnes privées**, elle a visé les **services internes de sécurité** des entreprises en supprimant la mention précisant que les personnes concernées devaient agir « *pour le compte d'autrui* » et en précisant que l'activité de sécurité pouvait être exercée « *à titre principal ou accessoire* ». Seraient ainsi par exemple concernés les vigiles employés par les entreprises gérant des centres commerciaux.

2. Un accroissement des prérogatives de la Commission

a) *Non dessaisissement en cas de poursuites judiciaires*

L'Assemblée nationale a permis à la Commission nationale de **connaître de faits dont la justice est saisie**.

Elle a remplacé l'interdiction prévue par *l'article 8* du texte initial par une mention, reprise de l'article 11 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 relative au Médiateur de la République, précisant que la Commission ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction. Cette formulation est comprise s'agissant du Médiateur comme lui interdisant d'intervenir directement auprès des juridictions pour influencer sur leurs décisions.

L'Assemblée nationale a cependant gardé quelques limitations aux possibilités d'intervention de la Commission nationale en cas de poursuites judiciaires. Elle a précisé que la Commission devrait recueillir **l'accord des juridictions saisies ou du Procureur de la République** pour obtenir **communication** de pièces ou **accéder aux lieux** où se sont déroulés les faits.

Les auditions de témoins seront quant à elles possibles dans tous les cas sans autorisation.

b) Création d'un délit d'entrave

L'Assemblée nationale a adopté un *article 13 bis* créant un **délit d'entrave aux investigations de la Commission** afin de rendre effectifs les pouvoirs qui sont accordés à cette dernière.

Sera sanctionné pénalement le fait, pour une personne physique ou morale, de ne pas **communiquer** à la Commission nationale les informations ou pièces demandées, de ne pas **déférer à ses convocations** ou **d'empêcher l'accès aux locaux professionnels**.

Les personnes physiques encourent une amende de 50 000 F et les personnes morales une amende fixée au quintuple. Des peines complémentaires pourront également être prononcées.

c) Des investigations facilitées

L'Assemblée nationale a voulu faciliter les investigations de la Commission nationale en supprimant le préavis et la présence des personnes intéressées imposés par *l'article 6* du texte initial en cas de **vérification sur place** et en permettant cette vérification en dehors des lieux où se sont déroulés les faits.

A *l'article 5*, elle a de plus supprimé l'exigence de **motivation des demandes de communication** de documents et limité le **secret** pouvant être opposé à la Commission au secret en matière de défense nationale, de sûreté de l'État et de défense extérieure.

d) L'autorité du président sur les services

L'Assemblée nationale a précisé à *l'article 13* que le président de la Commission aurait autorité sur les services de celle-ci.

3. Autres modifications

A *l'article 2*, l'Assemblée nationale a complété la composition de la Commission par une **personnalité qualifiée** en matière de sécurité et « *connue pour ses compétences en matière de droits de l'Homme* », désignée par les autres membres.

A l'article 4, elle a limité à **un an après les faits**, le délai dans lequel peut être opérée la saisine de la Commission nationale.

A l'article 5, elle a prévu la **remise** aux personnes entendues par la Commission du **procès-verbal contradictoire** établi à la suite de leur audition.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : UNE CRÉATION OPPORTUNE DEVANT ÊTRE A LA FOIS APPROFONDIE ET TEMPÉRÉE

Votre commission des Lois a, après réflexion, accepté la création de la nouvelle autorité tout en souhaitant la modification du texte sur quelques points.

A. ACCEPTER LA CRÉATION DE LA NOUVELLE AUTORITÉ

Votre Commission des Lois a adhéré aux principes posés par le texte non sans s'être interrogée sur l'opportunité de la création de cette nouvelle autorité indépendante.

1. Une création générant des interrogations

Votre commission s'est posée plusieurs questions s'agissant du principe de création de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

a) Faut-il créer une nouvelle autorité indépendante ?

De prime abord, votre commission des Lois s'est montrée très **circonspecte à l'égard de la création d'une nouvelle autorité indépendante.**

Ces autorités non dotées de la personnalité morale, appartenant à l'administration de l'État, mais échappant à tout contrôle hiérarchique, ont connu un important développement dans les vingt dernières années. Ce mouvement semble d'ailleurs connaître une réelle accélération à l'heure actuelle. La dernière autorité ayant vu le jour a été la Commission consultative du secret de la défense nationale créée par la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998. Est en cours d'examen par le Parlement la création d'un Médiateur ou Défenseur des enfants et aucune question de fond n'est actuellement abordée sans que ne soit évoquée la création d'une nouvelle autorité.

Ces autorités ont été créées dans divers domaines :

- domaine économique : Commission des opérations de bourse, Conseil de la concurrence ;

- domaine de la communication et des transmissions : Conseil supérieur de l'audiovisuel, Autorité de régulation des télécommunications ;

- domaine des libertés publiques : Commission nationale informatique et liberté, Commission nationale des interceptions de sécurité ;

- domaine politique : Commission des sondages, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

- action administrative : Médiateur de la République, bientôt Défenseur des enfants.

À l'exception du Médiateur de la République, elles sont de composition collégiale, et leurs membres sont désignés de manière à garantir leur indépendance.

Elles sont souvent dotées d'un pouvoir de décision individuel, voire d'un pouvoir réglementaire et d'un pouvoir de sanction leur permettant de réguler un secteur (Commission des opérations de bourse, Conseil de la concurrence, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Autorité de régulation des télécommunications). Elles n'exercent parfois en revanche qu'une autorité morale, étant dotées d'un simple pouvoir d'avis ou de recommandation (Commission nationale des interceptions de sécurité, Commission consultative du secret de la défense nationale, Médiateur) .

La présente commission nationale se rattacherait à cette deuxième catégorie d'instance exerçant une autorité morale.

Votre commission des Lois est réticente devant la multiplication de telles autorités constituant des démembrements de l'autorité de l'État qui se dépouille progressivement de prérogatives qu'il devrait assumer.

b) Le pouvoir disciplinaire et la justice ne sont-ils pas suffisants ?

Dans le cas présent, votre commission s'est demandé si la création d'une nouvelle instance en matière de déontologie de la sécurité ne devait pas être interprétée comme la **faillite conjuguée du pouvoir disciplinaire et du pouvoir judiciaire** pour sanctionner les abus de comportement commis par les acteurs de la sécurité.

Elle s'est en outre interrogée sur **l'indépendance de la notion d'atteinte à la déontologie par rapport à une infraction pénale ou à une**

faute disciplinaire. Une faute déontologique peut-elle échapper à toute sanction pénale ou disciplinaire ? Le code de déontologie de la police nationale énonce en effet dans son article 6 que « *tout manquement aux devoirs définis par le présent code expose son auteur à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale* ». Pourquoi dans ces conditions mettre en place un organe spécifique pour faire respecter les règles déontologiques ?

c) *A quelles règles déontologiques se référer ?*

Enfin votre commission s'est demandé à **quelles règles déontologiques** une telle instance serait censée se référer.

Certains corps possèdent des codes de déontologie ou du moins sont soumis, comme les gendarmes ou les douaniers, à un ensemble de règles déterminées supposées connues des agents.

Ces règles ne sont cependant pas uniformes et le secteur privé y échappe entièrement. L'exercice des activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds est soumis par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 à un agrément préfectoral, conditionné essentiellement par l'absence de certaines condamnations disciplinaires ou pénales.

Il pourrait être paradoxal de voir la Commission nationale saisie de réclamations de particuliers pour des manquements à des règles déontologiques en grande parties non définies.

d) *N'y a-t-il pas une suspicion injustifiée à l'égard des forces de sécurité ?*

Votre commission a enfin craint que la création d'une telle Commission ne soit interprétée comme une **suspicion à l'égard des forces de sécurité**, au risque de démobiliser ces dernières.

Des sondages récents démontrent cependant que la police inspire confiance à une majorité des Français. A la question : « *que vous inspire spontanément la police ?* », posée en septembre 1999, 53% des personnes interrogées ont répondu « *de la confiance* » et 22% « *de la sympathie* », alors que 42% se déclaraient prêtes à excuser les bavures policières au regard de la difficulté des conditions d'exercice de la tâche¹.

¹ *Sondage CSA/Reader's Digest Sélection, réalisé les 15 et 16 septembre 1999 auprès d'un échantillon représentatif de 1002 personnes âgées de 18 ans et plus.*

2. Une création cependant opportune

En dépit de ces interrogations, votre commission a considéré que la création d'une telle autorité apparaissait justifiée.

a) Un recours pouvant être utile aux citoyens

Votre commission a constaté que cette Commission nationale présenterait l'avantage d'être **plus accessible aux citoyens** que ne le sont actuellement le pouvoir disciplinaire ou la justice. Elle pourrait être ainsi un recours utile pour de nombreuses personnes qui n'ont pas à l'heure actuelle la possibilité réelle de faire entendre leur voix.

L'autorité hiérarchique et les corps de contrôle ont pour vocation première de **fonctionner de manière interne** à l'administration. Même si les corps de contrôle sont saisis de réclamations auxquelles il est fréquemment donné suite, ils ne sont pas véritablement adaptés à cet effet. La procédure manque de transparence, les citoyens peuvent ignorer à quelle instance s'adresser, et ne sont pas systématiquement informés des suites données à leur réclamation.

Quand à la **justice**, elle est lourde à mettre en œuvre si bien que les citoyens hésitent souvent à porter plainte. Les affaires jugées mineures sont fréquemment **classées**. Quand aux affaires graves, elles sont examinées dans des **délais souvent tout à fait excessifs**. Il a ainsi fallu attendre le 25 mars 1999 pour qu'un jugement soit rendu en première instance sur des faits intervenus lors d'une garde à vue, en novembre 1991 à Bobigny. Ces mêmes faits ont d'ailleurs valu à la France d'être condamnée pour torture par la Cour européenne des droits de l'Homme, le 28 juillet 1999, avant même que le jugement de la Cour d'appel de Versailles en date du 1^{er} juillet ne soit devenu définitif.

La Commission pourrait en outre mettre en exergue des comportements qui, pris individuellement, ne sont pas susceptibles de sanctions disciplinaires ou pénales mais **heurten régulièrement les citoyens dans leur vie quotidienne**.

Votre commission a donc considéré que cette commission pourrait être une instance de recours utile au citoyen.

b) Un bon accueil de la part des acteurs de la sécurité

Votre rapporteur a en outre constaté lors des auditions effectuées que la création d'une telle instance rencontrait notamment un bon accueil de la part de la totalité des syndicats de policiers. Ces derniers ne considèrent en effet

pas la création d'un organe de régulation de la déontologie comme une marque de suspicion à leur encontre, mais comme un instrument permettant de **développer la transparence de l'ensemble des forces de sécurité au service d'une amélioration de la confiance du citoyen à leur égard.**

c) Une intervention complémentaire de celles du pouvoir disciplinaire ou de la justice

La Commission n'aurait pas pour vocation de se substituer au pouvoir disciplinaire ou à la justice. Sa destination première n'est pas de sanctionner les écarts mais d'élaborer des recommandations pour éviter qu'ils ne se reproduisent.

