

N° 290

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 mars 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 AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, 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 Delevoye, 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.) : Première lecture : **621, 723** et T.A. **145**.
Deuxième lecture : **2139, 2193** et T.A. **455**.

Sénat : Première lecture : **480** (1997-1998), **173** et T.A. **67** (1999-2000).
Deuxième lecture : **242** (1999-2000).

Sécurité civile.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
I. L'EXAMEN DU TEXTE PAR LES DEUX ASSEMBLÉES : UNE NAVETTE CONSTRUCTIVE	4
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : GARANTIR L'EFFICACITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DANS LE RESPECT DES DROITS DE LA DÉFENSE	7
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article premier</i> Création et champ de compétence de la Commission nationale de déontologie de la sécurité	11
• <i>Article 5</i> Pouvoirs d'investigation de la Commission nationale	13
• <i>Article 6</i> Vérifications sur place	15
• <i>Article 7</i> Suites de la saisine	16
• <i>Article 8</i> Rapports avec la justice	17
TABLEAU COMPARATIF	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 29 mars 2000, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a procédé, sur le rapport de M. Henri de Richemont, à l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité.

La commission s'est félicitée de l'accord intervenu entre les deux assemblées sur la plupart des dispositions du texte, notamment sur l'inclusion, proposée par le Sénat, de l'administration pénitentiaire dans le champ de compétence de la Commission nationale.

Soucieuse de préserver les droits de la défense et le respect de la vie privée, elle a, en premier lieu, souhaité élargir le secret pouvant être opposé à la Commission nationale au secret médical et au secret professionnel applicable aux rapports entre un avocat et son client.

En second lieu, elle a souhaité réaffirmer le principe de l'obligation de préavis avant une vérification sur place, tout en donnant à la Commission nationale la possibilité de prendre dans certains cas une décision de vérification sans préavis.

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

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en deuxième lecture du projet de loi portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité adopté par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, le 24 février 2000.

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

Saisie des réclamations des particuliers par l'intermédiaire des parlementaires, la Commission nationale disposera de réels pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

Elle exercera ainsi une autorité morale, étant en mesure d'effectuer des recommandations sanctionnées par la publication de rapports au *Journal Officiel* et de saisir respectivement le procureur de la République et le pouvoir disciplinaire des infractions pénales et des fautes disciplinaires.

I. L'EXAMEN DU TEXTE PAR LES DEUX ASSEMBLÉES : UNE NAVETTE CONSTRUCTIVE

En première lecture, l'Assemblée nationale avait notablement accru le champ de compétence et les prérogatives de la Commission nationale.

Elle avait en effet étendu le champ de compétence de cette dernière à l'ensemble des agents des collectivités territoriales et des établissements publics ainsi qu'aux services de sécurité internes des entreprises privées.

Elle avait également permis à la Commission nationale de connaître de faits faisant l'objet de poursuites judiciaires, sous réserve d'obtenir l'accord de la juridiction saisie pour demander des pièces ou procéder à des vérifications sur place. Elle avait en outre créé un délit d'entrave aux investigations de la Commission.

Elle avait enfin accru les moyens d'investigation de la nouvelle autorité en supprimant l'obligation de motivation des demandes de communication de documents, en précisant que ne pourraient être opposés à la Commission que les secrets concernant la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique extérieure et en supprimant l'obligation de préavis exigé par le projet de loi initial pour les vérifications sur place.

Le Sénat, tout en soulignant le rôle joué par le pouvoir disciplinaire et la justice, avait considéré qu'une telle instance pourrait être un recours utile aux citoyens au service d'une transparence accrue des services de sécurité.

Il avait 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.

Il avait donc souscrit au principe de la création d'une telle instance. Il avait néanmoins apporté au texte un certain nombre de modifications destinées à apporter de meilleures garanties au citoyen. Ces modifications tendaient à :

- élargir à **l'administration pénitentiaire** le champ de compétence de la commission (*art. premier*) ;

- prévoir explicitement la **sanction des dénonciations calomnieuses** afin de dissuader les éventuels réclamants de mauvaise foi d'effectuer de telles dénonciations, tout en précisant que les parlementaires ne pourraient pas faire l'objet de telles poursuites du fait des simples transmissions effectuées par eux à la Commission (*art. 8*) ;

- assurer les **droits de la défense** à l'occasion des demandes de communication de pièces et des vérifications sur place en rétablissant l'obligation de **motivation** des demandes de documents (*art. 5*) et celle du **préavis** avant une vérification sur place (*art. 6*) et en étendant les secrets pouvant être opposés à la Commission à l'ensemble des **secrets** protégés par la loi (*art. 5*) ;

- **renforcer l'information de l'auteur de la saisine** sur l'examen d'une réclamation en prévoyant que le parlementaire devrait être tenu informé 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 (*art. 9 bis*) ;

- garantir une **meilleure efficacité de la Commission** en assurant sa continuité grâce à un **renouvellement par moitié** rendu possible par la fixation à **huit** du nombre de ses membres (*art. 2*), en **limitant les incompatibilités** opposables à ses membres (*art. 2*) et en lui permettant de fixer aux personnes détentrices du pouvoir disciplinaire **des délais de réponse** (*art. 9*).

Le Sénat avait également apporté des modifications formelles aux *articles 13 bis* relatif au délit d'entrave et *14* concernant l'application de la loi outre-mer.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a, sur le rapport de M. Bruno Le Roux, au nom de sa commission des Lois, **entériné la plupart des modifications apportées par le Sénat.**

Elle a ainsi adopté sans modification les articles 2 (composition de la commission), 4 (saisine), 9 (rapports avec l'autorité disciplinaire) 9 *bis* (information des parlementaires auteurs de la saisine), 13 bis (délit d'entrave) et 14 (application outre-mer).

Seuls restent donc en discussion cinq articles, à savoir les *articles premier* (champ de compétence de la commission), 5 (pouvoirs d'investigation), 6 (vérifications sur place), 7 (suites de la saisine) et 8 (relations avec le pouvoir judiciaire).

L'*article 7* (suites de la saisine) a fait l'objet d'une simple modification de coordination rédactionnelle.

A l'*article premier*, l'Assemblée nationale a admis le bien fondé du souhait du Sénat de voir intégrer **l'administration pénitentiaire** dans le champ de compétence de la commission. Ce faisant, elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article ne retenant comme critère du champ de compétence de la Commission que le **critère matériel de l'exercice d'une activité de sécurité sur le territoire national**, évitant ainsi de procéder à l'énumération des personnes publiques concernées, comme le faisait le projet initial dans le but inavoué d'exclure l'administration pénitentiaire du champ d'application du texte.

L'Assemblée nationale est cependant revenu à son **texte de première lecture** sur trois points :

- elle a limité le **secret** opposable à la Commission nationale aux secrets concernant la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique extérieure (*art. 5*) ;

- elle a supprimé l'obligation de **préavis** avant une **vérification sur place** et autorisé cette vérification dans des **lieux autres** que ceux où se sont **déroulés les faits** (*art. 6*) ;

- elle a enfin supprimé les mentions adoptées par le Sénat prévoyant explicitement la **sanction des dénonciations calomnieuses** et l'exonération des parlementaires de telles poursuites au titre des transmissions effectuées par eux à la Commission nationale (*art. 8*).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : GARANTIR L'EFFICACITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DANS LE RESPECT DES DROITS DE LA DÉFENSE

Votre Commission ne peut que se féliciter de l'accord qui s'est dessiné entre les deux assemblées sur la plus grande partie du texte.

Elle salue tout particulièrement la décision de l'Assemblée nationale d'accepter d'inclure **l'administration pénitentiaire** dans le champ de compétence de la Commission nationale (*article premier*). Le rapporteur de l'Assemblée nationale a estimé que les arguments mis en avant par votre rapporteur à cet égard étaient pertinents et a fait ressortir que le souci récemment manifesté par la représentation nationale d'améliorer les conditions de détention de la population carcérale plaidait pour l'instauration d'un contrôle extérieur permanent.

Votre rapporteur insiste, comme il l'a fait en première lecture, pour que l'inclusion de l'administration pénitentiaire dans le champ de compétence de la Commission nationale **ne soit pas un frein à la mise en oeuvre d'un contrôle extérieur spécifique à l'administration pénitentiaire**, tel que proposé par la commission présidée par M. Canivet, dans son rapport remis au garde des Sceaux le 7 mars dernier. Cette commission propose ainsi l'instauration d'un contrôleur général des prisons indépendant, assisté d'un corps de contrôleurs des prisons, l'institution au niveau régional de médiateurs des prisons et l'installation dans chaque établissement de délégués bénévoles du médiateur des prisons.

Il importera cependant que des **passerelles** puissent être mises en place entre la **Commission nationale de déontologie et les organes résultant de la réflexion menée par la Chancellerie**, dont les compétences devraient s'étendre, au delà de la déontologie, au contrôle de l'ensemble des conditions de détention.