En tout état de cause, elle n'a ni la possibilité d'engager elle-même des poursuites disciplinaires, ni celle de saisir directement les corps de contrôle ministériels. Mais elle pourra utilement faire circuler l'information entre l'administration et les citoyens, tant en relayant auprès de l'administration les réclamations qu'en permettant l'information des citoyens sur les suites données à celles-ci.

S'agissant de la justice, il est admissible que la Commission puisse mener des investigations en cas de poursuite judiciaires, à partir du moment où une priorité reste reconnue à la justice concernant les demandes de communication de documents et les vérifications sur place.

d) Un rôle positif des parlementaires

Votre commission a considéré qu'un filtre était utile pour éviter un afflux de requêtes abusives risquant de paralyser l'action de la Commission nationale.

Elle s'est cependant, dans un premier temps, interrogée sur l'efficacité réelle du filtre résultant de la saisine **par l'intermédiaire des parlementaires**, estimant que ces derniers n'avaient pas les moyens de vérifier le bien fondé d'une demande et pourraient être conduits malgré eux à transmettre des dénonciations calomnieuses.

Elle a néanmoins considéré que les parlementaires seraient en mesure d'écarter les réclamations manifestement irrecevables, étant bien précisé que la transmission des autres réclamations ne préjugerait en rien de l'appréciation pouvant être donnée sur le fond de l'affaire.

Votre commission a en définitive estimé que le rôle de médiation entre les forces de sécurité et les citoyens attribué aux parlementaires ne pouvait que **renforcer positivement les liens entre la représentation**

nationale et les citoyens au service d'une amélioration de la transparence des forces de sécurité.

Votre commission des Lois a donc en définitive souscrit à la saisine de la Commission nationale par l'intermédiaire des parlementaires.

e) La détermination d'un socle de règles déontologiques communes

Grâce à l'expérience qu'elle pourra acquérir et à son large champ de compétence, la Commission sera en mesure d'influer par ses propositions sur les règles déontologiques et de faire émerger un socle de règles commun à l'ensemble des acteurs publics et privés de la sécurité.

B. MODIFIER LE TEXTE POUR APPORTER DE MEILLEURES GARANTIES AU CITOYEN

Votre commission des Lois vous proposera d'apporter quelques modifications au texte afin d'apporter de meilleures garanties au citoyen.

1. Élargir le champ de compétence de la commission nationale à l'administration pénitentiaire

Il a été indiqué plus haut que le texte énumérait de **façon limitative les agents de l'État** entrant dans le champ de compétence de la Commission nationale.

Mentionnant les personnels de la police, de la gendarmerie et de la douane, il exclut de ce fait les **agents de l'administration pénitentiaire**.

Or, si l'on considère que la notion d'activité de sécurité visée par le texte se comprend par la possibilité d'exercer un **pouvoir direct de contrainte ou d'autorité sur les citoyens**, la prison est certainement l'endroit où la relation d'autorité pèse le plus fortement sur les personnes, les détenus apparaissant particulièrement démunis pour faire valoir leurs droits.

Chacun, y compris le garde des Sceaux, s'accorde à reconnaître que les contrôles extérieurs exercés sur l'administration pénitentiaire sont insuffisants. Des événements très graves ont pu ainsi se dérouler à la prison de Beauvais entre 1995 et 1998 à l'encontre de personnes détenues sans qu'aucun des contrôles existants ne fonctionne pendant toute cette période. Une commission présidée par M. Guy Canivet a été chargée par le garde des Sceaux d'effectuer des propositions tendant à l'amélioration de ce contrôle extérieur. Elle devrait rendre ses conclusions à la fin du mois de janvier 2000.

Ainsi que le souligne la Chancellerie, l'administration pénitentiaire n'est certes pas citée dans l'annexe I de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, au même titre que la police et la gendarmerie nationale, dans les « *moyens dont dispose l'État pour exercer ses fonctions de sécurité* ». Son rôle est différent de celui des autres acteurs publics de la sécurité, dans la mesure où, à l'heure actuelle, il ne s'exerce en principe pas sur la voie publique. Les opérations de transfèrement de condamnés continuent en effet à relever de la police nationale bien que considérées par elle comme une « *charge indue* » dont la loi du 21 janvier 1995 prévoyait la disparition.

Il est cependant clairement affirmé à l'article premier de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire que celui-ci « *participe au maintien de la sécurité publique* ».

Il serait tout à fait paradoxal à un moment où est instituée une commission nationale de déontologie à compétence très large de ne pas y intégrer l'administration pénitentiaire, et ceci d'autant plus que **plus du tiers des détenus sont en détention préventive et doivent bénéficier de la présomption d'innocence**. Une telle inclusion ne pourrait être que bénéfique à une administration ayant tendance à fonctionner en vase clos et manquant manifestement d'ouverture sur l'extérieur. Elle ne pourra que participer à la meilleure insertion de la prison dans la vie de la cité, appelée de ses vœux par Mme le garde des Sceaux elle-même.

Aussi votre commission vous proposera-t-elle **d'inclure l'administration pénitentiaire dans le champ de compétence de la Commission nationale**.

Mais cette **intégration ne devrait en aucun cas être comprise comme devant empêcher toute amélioration du contrôle extérieur spécifique à l'administration pénitentiaire** pouvant intervenir à la suite du rapport de M. Guy Canivet.

2. Prévoir la sanction des dénonciations calomnieuses

Afin de dissuader les éventuels réclamants de mauvaise foi d'effectuer des **dénonciations calomnieuses** très préjudiciables tant à l'image qu'au fonctionnement des services de sécurité, votre commission souhaite que soit précisé dans la loi que de telles dénonciations effectuées auprès de la Commission nationale **seront poursuivies pénalement**.

Il serait explicitement précisé que s'appliquerait aux dénonciations effectuées auprès de la Commission nationale l'article 226-10 du code pénal

incriminant la dénonciation d'un fait que l'on sait inexact susceptible d'entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires notamment à une « *autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente* ».

Il convient cependant de préciser que les **poursuites pour dénonciation calomnieuse ne pourront viser** que le **réclamant initial** et **non le parlementaire** ayant transmis la réclamation à la Commission, faute de quoi les parlementaires risqueraient, par précaution, d'exercer un filtrage excessif. L'article 26 de la Constitution n'exonère en effet un parlementaire de poursuites que pour les « *opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ».

A partir du moment où la Commission nationale estime que le délit de dénonciation calomnieuse peut être constitué, elle devra logiquement **saisir le procureur de la République** en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

Il semble **utile de le mentionner dans la loi pour souligner** que la **dénonciation calomnieuse peut être poursuivie pénalement tout autant que les faits ayant justifié une réclamation**. Les parlementaires pourront attirer l'attention de réclamants à cet égard pour dissuader ceux qui seraient de mauvaise foi.

3. Assurer les droits de la défense

La Commission nationale ne dispose pas de pouvoirs d'enquête comparables à ceux d'une juridiction. Mais votre commission des Lois a considéré qu'il convenait néanmoins de **préserver les droits de la défense** dans une procédure pouvant conduire à mettre en cause les personnes devant le pouvoir disciplinaire, les juridictions pénales et l'opinion publique. Elle s'est attachée en tout état de cause à assurer le respect des principes fixés par le **Conseil constitutionnel** dans sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993 s'agissant du service central de la corruption.

C'est ainsi que, soucieuse de préserver le principe de l'examen contradictoire d'une requête, votre commission vous proposera de rétablir plusieurs dispositions du texte initial supprimées par l'Assemblée nationale. Elle a en effet considéré que la suppression de certaines dispositions protectrices des personnes mises en cause alliée à la création d'un délit d'entrave aux investigations de la Commission nationale entraînait une rupture d'équilibre préjudiciable au respect des droits de la défense.

Votre commission vous demandera en premier lieu de rétablir la motivation des demandes de **communication de documents** adressées aux autorités publiques ou aux personnes privées.

Elle vous proposera en second lieu de rétablir le préavis et la présence des personnes concernées lors d'une **vérification sur place** et de n'admettre en outre cette vérification que dans les lieux où se sont déroulés les faits.

Votre commission vous proposera en outre **d'étendre le secret** pouvant être opposé à la Commission, à l'ensemble des secrets protégés par la loi, selon l'expression retenue par 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 non seulement comme l'avait souhaité l'Assemblée nationale aux secrets en matière de défense nationale de sûreté de l'État et de politique extérieure.

4. Renforcer l'information des auteurs de saisine

Votre commission des Lois, considérant que le rôle essentiel de la Commission nationale sera de faciliter les réclamations des citoyens et de jouer un **rôle d'orientation et de suivi de leur réclamation**, attache une importance particulière à l'information des réclamants.

Cette information doit s'effectuer par l'intermédiaire des parlementaires auteurs de la saisine. Ceux-ci devront être destinataires d'un **accusé de réception** puis **tenus informés** des différentes étapes de la procédure, y compris des transmissions effectuées par la Commission au pouvoir disciplinaire ou à la justice pénale et des suites données à celles-ci.

5. Garantir l'efficacité de l'action de la Commission

Votre commission vous proposera quelques mesures destinées à améliorer l'efficacité de la Commission en garantissant sa **continuité**, en **limitant les incompatibilités** opposables à ses membres et en étendant la possibilité pour elle de fixer des **délais de réponse** à ses correspondants.

Il va cependant sans dire que l'efficacité de la Commission **sera avant tout conditionnée par les moyens**, notamment en personnels, qui lui seront accordés.

a) Garantir sa continuité

Votre commission estime que la **continuité** de la Commission est un gage d'efficacité de celle-ci. Elle vous proposera donc d'aménager sa composition pour prévoir un **renouvellement par moitié** tous les trois ans. A cette fin, le **nombre de membres de la commission serait porté à huit** grâce à la désignation par les membres de la commission d'une deuxième personnalité qualifiée. Un tirage au sort duquel serait exclu le président de la Commission permettrait, après la première constitution de celle-ci, de désigner les membres dont le mandat prendrait fin au bout de trois ans.

b) Limiter les incompatibilités

Pour ne pas trop restreindre le nombre de personnes susceptibles d'être membres de la Commission nationale et ne pas priver celle-ci de personnes pouvant la faire bénéficier utilement de leur expérience, votre commission a souhaité **limiter l'incompatibilité** frappant les membres de cette instance aux personnes exerçant « *à titre principal* » des activités dans le domaine de la sécurité.