L'Assemblée nationale, tout en admettant le bien fondé de la position du Sénat, a cependant préféré éviter dans le texte « *l'écueil d'une énumération limitative* » préférant soumettre de manière générale à la Commission nationale « *l'ensemble des personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République* ».

D'après l'exposé des motifs du projet initial et les déclarations du ministre de l'intérieur à l'Assemblée nationale en première lecture, 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**.

Compte tenu de la nouvelle rédaction très large adoptée par l'Assemblée nationale, le ministre de l'intérieur a tenu, pour éviter toute contestation, à en éclairer l'interprétation, déclarant lors de l'examen du texte en séance publique : « *la Commission aura compétence pour connaître, lorsqu'ils concourent à une activité de sécurité, des manquements à la déontologie des agents et personnes suivants :*

« *Premièrement, les personnels de la police, de la gendarmerie nationale et des douanes ;*

« *Deuxièmement, les agents de l'administration pénitentiaire ;*

« *Troisièmement, les gardes forestiers ;*

« *Quatrièmement, les agents des collectivités territoriales et des établissements publics ;*

« *Cinquièmement, les personnes physiques ou morales de droit privé assurant, à titre permanent ou occasionnel, à titre principal ou accessoire, y compris bénévolement, des activités de sécurité* ».

Le rapporteur de l'Assemblée nationale s'est déclaré en accord avec cette déclaration à laquelle votre commission souscrit également dans la mesure où elle retranscrit les **apports successifs de chaque assemblée** au cours de la navette à la **détermination du champ de compétence** de la Commission nationale. Comme l'a indiqué le rapporteur à l'Assemblée nationale, **cette liste n'est cependant pas limitative**, d'autres fonctions étant susceptibles de relever de la compétence de la Commission.

S'agissant des dispositions relatives aux **dénonciations calomnieuses**, que le Sénat avait introduites à *l'article 8* du projet, le ministre de l'intérieur comme le rapporteur de l'Assemblée nationale ont tous les deux explicitement affirmé que de telles dénonciations effectuées auprès de la Commission tomberaient manifestement sous le coup de l'article 226-10 du

code pénal et que les parlementaires ne pourraient être poursuivis à ce titre du fait des transmissions effectuées par eux à la commission. Ils ont ainsi jugé ces dispositions inutiles.

Votre commission tient à insister sur les conséquences néfastes que pourront avoir les dénonciations calomnieuses, tant sur l'image que sur le fonctionnement des services de sécurité. Elle souhaite que ces dénonciations puissent faire l'objet de poursuites. Mais compte tenu des déclarations effectuées au cours des débats, elle estime **qu'il n'y a pas de risque à ne pas rétablir les dispositions supprimées par l'Assemblée nationale**, les travaux préparatoires ne laissant aucun doute sur le fait que des dénonciations calomnieuses effectuées auprès de la Commission nationale seraient passibles de sanctions pénales.

En revanche, votre commission souhaite apporter des modifications aux dispositions adoptées par l'Assemblée nationale relatives au secret ou aux conditions de réalisation des vérifications sur place.

S'agissant des **secrets** pouvant être opposés à la Commission nationale, votre commission souhaite qu'il soit précisé que la Commission ne pourra pas porter atteinte au **secret médical** ou au **secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client**, sachant que ces secrets peuvent être levés à la demande des personnes concernées.

S'agissant de la **vérification sur place**, votre commission admet que celle-ci puisse intervenir **dans des lieux autres** que ceux **où se sont déroulés les faits** incriminés. La visite de locaux autres que ceux mêmes où se sont déroulés les faits peut en effet apporter un éclairage intéressant à la Commission nationale.

Votre commission s'interroge, en revanche, sur la suppression de **l'obligation de préavis** avant une vérification.

En première lecture, elle avait considéré qu'il convenait de garder à la procédure un caractère contradictoire, le préavis devant permettre aux personnes concernées d'être présentes. L'efficacité de la vérification impose au demeurant un préavis si la commission veut être certaine de pouvoir pénétrer dans les locaux. Le rapporteur de l'Assemblée nationale a d'ailleurs admis qu'un préavis serait le plus souvent donné pour cette raison.

Souhaitant que le préavis demeure la règle, votre commission comprend néanmoins l'intérêt qu'il pourrait y avoir, dans certains cas, à affranchir la Commission nationale de cette procédure.