La rédaction très générale du texte initial prohibant strictement l'exercice de toute fonction ou activité dans le domaine de la sécurité ou de la protection aurait eu par exemple l'inconvénient d'écarter de la Commission, aux dires du ministre de l'intérieur, tout maire, ou adjoint chargé d'une délégation en matière de sécurité publique, dans les communes employant des policiers municipaux ou même un garde champêtre. Elle aurait ainsi, sans justification réelle, privé de la possibilité d'être membres de la Commission de nombreux parlementaires titulaires de mandats municipaux ou des personnes compétentes sur les questions de sécurité mais n'exerçant pas leur activité principale dans ce domaine.

c) Exiger des délais de réponse

Votre commission a enfin souhaité que la Commission nationale puisse fixer un **délai** aux autorités ou aux personnes investies du **pouvoir disciplinaire** pour l'informer des suites données aux transmissions d'information effectuées par elle.

*

* *

Votre Commission vous proposera donc **d'adopter le projet de loi sous réserve de l'adoption d'une vingtaine d'amendements.**

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Création et champ de compétence de la Commission nationale de déontologie de la sécurité

Cet article institue une **nouvelle autorité administrative indépendante**, dénommée initialement « Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité », dont il définit la mission et le champ de compétence.

Ce conseil est chargé de **veiller au respect de la déontologie** dans les services et organismes, aussi bien de caractère **public que privé**, exerçant des activités de sécurité en France.

Il est précisé que les compétences du Conseil s'exercent sans préjudice de celles revenant à l'autorité judiciaire en matière de direction et de contrôle de la police judiciaire.

Le **champ de compétence** du Conseil est défini à la fois par un critère matériel, consistant en l'exercice d'une activité de sécurité, et par un critère organique, les personnes concernées, notamment les personnes publiques, étant énumérées de manière limitative.

Le texte initial énonce en effet que sont concernés, lorsqu'ils concourent à une activité de sécurité, les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane et des polices municipales. Il vise également les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche.

Concernant les **personnes privées**, sont concernées les personnes physiques et morales exerçant une activité de sécurité ou de protection pour le compte d'autrui, que ce soit à titre permanent ou occasionnel.

L'Assemblée nationale a tout d'abord remplacé l'appellation de « *Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité* » prévue par le texte

initial par celle de « *Commission nationale de déontologie de la sécurité* », pour, selon les dires du rapporteur, marquer une meilleure rupture avec le Haut conseil de la déontologie de la police nationale mis en place en 1993. Le remplacement du mot supérieur par le mot nationale a par ailleurs eu pour objet de souligner la nécessaire proximité de cet organisme avec la population. Cette modification d'appellation a été reportée dans l'ensemble du texte, y compris dans l'intitulé.

L'Assemblée nationale a ensuite précisé, sur amendement de la commission des Lois, que le contrôle de la Commission nationale porterait sur des **personnes** plutôt que sur des services ou organismes.

Elle a enfin **notamment étendu le champ d'application du texte**, aussi bien concernant les personnes publiques que les personnes privées.

S'agissant des agents publics, elle a voulu viser tous les agents des **collectivités territoriales** et des **établissements publics** alors que le texte initial ne mentionnait que les agents de police municipale et les gardes champêtres et n'incluait pas les agents des établissements publics. Seront ainsi notamment concernés les agents de la SNCF ou de la RATP chargés d'une fonction de sécurité.

En plus des gardes-chasse et des gardes-pêche, l'Assemblée nationale a souhaité inclure les **gardes forestiers**.

Concernant les **personnes privées**, elle a visé les **services internes de sécurité** des entreprises en supprimant la mention précisant que les personnes concernées devaient agir « *pour le compte d'autrui* » et en précisant que l'activité de sécurité pouvait être exercée « *à titre principal ou accessoire* ». Seraient ainsi par exemple concernés les vigiles employés par les entreprises gérant des centres commerciaux. L'Assemblée nationale a de plus supprimé la mention explicite des activités de protection estimant qu'elles étaient incluses dans les activités de sécurité.

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale énumère donc de **façon limitative les agents de l'État** entrant dans le champ de compétence de la Commission nationale, alors qu'il inclut **l'ensemble des agents des collectivités locales et des établissements publics**, lorsqu'ils exercent une activité de sécurité, et **l'ensemble des personnes physiques ou morales** assurant une activité de sécurité privée.

Il convient de préciser que ne sont concernées que les activités des agents exerçant sur le **territoire de la République**. Les agents exerçant à l'étranger ne rentrent pas dans le champ de compétence de la Commission.

En revanche, pourrait rentrer dans son champ de compétence, l'activité **d'agents étrangers** exerçant en France un droit de poursuite en vertu de la convention d'application de l'accord de Schengen ou en application d'autres conventions, telle celle passée avec la Grande Bretagne pour le fonctionnement d'Eurostar. Il semble peu probable que la Commission puisse mener directement une action efficace à l'égard de ces agents. Elle pourrait néanmoins attirer l'attention du Gouvernement français sur certaines pratiques.

D'après l'exposé des motifs et les déclarations du ministre de l'intérieur à l'Assemblée nationale, la notion d'activité de sécurité visée par le texte se comprend par la possibilité d'exercer un **pouvoir de contrainte** ou du moins d'établir une **relation d'autorité avec les citoyens**. Cette relation d'autorité doit intervenir dans le cadre d'une mission de protection des personnes et des biens.

Sont donc exclues du champ de compétence de la Commission les activités de défense nationale dont la vocation est distincte de la sécurité publique ainsi que les activités de sécurité civile.

Est également exclue l'activité des magistrats même si ces derniers contribuent par leur action au maintien de la sécurité et exercent un pouvoir de contrainte sur les citoyens.

De manière plus étonnante, est exclue l'activité des **agents de l'administration pénitentiaire**. Or, la prison est certainement l'endroit où la relation d'autorité pèse le plus fortement sur les citoyens, et celui où ce dernier est le plus démuné pour faire valoir ses droits.

Les **contrôles extérieurs** exercés sur l'administration pénitentiaire sont en effet reconnus comme étant insuffisants. Selon certains témoignages, la visite annuelle des commissions de surveillance se révèle être une simple formalité ne portant le plus souvent que sur quelques cellules présélectionnées par le directeur de la prison. Les autorités judiciaires, président de la chambre d'accusation, procureur, juge de l'application des peines, juge des enfants, sont trop surchargées pour effectuer un réel contrôle lors des visites régulières que leur impose le code de procédure pénale.

Des événements très graves ont pu ainsi se dérouler à la prison de Beauvais entre 1995 et 1998 à l'encontre de personnes détenues sans qu'aucun des contrôles existants ne fonctionne pendant toute cette période. Pendant trois ans, le directeur et des surveillants se sont en effet livrés à des agressions et à des humiliations sur des détenus et d'autres gardiens. Des sanctions disciplinaires ont été prononcées mais aucune poursuite pénale n'a été engagée par le procureur de la République. A la prison de Laon, la carence de l'administration a permis le viol de plusieurs jeunes par des détenus plus âgés.

Consciente de cette situation, Mme le garde des Sceaux a chargé une commission présidée par M. Guy Canivet d'effectuer des propositions tendant à l'amélioration de ce contrôle extérieur. Celle-ci devrait rendre ses conclusions à la fin du mois de janvier 2000.

Selon la Chancellerie, l'administration pénitentiaire ne pourrait être considérée comme exerçant des activités de sécurité. Chargée de l'exécution des décisions de justice et de la réinsertion des condamnés, elle participerait au service public de la justice et ne pourrait donc de ce fait relever du contrôle de la Commission nationale.

Ainsi que le souligne la Chancellerie, l'administration pénitentiaire n'est certes pas citée dans l'annexe I de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, au même titre que la police et la gendarmerie nationale, dans les « *moyens dont dispose l'État pour exercer ses fonctions de sécurité* ». Son rôle est différent de celui des autres acteurs publics de la sécurité, dans la mesure où, à l'heure actuelle, il ne s'exerce en principe pas sur la voie publique. Les opérations de transfèrement de condamnés continuent en effet à relever de la police nationale bien que considérées par elle comme des charges indues dont la loi du 21 janvier 1995 prévoyait la disparition.

Il est cependant clairement affirmé à l'article premier de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire que celui-ci « **participe au maintien de la sécurité publique** ».

En outre, les policiers et les gendarmes participent tout autant que l'administration pénitentiaire au service public de la justice dans leur attribution de police judiciaire. Nul ne conteste cependant que l'activité des policiers lors des gardes à vue entre par excellence dans le domaine d'intervention de la Commission. Or, il n'y a pas une différence essentielle de nature entre une garde à vue et l'incarcération d'une personne en détention préventive. Dans les deux cas, des personnes présumées innocentes sont privées de liberté et soumises à l'autorité d'agents publics.

Le comité européen de prévention contre la torture contrôle d'ailleurs tout autant les conditions de détention que les conditions de garde à vue. Le fait, relevé par la chancellerie, que la compétence de ce comité s'étende également aux hôpitaux psychiatriques, dont l'activité relève du domaine médical, ne semble pas un argument suffisant pour exclure les prisons du champ de compétence de la Commission nationale.

La chancellerie craint de plus que l'inclusion de l'administration pénitentiaire dans le champ de compétence de la Commission nationale ne vienne contrarier un réel effort mené actuellement en matière de déontologie, consacré par l'établissement d'un code de déontologie, et qu'elle ne freine la

mise en œuvre de solutions spécifiques au contrôle de l'administration pénitentiaire pouvant être préconisées par la commission présidée par Guy Canivet.

Il serait cependant tout à fait paradoxal à un moment où est instituée une Commission nationale de déontologie à compétence très large de ne pas y intégrer l'administration pénitentiaire.

Les personnes en détention doivent bénéficier des mêmes droits que l'ensemble des citoyens, et ceci d'autant plus que **plus du tiers des 53 000 détenus sont en détention préventive** et sont présumés innocents dans l'attente de leur jugement. Le respect des droits de l'homme ne doit pas s'arrêter à la porte des prisons et les murs entourant ces dernières ne doivent pas permettre de favoriser la loi du silence.

Une telle inclusion ne pourrait être que bénéfique à une administration ayant tendance à fonctionner en vase clos et manquant manifestement d'ouverture sur l'extérieur. Elle ne pourra que participer à la meilleure insertion de la prison dans la vie de la cité, appelée de ses vœux par Mme le garde des Sceaux elle-même lors d'une intervention devant le Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire: *« insérée dans la vie de la cité, la prison ne peut plus et ne doit plus être repliée sur elle-même : c'est par la cité et son environnement qu'elle peut faire face à ses missions ».*

Une grande partie des personnels de l'administration pénitentiaire milite d'ailleurs pour l'intégration de leur administration dans le champ de compétence de la Commission nationale. Les interrogations suscitées lors du procès récent des évadés de Clairvaux ou la publication du témoignage du médecin-chef de la santé, Mme Véronique Vasseur, conduisent à souhaiter une plus grande transparence de l'administration pénitentiaire, seule manière d'éviter que des actes individuels répréhensibles ne rejaillissent sur l'image de l'ensemble des personnels et n'alimentent les rumeurs et les soupçons.

Aussi votre commission vous proposera-t-elle un **amendement incluant l'administration pénitentiaire dans le champ de compétence de la Commission nationale.**

Mais cette **intégration ne devrait en aucun cas être comprise comme devant empêcher toute amélioration du contrôle extérieur spécifique à l'administration pénitentiaire** pouvant intervenir à la suite du rapport de M. Guy Canivet.

Par ailleurs, d'une manière générale, les agents publics énumérés ne rentrent dans le champ de compétence de la Commission nationale que lorsqu'ils **concourent à une activité de sécurité.** Ne sont donc pas concernés

les agents chargés de tâches uniquement administratives ou d'intendance, telle l'entretien des véhicules. Cette distinction prend une signification particulière pour la douane, dont une partie de l'activité seulement présente un caractère de sécurité. Seuls les agents des douanes exerçant dans les services dits de surveillance, soit 9000 agents sur un total de 20 000, seront susceptibles de relever de la Commission nationale.

Concernant les **gardes-chasse, les gardes-pêche et les gardes forestiers**, régis par la loi du 12 avril 1892 en tant que gardes particuliers, ils sont inclus dans le champ de compétence de la Commission nationale soit en tant que personnes exerçant pour le compte de personnes privées, soit comme agents des collectivités locales ou des établissements publics. Il ne semble donc pas utile de les énumérer dans la mesure où le texte adopté par l'Assemblée nationale vise désormais, ce qui n'était pas le cas initialement, l'ensemble des agents des collectivités locales et des établissements publics.

Les **personnes physiques ou morales de droit privé** peuvent être des personnes ou des entreprises régies par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds ou des personnes exerçant dans des agences privées de recherche réglementées par la loi du 28 septembre 1942.

Mais il a été souligné, par le ministre comme par le rapporteur à l'Assemblée nationale, que seraient également concernées les personnes assurant des fonctions de sécurité à titre occasionnel, éventuellement **bénévolement**. Il pourrait ainsi s'agir de personnes participant à des services d'ordre mis en place lors de manifestations par les partis politiques ou, en application de l'article 23 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 et de son décret d'application du 31 mai 1997, par les organisateurs de manifestations sportives récréatives ou culturelles à but lucratif. Il a ainsi été clairement précisé, alors que l'examen du texte s'est déroulé à quelques jours du début de la coupe du monde de football, que seraient concernés les stadiers chargés de la surveillance des stades à l'occasion des rencontres sportives.

Si l'intention de l'Assemblée nationale d'inclure les bénévoles dans le champ de compétence de la Commission nationale ne fait aucun doute à la lecture des débats, elle ne ressort cependant pas clairement du texte adopté, les mentions « à titre permanent ou occasionnel » et « à titre principal ou accessoire » caractérisant l'exercice de l'activité de sécurité semblant insuffisamment précises.

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter **trois amendements à cet article**.

Le premier amendement inclut les **personnels relevant de l'administration pénitentiaire** dans le champ de compétence de la Commission nationale lorsqu'ils concourent à une activité de sécurité.

Le deuxième amendement supprime la mention des **gardes-chasse, des gardes-pêche et des gardes forestiers**, par coordination avec l'extension opérée par l'Assemblée nationale de la compétence de la Commission nationale à l'ensemble des agents des collectivités territoriales et des établissements publics.

Le troisième amendement précise explicitement que les personnes exerçant des fonctions de sécurité à titre **bénévole** entrent dans le champ de compétence de la Commission.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article premier ainsi modifié.**

Article 2

Composition de la Commission nationale

Cet article fixe les règles de composition de la Commission nationale.

Le texte initial prévoyait que La Commission nationale serait composée de **six membres**, nommés pour **six ans non renouvelables**.

Ces membres sont **nommés** de manière habituelle par les **autorités politiques**, le Président de la République et les présidents des assemblées parlementaires, ainsi que par les présidents **des trois hautes juridictions**, Conseil d'État, Cour de cassation et Cour des comptes.

Le Président de la République désigne, ce qui est fréquemment le cas pour les autorités administratives indépendantes, le président de la Commission. Le président de l'Assemblée nationale et du Sénat désignent respectivement un député et un sénateur qui ne peuvent rester membres de la Commission que pendant la durée de leur mandat parlementaire. A cet égard, votre commission vous proposera un **amendement** précisant explicitement que les parlementaires pourront rester membres de la Commission au terme d'un mandat parlementaire en cas de réélection.

Seront également membres de la Commission, un conseiller d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État, 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, et un conseiller maître à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette cour.

Si un membre de la Commission cesse d'exercer ses fonctions en cours de mandat, son successeur est désigné pour la période restant à courir mais il pourra être renouvelé si cette période est inférieure à deux ans.

Le caractère non renouvelable du mandat est un gage traditionnel d'indépendance des membres de la Commission. Le nombre des membres de la Commission a par ailleurs été volontairement limité pour donner plus d'efficacité à cette dernière. Contrairement à de nombreuses autorités indépendantes, la Commission nationale ne comprenait initialement aucune personnalité qualifiée. Le ministre de l'intérieur s'en est expliqué en arguant du fait que leur absence permettrait de limiter le soupçon de collusion avec les services ou organismes concernés et en soulignant que les parlementaires représentaient parfaitement la société civile.

De plus, toujours afin de préserver l'indépendance des personnes désignées, la fonction de membre de la Commission nationale est **incompatible** avec l'exercice de fonctions ou d'activités dans le domaine de la sécurité ou de la protection. Le ministre a indiqué lors des débats à l'Assemblée nationale que cette disposition excluait de la Commission les maires de communes employant des policiers municipaux ou des gardes champêtres.

Cette incompatibilité formulée de manière aussi générale a semblé trop stricte à votre commission qui vous proposera un **amendement** afin de la **limiter** à l'exercice « *à titre principal* » d'une activité dans le domaine de la sécurité. Il faudra cependant que le règlement intérieur de la Commission nationale prévoie la possibilité pour un membre de la Commission qui serait concerné à un titre quelconque par une réclamation de se déporter au moment des votes sur celle-ci.

L'Assemblée nationale a souhaité compléter la composition de la Commission nationale par un **septième membre**. Désigné par les autres membres, il doit être une personnalité qualifiée en matière de sécurité et connue à raison de ses compétences en matière de droits de l'Homme.

Cette formulation de « *personne connue à raison de ses compétences en matière de droits de l'Homme* » a paru étrange à votre commission. Elle a été adoptée sur proposition du Gouvernement, la commission des Lois de l'Assemblée nationale ayant initialement souhaité voir désigner un membre par la Commission consultative des droits de l'Homme. Votre commission juge préférable de s'en tenir à l'expression habituelle de **personnalité qualifiée** et de faire confiance au choix des autres membres. Elle vous présentera un **amendement** en ce sens.

Par ailleurs, il est apparu à votre commission des Lois qu'il serait préférable de garantir une certaine continuité dans le fonctionnement de la

Commission en prévoyant un **renouvellement par moitié** de ses membres, comme c'est le cas pour plusieurs autorités indépendantes. Il ne semble pas bon de faire reposer la continuité de la Commission sur ses seuls services.

Un tel renouvellement exige un nombre pair de membres. Votre commission vous propose ainsi de porter la composition de la Commission à **huit membres** en prévoyant la présence d'une **deuxième personnalité qualifiée**, désignée selon les mêmes modalités que la première personnalité.

Un tirage au sort permettrait de désigner les membres à renouveler à l'issue des trois premières années. Le président de la Commission serait cependant exclu de ce tirage au sort pour lui permettre d'installer la Commission dans la durée. Cette solution garantirait la continuité de la Commission sans accroissement trop important de ses membres.

Votre commission vous propose donc d'adopter **six amendements** à cet article, à savoir, outre un amendement de précision concernant la réélection des parlementaires, quatre amendements ayant pour objet de permettre le **renouvellement par moitié** tous les trois ans de la Commission nationale, grâce à la désignation de **deux personnalités qualifiées**, et un amendement limitant les **incompatibilités** opposables aux membres de la Commission.

Votre commission vous propose d'adopter **l'article 2 ainsi modifié**.

Article 3

Règlement intérieur et partage des voix

Cet article indique que la Commission établit son **règlement intérieur**.

Il précise de manière habituelle qu'en cas de **partage des voix**, celle du président est prépondérante.

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

Le règlement intérieur de la Commission sera d'autant plus important que, d'après l'étude d'impact du projet, le gouvernement n'envisage pas de prendre de décret d'application de la loi.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 3 sans modification**.

Article 4

Saisine de la Commission nationale

Cet article définit les **modalités de saisine** de la Commission nationale.

Sa rédaction s'inspire sur plusieurs points de celle retenue pour la **saisine du Médiateur** par l'article 6 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973.

Des réclamations peuvent être portées à la connaissance de la Commission par toute **victime** ou tout **témoin** de faits pouvant constituer des manquements aux règles déontologiques de la part des personnes entrant dans le champ de compétence de la Commission. Il est précisé que les réclamations doivent être individuelles.

Les **ayants droit** des victimes peuvent également effectuer une réclamation au lieu et place de la victime. La notion d'ayant droit n'étant pas véritablement définie, il reviendra à la Commission nationale de déterminer elle-même sa portée.

Comme pour le Médiateur, la réclamation devra obligatoirement être adressée à un député ou un sénateur qui décidera lui-même de l'opportunité de saisir la Commission.

Le Premier ministre et les membres du Parlement non membres de la Commission peuvent également saisir cette dernière de leur propre chef.

Il est enfin précisé qu'une réclamation portée devant la Commission n'interrompt ni les délais de prescription ni les délais de recours.

L'Assemblée nationale a limité à **un an après les faits**, le délai dans lequel peut être opérée la saisine de la Commission nationale.

Votre commission des Lois estime qu'un **filtre est utile** pour éviter un afflux de requêtes abusives risquant de paralyser l'action de la Commission nationale.

Elle s'est néanmoins interrogée sur l'efficacité réelle du filtre résultant de la saisine **par l'intermédiaire des parlementaires**, estimant que ces derniers n'avaient pas les moyens de vérifier le bien fondé d'une demande et pourraient être conduits malgré eux à transmettre des dénonciations calomnieuses.

Elle a néanmoins considéré que les parlementaires seraient en mesure d'écarter les réclamations manifestement irrecevables, étant bien précisé que la transmission des autres réclamations ne préjugerait en rien de l'appréciation pouvant être donnée sur le fond de l'affaire.

Votre commission a par ailleurs estimé que le rôle de médiation entre les forces de sécurité et les citoyens attribué aux parlementaires par le texte ne pouvait que renforcer positivement les liens entre la représentation nationale et les citoyens au service d'une amélioration de la transparence des forces de sécurité.