En tout état de cause, la Commission ne dispose par elle-même d'aucun pouvoir de sanction. Les vérifications sur place prévues par le texte ne

sont en outre pas assimilables à des perquisitions. Au cours de ces vérifications, les membres de la Commission nationale ne peuvent en effet saisir aucun document et s'ils peuvent poser des questions aux personnes présentes, celles-ci n'ont pas l'obligation d'y répondre, la procédure d'audition des témoins devant respecter les prescriptions posées à l'article 5 du projet de loi.

Dans ces conditions, il semble qu'il soit possible, tout en maintenant le principe selon lequel la Commission nationale doit donner un préavis avant d'effectuer une vérification sur place, d'admettre que la Commission nationale puisse, à titre exceptionnel, décider elle-même de ne pas donner de préavis si elle estime que la présence des agents intéressés n'est pas nécessaire.

Votre commission vous proposera donc **d'adopter le projet de loi**, sous réserve de l'adoption de **trois amendements** concernant les **secrets** pouvant être opposés à la commission et les modalités de la **vérification sur place**.

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.

Le **champ de compétence** du Conseil était initialement 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 énonçait ainsi que seraient 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 visait également les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche.

Concernant les **personnes privées**, seules étaient 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.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait 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** ».

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

S'agissant des agents publics, elle avait visé 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.

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

Concernant les **personnes privées**, elle avait visé les **services internes de sécurité** des entreprises.

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale énumérait donc de **façon limitative les agents de l'État** entrant dans le champ de compétence de la Commission nationale, alors qu'il incluait **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.

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.

Étaient donc exclus du champ de compétence de la Commission les agents chargés de tâches uniquement administratives ou d'intendance, telle l'entretien des véhicules.

Étaient également exclues les activités de défense nationale dont la vocation est distincte de la sécurité publique ainsi que les activités de sécurité civile.

De manière plus étonnante, était exclue l'activité des **agents de l'administration pénitentiaire**.

Considérant que la prison était certainement l'endroit où la relation d'autorité pèse le plus fortement sur les citoyens, et celui où ce dernier était le plus démuni pour faire valoir ses droits, le **Sénat a inclus l'administration pénitentiaire dans le champ de compétence de la Commission nationale**.

Il a en outre supprimé la mention des **gardes-chasse et des gardes-pêche** l'estimant redondante avec celle des agents des collectivités territoriales et des établissements publics.

Il a enfin précisé explicitement que les personnes exerçant des fonctions de sécurité à titre **bénévole** entraient dans le champ de compétence de la Commission.

En **deuxième lecture**, l'Assemblée nationale a entériné les modifications introduites par le Sénat.

Une fois l'hypothèque de l'inclusion de l'administration pénitentiaire levée, elle a cependant préféré abandonner l'énumération limitative des personnes publiques pour s'en tenir à une définition matérielle du champ de compétence de la Commission nationale visant « *les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République* ».

Compte tenu du caractère très large de la délimitation opérée, le ministre de l'intérieur a tenu à préciser explicitement les personnes visées par le texte. Reprenant **l'apport de chaque assemblée au cours de la navette**, il a ainsi indiqué lors de l'examen du projet en séance publique : « *la Commission aura compétence pour connaître, lorsqu'ils concourent à une activité de sécurité, des manquements à la déontologie des agents et personnes suivants :*

« *Premièrement, les personnels de la police, de la gendarmerie nationale et des douanes ;*

« *Deuxièmement, les agents de l'administration pénitentiaire ;*

« *Troisièmement, les gardes forestiers ;*

« *Quatrièmement, les agents des collectivités territoriales et des établissements publics ;*

« *Cinquièmement, les personnes physiques ou morales de droit privé assurant, à titre permanent ou occasionnel, à titre principal ou accessoire, y compris bénévolement, des activités de sécurité* ».

Votre commission des Lois est en accord avec la définition du champ de compétence de la Commission nationale donnée par l'Assemblée nationale et avec l'interprétation qu'en a faite le ministre, sachant que celle-ci n'est pas strictement limitative, d'autres personnes pouvant être amenées à être soumises au contrôle de la Commission nationale.

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

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.

En première lecture, 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 également 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**.

Le **Sénat** a estimé en premier lieu qu'à partir du moment où la non-communication des pièces était sanctionnée pénalement, il importait que la demande de communication soit motivée.

Il a donc **rétabli l'obligation de motivation des demandes de communication de documents** adressées tant aux personnes publiques qu'aux personnes privées.

Il a de plus étendu le secret pouvant être opposé à la Commission à **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.