Sous réserve de l'adoption d'un amendement à l'article 8 concernant la délicate question de la dénonciation calomnieuse, votre commission des Lois a donc en définitive souscrit à ce filtre, et elle a souhaité établir des relations constantes entre le parlementaire et la Commission nationale durant toute la durée de l'examen d'une réclamation et dès la réception de celle-ci.

Votre commission vous proposera donc d'adopter, outre un amendement rédactionnel, un **amendement** prévoyant l'obligation pour la Commission nationale **d'accuser réception de la saisine du parlementaire**.

Cette précision serait plutôt de nature réglementaire mais doit être incluse dans la loi dans la mesure où aucune disposition d'application n'est prévue.

Le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 ne prévoit en effet que l'obligation d'accuser réception des demandes par les services administratifs de l'État et des établissements publics.

Le projet de loi en cours de discussion relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration étend certes cette obligation à toutes les autorités administratives. Mais l'amendement proposé garde l'intérêt de souligner les liens entre la Commission nationale et le parlementaire.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 4 ainsi modifié**.

Article 5

Pouvoirs d'investigation de la Commission nationale

Cet article définit les pouvoirs d'investigation de la Commission nationale.

La Commission dispose de la possibilité de **convoquer** tout agent public ou privé et **d'obtenir communication** de toute information ou pièce utile à l'exercice de sa mission.

Des garanties procédurales sont apportées par le texte aux personnes mises en cause : les personnes convoquées peuvent être assistées d'un conseil et un procès verbal contradictoire de l'audition doit être dressé.

Il est précisé que les autorités publiques doivent prendre toute mesure pour faciliter la tâche de la Commission. La Commission peut demander au ministre de saisir les **corps de contrôle**. Le ministre reste seul juge de l'opportunité d'une telle saisine mais il doit obligatoirement informer la Commission des suites données à sa demande.

Il est de plus précisé que la Commission peut consulter toute personne dont le concours peut lui paraître utile. Cette précision a son importance, la Commission étant composée d'un nombre restreint de membres n'ayant pas pour vocation de regrouper des professionnels de la sécurité.

L'Assemblée nationale a supprimé l'obligation pour la Commission nationale **de motiver ses demandes de communication** d'informations et pièces adressées à des autorités publiques ou à des personnes privées.

Elle a en outre précisé que le procès verbal contradictoire dressé à la suite d'une audition serait remis à l'intéressé.

Elle a enfin prévu que les seuls secrets pouvant être opposés à la Commission s'agissant de la communication de pièces ou d'informations seraient les secrets concernant la **défense nationale**, la **sûreté de l'État** ou la **politique extérieure**.

Votre commission n'approuve pas la suppression opérée par l'Assemblée nationale de la **motivation des demandes de communication de documents**. En effet, elle estime qu'à partir du moment où la non-communication des pièces est sanctionnée pénalement, il importe que la demande de communication soit motivée.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs, dans sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, censuré une disposition de la loi relative à la prévention de la corruption accordant au service central de la corruption le droit de demander communication de documents sans l'assortir d'une obligation de motivation.

Votre commission vous proposera donc **deux amendements** rétablissant la motivation des demandes de communication de documents adressées respectivement aux personnes publiques et aux personnes privées.

Concernant le **secret**, votre commission a considéré que l'Assemblée nationale était allée trop loin en n'autorisant que l'opposition des secrets concernant la **défense nationale**, la **sûreté de l'État** ou la **politique extérieure**. Il semble en effet difficile d'affranchir la Commission du respect du secret de l'instruction ou de celui du secret professionnel, concernant par exemple un avocat ou un médecin, sachant que le secret médical par exemple peut toujours être levé à la demande de l'intéressé. Votre commission vous

proposera un **troisième amendement** visant l'ensemble des secrets protégés par la loi, expression apparaissant à 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. Votre commission vous propose **d'adopter l'article 5 ainsi modifié.**

Article 6

Vérifications sur place

Cet article autorise les membres de la Commission à procéder à des vérifications sur place dans les locaux professionnels.

Le texte initial ne permettait d'opérer une vérification que dans les lieux où se sont déroulés les faits et exigeait un préavis et la présence des agents intéressés.

L'Assemblée nationale a durci, sur proposition de sa commission des lois et contre l'avis du Gouvernement, les conditions de réalisation de cette vérification.

Elle a en effet :

- **supprimé l'obligation de préavis** avant une vérification ;
- rendu celle-ci possible **hors la présence de la personne mise en cause** ;
- précisé qu'elle peut s'exercer dans les **lieux publics** et les **locaux professionnels** et non plus seulement dans les lieux où se sont déroulés les faits.

Très attachée au **respect de la procédure contradictoire**, votre commission considère que le **préavis est nécessaire** et doit être effectué dans un délai permettant raisonnablement aux personnes mises en cause et à leurs supérieurs d'être présentes si elles le désirent. Elle considère de plus que la Commission nationale n'a de raisons d'effectuer des vérifications que dans les **lieux où se sont déroulés les faits.**

Elle vous présentera donc un **amendement** rétablissant le préavis avant une vérification et ne permettant celle-ci que dans les lieux où se sont déroulés les faits.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 6 ainsi modifié.**

Article 7

Suites de la saisine

Cet article reconnaît à la Commission nationale un pouvoir **d'avis et de recommandation** tant à l'égard des autorités publiques que des dirigeants des personnes privées soumises à son contrôle.

Les personnes destinataires de ces avis ou recommandations sont tenues de rendre compte à la Commission, dans un délai déterminé par celle-ci, des suites qui leur sont données.

Ce pouvoir de recommandation est sanctionné par la possibilité donnée à la Commission de publier un **rapport spécial au Journal Officiel** si elle estime que les suites données ne sont pas satisfaisantes ou si elles n'ont pas été portées à sa connaissance dans le délai déterminé.

Il est enfin précisé que la Commission est elle-même tenue d'informer l'auteur de la saisine des suites de celles-ci.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

Il convient de noter que, concernant les personnes exerçant des activités de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds régies par la loi du 12 juillet 1983, des recommandations pourront être adressées aux pouvoirs publics concernant un éventuel retrait de leur agrément.

Votre commission vous propose de supprimer la disposition prévoyant l'information par la Commission nationale de l'auteur de la saisine afin de la reporter dans un article additionnel après l'article 8 prescrivant l'information de l'auteur de la saisine **sur l'ensemble des suites données à la réclamation**, y compris en cas de transmission effectuée à la **justice ou au pouvoir disciplinaire**.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 7 ainsi modifié**.

Article 8

Rapports avec la justice

Cet article règle les rapports de la Commission nationale avec l'autorité judiciaire.

Le texte initial **interdisait à la Commission nationale de connaître des faits donnant lieu à poursuite judiciaire**, que ces faits fassent l'objet

d'une enquête de flagrance, d'une enquête préliminaire, d'une information judiciaire ou qu'ils soient en attente de jugement.

Il était précisé de plus que la Commission ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision judiciaire.

Il était indiqué en outre que, dans le cas où la Commission estimerait que des faits dont elle a été saisie seraient susceptibles de constituer une infraction pénale, elle serait tenue de saisir le procureur de la République de ces faits en application de l'article 40 du code de procédure pénale, le procureur ayant l'obligation d'informer la Commission des suites de cette transmission.

Il convient de noter que cette saisine du procureur, imposée au demeurant par le deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale à « *toute autorité constituée* » ayant connaissance d'un crime ou d'un délit, aurait eu pour conséquence d'obliger la Commission à suspendre toute investigation dès qu'elle aurait présumé l'existence d'une infraction pénale.

L'Assemblée nationale a profondément modifié l'économie de cet article en permettant à la Commission nationale de poursuivre ses investigations dans les cas où la justice est saisie.

Elle a simplement précisé, s'inspirant de la rédaction retenue pour le Médiateur de la République par l'article 11 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, que la Commission ne pouvait intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction. Cette formulation est comprise s'agissant du Médiateur comme lui interdisant d'intervenir directement auprès des juridictions pour influencer sur leurs décisions.

L'Assemblée nationale a cependant apporté quelques tempéraments à la poursuite des investigations par la Commission nationale dès lors que la justice est saisie. Elle a précisé que la Commission devait recueillir **l'accord des juridictions saisies ou du Procureur de la République** pour obtenir **communication** de pièces ou **accéder aux lieux** où se sont déroulés les faits.

L'accord devra être donc être demandé au procureur de la République en cas d'enquête de flagrance ou d'enquête préliminaire, au juge d'instruction quand une information sera ouverte et à la juridiction de renvoi le cas échéant.

Les auditions de témoins restent quant à elles possibles dans tous les cas sans autorisation.

Votre commission approuve cette possibilité pour la Commission nationale de continuer ses investigations même en cas de poursuites judiciaires

à partir du moment où une **priorité est clairement établie en faveur de la justice**.

Par ailleurs, pour répondre à la crainte de voir se multiplier les dénonciations calomnieuses, votre commission souhaite qu'il soit indiqué dans le texte que les **dénonciations calomnieuses** portées devant la Commission nationale pourront être poursuivies en application de l'article 226-10 du code pénal.

Cet article 226-10 incrimine la dénonciation d'un fait que l'on sait inexact susceptible d'entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires notamment à une « *autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente* ». Il semble donc que les dénonciations calomnieuses effectuées auprès de la Commission entrent dans ce cadre. Mais la loi pénale étant d'interprétation stricte, il n'est pas mauvais de préciser explicitement que l'article 226-10 s'appliquera dans ce cas.

Il convient cependant de préciser que les **poursuites pour dénonciation calomnieuse ne pourront viser** que le **réclamant initial** et **non le parlementaire** ayant transmis la réclamation à la Commission, faute de quoi les parlementaires risqueraient, par précaution, d'exercer un filtrage excessif. L'article 26 de la Constitution n'exonère en effet un parlementaire de poursuites que pour les « *opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ».

A partir du moment où la Commission nationale estime que le délit de dénonciation calomnieuse peut être constitué, elle devra logiquement **saisir le procureur de la République** en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

Il semble **utile de le mentionner dans la loi pour souligner** que la **dénonciation calomnieuse peut être poursuivie pénalement tout autant que les faits ayant justifié une réclamation**. On peut espérer que cette mention fera réfléchir les éventuels réclamants de mauvaise foi. Les parlementaires pourront attirer l'attention de ces derniers à cet égard.

Votre commission vous présente donc un premier **amendement** permettant d'incriminer une dénonciation calomnieuse effectuée auprès de la Commission, précisant en conséquence que celle-ci doit saisir le procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale si elle estime qu'une réclamation peut constituer une telle infraction, et exonérant les parlementaires de toute poursuite pour dénonciation calomnieuse ou complicité de dénonciation calomnieuse du fait des transmissions effectuées à la Commission nationale en application de la loi.

Votre commission vous propose d'adopter par coordination un deuxième amendement en vertu duquel le procureur de la République devra informer la Commission des **suites données** à l'ensemble des transmissions effectuées par elle en application de l'article 40 du code de procédure pénale, tant sur le **fondement du caractère calomnieux** de la réclamation que sur celui du caractère délictueux des faits mentionnés dans celle-ci.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 8 ainsi modifié.**

Article 9

Rapports avec l'autorité disciplinaire

Cet article règle les rapports de la Commission nationale avec les personnes publiques ou privées détentrices **du pouvoir disciplinaire.**

Il prévoit que la Commission porte dans délai à la connaissance de l'autorité disciplinaire les faits dont elle a été saisie susceptibles de faire l'objet d'une sanction disciplinaire, ces personnes étant tenues d'informer en retour la Commission sur les suites données à cette transmission.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que les transmissions par la Commission au pouvoir disciplinaire pouvaient être effectuées indépendamment d'une éventuelle saisine de la justice.

Votre commission des Lois, considérant que le succès de l'action de la Commission dépendra pour une grande part de la rapidité avec laquelle elle pourra tenir informé l'auteur de la saisine des suites données à cette dernière, vous présentera **un amendement** prévoyant que la Commission **fixera le délai** dans lequel le pouvoir hiérarchique devra l'informer des suites données aux transmissions effectuées par elle.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 9 ainsi modifié.**

Article additionnel après l'article 9

Information des parlementaires par la Commission nationale

Votre commission vous propose de prévoir que le **parlementaire auteur de la saisine sera tenu informé** par la Commission de **l'ensemble des suites** de la saisine, s'agissant tant des suites données aux recommandations faites par la commission en application de l'article 7 que de celles données par

la justice ou le pouvoir disciplinaire respectivement en application des articles 8 et 9.

Cette information ne devrait pas avoir lieu seulement à la fin de la procédure mais pourrait intervenir à différentes étapes significatives de la procédure.

Votre commission vous propose d'adopter à cet effet un **article additionnel**.

Article 10

Propositions de modifications législatives et réglementaires

Cet article donne la possibilité à la Commission nationale de proposer toute modification de la législation ou de la réglementation.

La Commission n'est pas elle-même détentrice d'un pouvoir réglementaire mais elle pourra par le biais de ses recommandations influencer sur les règles régissant la déontologie des acteurs publics et privés de la sécurité.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 10 sans modification**.

Article 11

Rapport annuel

Cet article prévoit, de manière habituelle pour les autorités indépendantes, la remise annuelle au président de la République et au Parlement par la Commission nationale d'un rapport d'activité rendu public.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 11 sans modification**.

Article 12

Secret professionnel

Cet article soumet au secret professionnel les membres de la Commission nationale et ses agents ainsi que les personnes que la Commission serait amenée à consulter.

Le secret est toutefois levé pour les besoins de la publication du rapport annuel et, le cas échéant, des rapports spéciaux.

La Commission sera elle-même juge de l'opportunité de la levée totale ou partielle du secret à l'occasion de la publication d'un rapport. Une disposition similaire est prévue pour la Commission nationale informatique et liberté par l'article 12 de la loi du 6 janvier 1978.

L'Assemblée nationale a adopté à cet article un simple amendement de coordination.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 12 sans modification.**

Article 13

Fonctionnement de la Commission nationale

Cet article détermine les modalités de fonctionnement de la Commission nationale.

Il précise que les crédits de la Commission seront inscrits au budget des services du Premier ministre, ce qui souligne le caractère interministériel de son action. Il prévoit en outre, comme il est habituel pour les autorités indépendantes, que le président de la Commission sera ordonnateur des dépenses et nommera les agents de la Commission.

L'Assemblée nationale a précisé que le président de la Commission aurait autorité sur les services de celle-ci.

Il va sans dire que l'efficacité de la Commission nationale sera conditionnée par les moyens, notamment en personnels, qui lui seront accordés.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 13 sans modification.**

Article 13 bis
Délit d'entrave

Cet article introduit par l'Assemblée nationale tend à sanctionner le **délit d'entrave aux investigations de la Commission.**

Il tend à sanctionner pénalement le fait, pour une personne physique ou morale, de ne pas **communiquer** à la Commission nationale les informations ou pièces demandées, de ne pas **déferer à ses convocations** ou **d'empêcher l'accès aux locaux professionnels.**

Les personnes physiques sont punies d'une amende de 50 000 F. Elles encourent également la peine complémentaire d'interdiction des droits civils, civiques et de famille et celle d'affichage ou de diffusion de la décision prononcée.

Les personnes morales encourent une amende égale au quintuple de celle encourue par les personnes physiques. Elles encourent également les peines d'exclusion des marchés publics et d'affichage ou de diffusion de la décision.

A titre de comparaison, le refus pour une personnes physique de comparaître devant une commission d'enquête parlementaire ou le refus de lui communiquer des documents est puni de 50 000 F d'amende et de deux ans d'emprisonnement (III de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958). Le refus de communiquer des informations à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est puni, quant à lui, d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende (art. 43 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978).

Votre commission vous proposera d'approuver cet article sous réserve d'un **amendement** de correction d'une erreur matérielle.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 13 bis ainsi modifié.**

Article 14
Application dans les territoires d'outre-mer

Cet article prévoit l'application de la loi dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Le texte initial excluait cependant les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche de l'application de la loi.

L'Assemblée nationale a adopté par coordination avec l'extension du champ de compétence de la Commission prévue à l'article premier, une nouvelle rédaction excluant de l'application de la loi l'ensemble des agents publics dépendant de ces territoires.

Les consultations des assemblées délibérantes de Polynésie, de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna ont été effectuées au mois de janvier 1998, avant la première lecture à l'Assemblée nationale, comme il se doit.

Sur le fond, la solution adoptée est justifiée par le fait que le statut des agents des territoires relève de la compétence locale. Les agents de l'État comme les activités privées de sécurité sont en revanche régis par la loi nationale. Les modifications constitutionnelles et organiques concernant la Nouvelle-Calédonie, intervenues depuis l'adoption du texte par l'Assemblée nationale, n'ont pas d'incidence sur cette répartition.

Sur le plan formel, la rédaction faisant référence à la notion de territoire d'outre mer doit cependant être adaptée pour tenir compte des modifications constitutionnelles intervenues ou en cours concernant la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie. Votre commission vous proposera donc une nouvelle rédaction de l'article.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 14 ainsi modifié.**

*

* *

Votre commission vous propose d'adopter l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	<p>PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UN CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité, autorité administrative indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue notamment en matière de direction et de contrôle de la police judiciaire, à l'autorité judiciaire, de veiller au respect de la déontologie dans les services et organismes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.</p> <p>Sont concernés, à ce titre, lorsqu'ils concourent à une activité de sécurité, les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane et des polices municipales. Sont en outre concernés les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche.</p> <p>Le conseil est également compétent à l'égard de toutes personnes physiques ou morales de droit privé assurant, pour le</p>	<p>PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UNE COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>La Commission nationale de déontologie est chargée, sans déontologie par les personnes exerçantRépublique.</p> <p>Sont...</p> <p>... douane, les gardes-chasse, les gardes-pêche, les gardes forestiers, les agents des collectivités territoriales et des établissements publics. Sont également concernées toutes personnes physiques et morales de droit privé assurant, à titre permanent ou occasionnel, à titre</p>	<p>PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UNE COMMISSION NATIONALE DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>Sont...</p> <p>... douane et de l'administration pénitentiaire ainsi que les agents ...</p> <p>... accessoire, y compris</p>

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	<p>compte d'autrui, à titre permanent ou occasionnel, des activités de sécurité ou de protection prévues par les dispositions en vigueur.</p>	<p>principal ou accessoire, des activités de sécurité.</p>	<p><i>bénévolement</i>, des activités de sécurité.</p>
	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
	<p>Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité est composé de <i>six</i> membres, nommés pour une durée de six ans non renouvelable :</p>	<p>La Commission nationale de déontologie de la sécurité est composée de <i>sept</i> membres, renouvelable :</p>	<p>La de <i>huit</i> membres, renouvelable :</p>
	<p>– le président, désigné par le Président de la République,</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>
	<p>– un sénateur, désigné par le Président du Sénat,</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>
	<p>– un député, désigné par le Président de l'Assemblée nationale,</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>
	<p>– un conseiller d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat,</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>
	<p>– un magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation, désigné conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près ladite Cour,</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>
	<p>– un conseiller-maître désigné par le premier président de la Cour des comptes.</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>	<p>– (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>
		<p>– <i>une</i> personnalité désignée par les autres membres de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, qualifiée <i>en matière de sécurité et connue à raison de ses compétences en matière de droits de</i></p>	<p>– <i>deux</i> personnalités qualifiées désignées par les autres membres de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.</p>

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	<p>La qualité de membre du conseil est incompatible avec l'exercice de fonctions ou d'activités dans le domaine de la sécurité ou de la protection.</p> <p>Les parlementaires membres du conseil cessent d'y exercer leurs fonctions lorsque prend fin le mandat au titre duquel ils ont été nommés.</p> <p>Si, en cours de mandat, un membre du conseil cesse d'exercer ses fonctions, le mandat de son successeur est limité à la période restant à courir. Par dérogation au premier alinéa, le mandat de ce dernier est renouvelable lorsqu'il a commencé moins de deux ans avant son échéance normale.</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Le conseil établit son règlement intérieur.</p>	<p><i>l'homme.</i></p> <p>La qualité de membre de la commission est incompatible avec l'exercice <i>de fonctions ou</i> d'activités dans le domaine de la sécurité <i>ou de la protection.</i></p> <p>Les parlementaires membres de la commission cessent fonctions lorsque <i>prend fin le mandat au titre duquel ils ont été nommés.</i></p> <p>Si... ... membre de la commission cesse ...</p> <p>...normale.</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>La commission établit son règlement intérieur.</p>	<p><i>La commission est renouvelée par moitié tous les trois ans.</i></p> <p>La ...</p> <p>... l'exercice, à <i>titre principal</i>, d'activités dans le domaine de la sécurité.</p> <p>Les ...</p> <p>... fonctions lorsqu'<i>ils cessent d'appartenir à l'assemblée au titre de laquelle ils ont été désignés.</i></p> <p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p> <p><i>Lors de la première constitution de la Commission nationale de la déontologie de la sécurité suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, sont désignés par tirage au sort quatre membres, à l'exclusion du président, dont les mandats prendront fin à l'issue d'un délai de trois ans.</i></p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.	<i>(Alinéa sans modification).</i>	
	Article 4	Article 4	Article 4
	Toute personne qui a été victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie, commis par une ou plusieurs des personnes mentionnées à l'article 1 ^{er} , peut, par réclamation individuelle, demander que ces faits soient portés à la connaissance du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité. Ce droit appartient également aux ayants droit des victimes.	Toute... ... connaissance de la Commission nationale de déontologie victimes. Pour être recevable, la réclamation doit être transmise à la commission dans l'année qui suit les faits.	<i>(Alinéa sans modification).</i>
	La réclamation est adressée à un député ou à un sénateur. Celui-ci la transmet au conseil, si elle lui paraît entrer dans la compétence de cette instance et mériter son intervention.	La... ... transmet à la commission sison intervention.	La... ... et mériter l'intervention de cette dernière.
	Le Premier ministre et les membres du Parlement peuvent, en outre, saisir de leur propre chef le conseil de faits mentionnés au premier alinéa.	Le... ... chef la commission dealinéa.	<i>(Alinéa sans modification).</i>
	Le conseil ne peut être saisi par les parlementaires	La commission ne peut être saisie par...	<i>(Alinéa sans modification).</i>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	qui en sont membres.	...membres.	
	Une réclamation portée devant le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité n'interrompt pas les délais relatifs à la prescription des actions en matière civile et pénale et aux recours administratifs et contentieux.	Une... ... devant la Commission nationale de déontologiecontentieux.	(Alinéa modification). sans
	Article 5	Article 5	Article 5
	Le conseil recueille sur les faits portés à sa connaissance toute information utile.	La commission recueilleutile.	(Alinéa modification). sans
	Les autorités publiques doivent prendre toutes mesures pour faciliter la tâche du conseil. Elles communiquent à celui-ci, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission telle qu'elle est définie à l'article 1 ^{er} .	Les... ... tâche de la commission. Elles communiquent à celle-ci, sur sa demande, toutes...	Les... ... demande motivée, toutes...
	Le conseil peut demander dans les mêmes conditions aux ministres compétents de saisir les corps de contrôle en vue de faire des études, des vérifications ou des enquêtes relevant de leurs attributions. Les ministres informent le conseil des suites données à ces demandes.	...1er. La commission peutin-forment la commission... ...demandes.	...1er. (Alinéa modification). sans
	Les personnes privées mentionnées à l'article 1 ^{er} et leurs préposés communiquent au conseil, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission.	Les... ...communiquent à la commission, sur sa demande, toutesmission.	Les... ... demande motivée, toutesmission.
	Les agents publics ainsi que les dirigeants des	Les...	(Alinéa modification). sans

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	<p>personnes mentionnées au précédent alinéa et leurs préposés sont tenus de déférer aux convocations du conseil et de répondre à ses questions. Les convocations doivent mentionner l'objet de l'audition.</p> <p>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.</p>	<p>... convocations de la commission et ...</p> <p>...l'audition.</p> <p>Les...</p> <p>... celle-ci et remis à l'intéressé.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
	<p>Le conseil peut consulter toute personne dont le concours lui paraît utile.</p>	<p>La commission peut ...</p> <p>...utile.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
		<p>Le caractère secret des informations et pièces dont elle demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de <i>secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique extérieure.</i></p>	<p>Le ...</p> <p>... secrets protégés par la loi.</p>
	<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>
	<p>Les membres du conseil ont accès aux lieux où se sont déroulés les faits mentionnés dans la réclamation prévue à l'article 4.</p>	<p>La commission peut charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à des vérifications <i>sur place</i>. Ces vérifications ne peuvent s'exercer que dans les lieux publics et les locaux professionnels.</p>	<p>La commission peut charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à des vérifications <i>dans les lieux où se sont déroulés les faits ayant fait l'objet de la saisine de la commission.</i></p>
	<p>Cet accès est subordonné à un préavis adressé à l'autorité hiérarchique ou à l'employeur et, si elle est distincte de celui-ci, à la personne pour le compte de laquelle est exercée l'activité</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>	<p>Ces vérifications ne peuvent s'exercer que dans les lieux publics et les locaux professionnels, <i>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</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	<p>de sécurité ou de protection. Il s'exerce dans les seuls locaux professionnels, en présence des agents intéressés.</p>		<p><i>leur permettre d'être présents.</i></p>
	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>Le conseil adresse aux autorités publiques et aux dirigeants des personnes privées mentionnées à l'article 1^{er} intéressés tout avis ou recommandation visant à remédier aux manquements constatés ou à en prévenir le renouvellement.</p> <p>Les mêmes autorités ou personnes concernées sont tenues, dans un délai fixé par le conseil, de rendre compte à celui-ci de la suite donnée à ces avis ou recommandations.</p> <p>En l'absence d'un tel compte-rendu ou s'il estime, au vu du compte-rendu qui lui est communiqué, que son avis ou sa recommandation n'a pas été suivi d'effet, le conseil peut établir un rapport spécial qui est publié au Journal officiel de la République française.</p> <p>Le conseil informe l'auteur de la saisine des suites de celle-ci.</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>La commission adresse ...</p> <p>... renouvellement.</p> <p>Les...</p> <p>... par la commission, de à celle-ci de recommandations.</p> <p>En...</p> <p>... si elle estime ...</p> <p>... d'effet, la commission peut ...</p> <p>...française.</p> <p><i>La commission informecelle-ci.</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>Alinéa supprimé.</p>
	<p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité ne peut connaître de faits donnant lieu à une enquête judiciaire ou pour</p>	<p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>Alinéa supprimé.</p>	<p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>Suppression maintenue de l'alinéa.</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code pénal</p> <p><i>Art. 226-10</i> - La dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de</p>	<p>lesquels une information judiciaire a été ouverte ou des poursuites judiciaires sont en cours.</p> <p>Le conseil ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.</p>	<p>La commission ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction. Elle ne peut remettre</p> <p>Lorsque la commission est saisie de faits donnant lieu à une enquête judiciaire ou pour lesquels une information judiciaire est ouverte ou des poursuites judiciaires sont en cours, elle 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 de pièces et des dispositions de l'article 6 relatives à l'accès aux lieux des faits.</p>	<p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p> <p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p> <p><i>L'article 226-10 du code pénal relatif aux dénonciations calomnieuses est applicable aux réclamations portées devant la commission. Si celle-ci estime qu'une réclamation constitue une telle dénonciation, elle en donne avis sans délai au procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale. Les parlementaires ne peuvent être poursuivis pour dénonciation calomnieuse ou complicité de dénonciation calomnieuse du fait des transmissions effectuées par eux à la</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>300 000 F d'amende.</p> <p>La fausseté du fait dénoncé résulte nécessairement de la décision, devenue définitive, d'acquiescement, de relaxe ou de non-lieu déclarant que la réalité du fait n'est pas établie ou que celui-ci n'est pas imputable à la personne dénoncée.</p> <p>En tout autre cas, le tribunal saisi des poursuites contre le dénonciateur apprécie la pertinence des accusations portées par celui-ci.</p>	<p>Si le conseil estime que les faits mentionnés dans la saisine laissent présumer l'existence d'une infraction pénale, il les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.</p> <p>Le procureur de la République informe le conseil de la suite donnée aux transmissions faites en application de l'alinéa précédent.</p>	<p>Si la commission estime ...</p> <p>pénale, elle les ...</p> <p>...pénale.</p> <p>Le... ...informe la commission de la ...</p> <p>...précédent.</p>	<p><i>commission en application du deuxième alinéa de l'article 4 de la présente loi.</i></p> <p>Si...</p> <p>...</p> <p>des deux alinéas précédents.</p>
<p>Code de procédure pénale</p>			
<p><i>Art. 40.</i> — Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Il avise le plaignant du classement de l'affaire ainsi que la victime lorsque celle-ci est identifiée.</p>			
<p>Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.</p>			

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	<p align="center">Article 9</p> <p>Sans préjudice des dispositions de l'article 7, le conseil porte sans délai à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire, les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires. Ces autorités ou personnes informent le conseil de la suite donnée aux transmissions effectuées en application du présent article.</p>	<p align="center">Article 9</p> <p>Sans... ... dispositions des articles 7 et 8, la commission porte informent la commission dearticle.</p>	<p align="center">Article 9</p> <p>Sans... ... informent la commission, <i>dans le délai fixé par elle</i>, dearticle.</p> <p align="center"><i>Article additionnel</i></p> <p align="center"><i>La commission tient informé le parlementaire auteur de la saisine des suites données à celle-ci en application des articles 7 à 9.</i></p>
	<p align="center">Article 10</p> <p>Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité peut proposer au Gouvernement toute modification de la législation ou de la réglementation dans les domaines de sa compétence.</p>	<p align="center">Article 10</p> <p>La Commission nationale de déontologiecompétence.</p>	<p align="center">Article 10</p> <p align="center"><i>(Sans modification).</i></p>
	<p align="center">Article 11</p> <p>Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité. Ce rapport est rendu public.</p>	<p align="center">Article 11</p> <p>La Commission nationale de déontologiepublic.</p>	<p align="center">Article 11</p> <p align="center"><i>(Sans modification).</i></p>

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	<p align="center">Article 12</p> <p>Les membres du conseil, ses agents, ainsi que les personnes que le conseil consulte par application du dernier alinéa de l'article 5, sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserves des éléments nécessaires à l'établissement des rapports prévus aux articles 7 et 11.</p>	<p align="center">Article 12</p> <p>Les membres de la commission, ses agents, ainsi que les personnes que la commission consulte par application de l'avant-dernier...</p> <p>...11.</p>	<p align="center">Article 12</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
	<p align="center">Article 13</p> <p>Les crédits nécessaires au conseil pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre. Le président est ordonnateur des dépenses du conseil. Il nomme les agents du conseil.</p>	<p align="center">Article 13</p> <p>Les crédits nécessaires à la commission pour ...</p> <p>...dépenses de la commission. Il nomme ses agents et a autorité sur ses services.</p>	<p align="center">Article 13</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
		<p align="center">Article 13 bis</p> <p>Est puni d'une amende de 50.000 F le fait de ne pas communiquer à la commission, 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.</p>	<p align="center">Article 13 bis</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Code pénal</p> <p><i>Art. 131-26</i> - L'interdiction des droits civiques, civils et de famille porte sur :</p> <p>1° Le droit de vote ;</p> <p>2° L'éligibilité ;</p> <p>3° Le droit d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice ;</p> <p>4° Le droit de témoigner en justice autrement que pour y faire de simples déclarations ;</p> <p>5° Le droit d'être tuteur ou curateur ; cette interdiction n'exclut pas le droit, après avis conforme du juge des tutelles, le conseil de famille entendu, d'être tuteur ou curateur de ses propres enfants.</p> <p>L'interdiction des droits civiques, civils et de famille ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit.</p> <p>La juridiction peut prononcer l'interdiction de tout ou partie de ces droits.</p> <p>L'interdiction du</p>		<p>Les personnes physiques encourent également les peines complémentaires suivantes :</p> <p>1° L'interdiction des droits civils, civiques et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal;</p>	<p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p> <p>1° (Alinéa <i>sans modification</i>).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>droit de vote ou l'inéligibilité prononcées en application du présent article emportent interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique.</p> <p><i>Art. 131-35</i> - La peine d'affichage de la décision prononcée ou de diffusion de celle-ci est à la charge du condamné. Les frais d'affichage ou de diffusion recouverts contre ce dernier ne peuvent toutefois excéder le maximum de l'amende encourue.</p> <p>La juridiction peut ordonner l'affichage ou la diffusion de l'intégralité ou d'une partie de la décision, ou d'un communiqué informant le public des motifs et du dispositif de celle-ci. Elle détermine, le cas échéant, les extraits de la décision et les termes du communiqué qui devront être affichés ou diffusés.</p> <p>L'affichage ou la diffusion de la décision ou du communiqué ne peut comporter l'identité de la victime qu'avec son accord ou celui de son représentant légal ou de ses ayants droit.</p> <p>La peine d'affichage s'exécute dans les lieux et pour la durée indiqués par la juridiction ; sauf disposition contraire de la loi qui réprime l'infraction, l'affichage ne peut excéder deux mois. En cas de suppression, dissimulation ou lacération des affiches apposées, il est de nouveau</p>		<p>2° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal.</p>	<p>2° (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>procédé à l'affichage aux frais de la personne reconnue coupable de ces faits.</p> <p>La diffusion de la décision est faite par le Journal officiel de la République française, par une ou plusieurs autres publications de presse, ou par un ou plusieurs services de communication audiovisuelle. Les publications ou les services de communication audiovisuelle chargés de cette diffusion sont désignés par la juridiction. Ils ne peuvent s'opposer à cette diffusion.</p> <p><i>Art. 121-2</i> - Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7 et dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.</p> <p>Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.</p> <p>La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits.</p>		<p>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 :</p>	<p>(Alinéa modification). sans</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 131-28</i> - L'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale peut porter soit sur l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice de laquelle ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise, soit sur toute autre activité professionnelle ou sociale définie par la loi qui réprime l'infraction.</p>	<p><i>Art. 131-38</i> - Le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction.</p>	<p>1° L'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-28 du code pénal;</p>	<p>1° L'amende,131-38 du code pénal;</p>
<p><i>Art. 131-39</i> - Lorsque la loi le prévoit à l'encontre d'une personne morale, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs des peines suivantes :</p>	<p>.....</p>	<p>2° L'exclusion des marchés publics, suivant les modalités prévues par le 5° de l'article 131-39 du code pénal;</p>	<p>2°(Alinéa <i>sans modification</i>).</p>
<p>5° L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;</p>	<p>.....</p>	<p>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;</p>	<p>3°(Alinéa <i>sans modification</i>).</p>
<p>9° L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication audiovisuelle.</p>	<p>.....</p>	<p>Article 14</p>	<p>Article 14</p>
<p>.....</p>	<p>Article 14</p>	<p>Article 14</p>	<p>.....</p>

Texte de référence

—

Texte du projet de loi

—

La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte, à l'exception des personnes mentionnées à la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 1^{er}.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

—

La...

...l'exception des agents des territoires de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, ainsi que des agents du territoire et des provinces de Nouvelle-Calédonie.

**Propositions
de la Commission**

—

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 Nouvelle-Calédonie.*

ANNEXE

ÉTUDE D'IMPACT

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UN CONSEIL SUPÉRIEUR DE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

ÉTUDE DE DROIT ET SITUATION DE FAIT EXISTANT :

Les agents de l'Etat et des collectivités locales sont soumis à des règles générales, fixées dans les statuts généraux et les statuts particuliers qui leur sont applicables. Leur violation constitue une faute susceptible de sanctions disciplinaires.

Au-delà des règles auxquelles ils sont astreints, les fonctionnaires de police doivent respecter une déontologie. Des organisations internationales, telles l'Organisation des Nations-Unies et le Conseil de l'Europe, ont défini des principes de déontologie policière.

En France, depuis le décret n° 86-592 du 18 mars 1986, des règles de déontologie policière ont été fixées dans le code de la déontologie de la police nationale, et depuis 1993, tout fonctionnaire de police doit, dans l'exercice de ses fonctions, être porteur d'un document rappelant les principales règles de ce code. Mais aucune instance extérieure à l'institution policière n'était chargée jusqu'en 1993 de veiller au respect des dispositions de ce code.

Une première institution, le Conseil supérieur de l'activité de la police nationale, a été créée par un décret du 16 février 1993 ; elle a été supprimée par un décret en date du 7 mai 1993.

Le décret n° 93-1081 du 9 septembre 1993 a créé le haut Conseil de déontologie de la police nationale. Sa mission est, à la demande du ministre de l'intérieur, de donner son avis et de faire toute proposition utile sur l'ensemble

des questions relatives aux règles de la déontologie policière, notamment sous l'angle de la formation professionnelle des personnels. Ses membres ont été nommés par arrêté du 6 mai 1995, et ont été installés le 16 novembre 1995.

Le haut Conseil a constitué en son sein un groupe de travail chargé de rédiger un guide pratique de déontologie. Il s'est réuni plusieurs fois aussi bien en assemblée plénière qu'en formation restreinte.

Ces deux instances ont pour point commun de n'exercer leurs compétences qu'à l'égard de la police nationale. Or, si assurer la sécurité des personnes et des biens est une des missions principales de l'Etat, la police nationale n'est pas le seul organe permettant de remplir cette mission. La gendarmerie nationale assume également cette mission. L'administration des douanes y participe aussi.

De même, les gardes champêtres se voient également confier une mission de sécurité et les agents de police municipale remplissent à l'échelon communal cette mission.

En outre, la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, indique que les entreprises de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds, ainsi que les agences privées de recherche, concourent à la sécurité générale. Cette loi met par ailleurs à la charge des organisateurs de certaines manifestations à but lucratif, notamment sportives, la création d'un service d'ordre.

Les acteurs de la sécurité sont donc nombreux, sans doute de plus en plus divers : personnes privées et personnes publiques, sources juridiques différentes. Une même déontologie, appliquée à tous, est apparue comme une nécessité ! En effet, ces acteurs si divers ont un point commun : la possibilité d'user -dans les formes légales- de la contrainte.

Les fonctionnaires de police comme les militaires de la gendarmerie nationale et les agents de l'administration des douanes tiennent de la loi des pouvoirs de coercition. Les agents de police municipale peuvent légalement lui reprocher certaines infractions, et dès lors détiennent un certain pouvoir à son égard. En ce qui concerne les agents de la sécurité privée, lorsqu'ils effectuent des tâches de surveillance, ils sont amenés à établir une relation d'autorité avec les citoyens.

Au-delà de cette diversité de statuts, un commun respect d'une manière de faire dans l'usage de la force s'impose. C'est pourquoi, le champ de compétence du Conseil supérieur est indifférent aux corps d'appartenance et aux statuts : il comprend tous ceux qui disposent, à l'égard du citoyen, d'un pouvoir de contrainte dans le but de faire respecter la sécurité. C'est ainsi, par exemple, que les agents des douanes n'entrent dans la compétence du Conseil

qu'à raison de leur activité liée à la sécurité et non du fait de celle qui est la leur en matière économique et fiscale.

Compte tenu de cette extension, et pour des motifs de neutralité et d'efficacité du contrôle aisés à percevoir, il n'a pas paru possible de créer un organisme purement interne à une administration. Le choix d'une autorité administrative indépendante s'est donc imposé.

La loi a pour fin de créer cette autorité, d'en définir la compétence et la composition.

BÉNÉFICES ESCOMPTÉS :

En matière d'emploi :

Sans objet.

En matière d'intérêt général :

Soumettant tous les intervenants en matière de sécurité au même contrôle déontologique, cette loi instaure une approche globale des acteurs de la sécurité, et contribue à limiter le risque de confusion quelquefois entretenue par certains d'entre eux, qui différencieraient à l'excès les exigences de la déontologie au gré des statuts et des missions.

Appliquer le même contrôle déontologique à tous les intervenants en matière de sécurité présente l'avantage de définir des critères qui favoriseront une harmonisation des pratiques, en ce qui concerne notamment les rapports avec le public, tout en respectant, naturellement, la spécificité procédurale de l'action dans laquelle agit chacun des acteurs soumis à ce contrôle.

En instituant une autorité indépendante des différentes administrations et services concernés, cette loi évite toute critique reposant sur le risque de corporatisme susceptible d'aboutir à la protection des personnes dont le comportement serait signalé à son attention. Au contraire, cette autorité qui aura toute latitude pour apprécier tout acte répréhensible au plan déontologique, qu'il soit commis par un gendarme, un agent de police municipale ou un gardien de parc de stationnement, aura nécessairement une très grande indépendance d'esprit.

L'étendue de la compétence de cette autorité est aussi un facteur de transparence et d'objectivité des avis et recommandations qu'elle émettra. Ce facteur sera amplifié par le mode de saisine de cette autorité, qui se fera selon

les mêmes modalités que pour le Médiateur de la République. En effet, la saisine par la médiation d'un parlementaire permet de garantir le sérieux des questions qui lui sont soumises et elle évite au Conseil supérieur de déontologie de se voir reprocher de concentrer davantage son attention sur un corps ou un service particulier, car il ne pourra se pencher que sur les cas qui lui sont soumis par les citoyens et les parlementaires. Aucun corps ou service ne pourra dès lors se sentir plus sévèrement traité que les autres, ce qui incitera au respect de ce Conseil.

L'indépendance du Conseil supérieur de déontologie et la transparence de son action étant assurées, il pourra agir avec efficacité. En effet, son rôle et sa mission ne pouvant être contestés, ses avis et ses recommandations seront suivis, d'autant qu'il pourra fixer un délai au terme duquel l'administration ou l'organisme concerné devra expliquer comment il en a tenu compte. Ses avis et recommandations auront d'autant plus de poids que, dans le cas où ceux à qui ils sont destinés en ignoreraient la portée, leur carence pourra donner lieu à un rapport spécial au Conseil qui sera publié au Journal officiel de la République française.

En matière financière :

Sans objet.

En matière de simplification des formalités administratives :

Sans objet.

COMPLEXITÉ DE L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE :

L'institution du Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité ne modifie en rien les règles de compétence des instances disciplinaires pas plus que les sanctions applicables en la matière. Le Conseil n'intervenant dans la procédure judiciaire que comme toute autorité constituée selon les dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale, sa création n'oblige pas non plus à modifier les règles de procédure en matière judiciaire.

La loi ne nécessite aucun décret d'application. Elle sera suivie de l'abrogation du décret n° 93-1081 du 9 septembre 1993, relatif au haut Conseil de déontologie de la police nationale.

Ce projet n'a en conséquence pas pour effet de rendre plus complexe l'ordonnancement juridique en la matière.