En **deuxième lecture, l'Assemblée nationale** a accepté de garder l'obligation de motivation des demandes de communication de documents mais, contre l'avis du Gouvernement, elle est revenue à sa rédaction de première lecture concernant le secret. Le rapporteur a fait valoir qu'une définition trop extensive des secrets opposables à ses demandes viderait de leur substance les pouvoirs d'investigation de la Commission nationale.

Votre commission considère qu'il ne serait pas souhaitable d'affranchir la Commission nationale du secret médical ou du secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client, sachant que les personnes intéressées peuvent demander la levée du secret les concernant. Elle admet que, sous cette limite, la rédaction extensive adoptée par le Sénat en première lecture puisse être affinée.

Votre commission vous proposera donc un **amendement** permettant que soit opposé à la Commission, outre les secrets concernant la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique extérieure, visés par l'Assemblée nationale, le **secret médical** et le **secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client**.

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.

Le **Sénat**, se montrant attaché au respect de la procédure contradictoire, **a rétabli l'obligation de préavis** de manière à permettre aux personnes concernées d'être présentes et n'a autorisé les vérifications que dans les **lieux où se sont déroulés les faits**.

En **deuxième lecture**, **l'Assemblée nationale** a, contre l'avis du Gouvernement, rétabli son texte de première lecture.

Le rapporteur a en effet estimé, d'une part, qu'il serait regrettable de limiter les visites aux lieux où se sont déroulés les faits et, d'autre part, que la garantie d'un préavis ne semblait pas nécessaire compte tenu de l'absence de pouvoirs répressifs de la Commission nationale. Il a d'ailleurs fait ressortir que le dispositif proposé s'inspirait de celui en vigueur pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Votre commission estime en premier lieu que la vérification sur place dans des lieux autres que ceux où se sont déroulés les faits incriminés peut être utile. Elle se ralliera donc sur ce point à la position de l'Assemblée nationale.

S'agissant du préavis, elle persiste à penser que celui-ci doit être la règle pour préserver le principe de la procédure contradictoire. Elle comprend

cependant que, dans certains cas, la Commission nationale puisse souhaiter s'en affranchir.

Dans la mesure où la vérification sur place n'est pas assimilable à une perquisition et où la Commission nationale ne dispose pas du pouvoir de prononcer elle-même des sanctions, il semble admissible à votre commission de permettre à la Commission nationale de prendre elle-même, à titre exceptionnel, la décision d'effectuer une vérification sans préavis si elle estime que la présence des agents intéressés n'est pas nécessaire.

Dans cette hypothèse, il semble que les dispositions de l'article 13 bis relatives au délit d'entrave ne seraient pas susceptibles de s'appliquer.

Votre commission vous présentera donc un **amendement** rétablissant le principe selon lequel la Commission nationale doit donner un préavis avant d'effectuer une vérification sur place mais prévoyant que la Commission nationale pourra elle-même prendre la décision de ne pas donner de préavis.

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 était enfin précisé dans le texte initial que la Commission était elle-même tenue d'informer l'auteur de la saisine des suites de celle-ci.

En première lecture, l'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

Le Sénat, quant à lui, a supprimé 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.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale n'a apporté à cet article qu'une simple modification rédactionnelle de coordination avec son texte de l'article premier.

Votre commission vous propose **d'adopter l'article 7 sans modification.**

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 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.

En première lecture, 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 en cas de poursuites judiciaires. 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.

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

Le Sénat n'avait pas remis en cause les modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Mais pour répondre à la crainte de voir se multiplier les dénonciations calomnieuses, il avait prévu explicitement dans le texte que les **dénonciations calomnieuses** portées devant la Commission nationale pourraient être poursuivies en application de l'article 226-10 du code pénal et que la Commission serait en conséquence tenue, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, de **saisir le procureur de la République** de telles dénonciations.

Il avait également précisé que les poursuites pour dénonciation calomnieuse ne pourraient viser que le **réclamant initial** et **non le parlementaire** ayant transmis la réclamation à la Commission.

En **deuxième lecture**, l'**Assemblée nationale** a supprimé ces dispositions relatives aux dénonciations calomnieuses, le rapporteur ayant déclaré comprendre le souci du Sénat mais ayant jugé ces précisions inutiles dans la mesure où rien ne s'opposerait à ce que la commission saisisse le procureur d'une réclamation abusive, l'élément intentionnel exigé pour une dénonciation calomnieuse mettant à l'évidence les parlementaires à l'abri de toute poursuite de ce chef.

Le ministre de l'intérieur avait développé la même interprétation devant le Sénat : *« le code pénal a vocation à s'appliquer et toute dénonciation calomnieuse tombe sous le coup du code pénal. Bien entendu, les parlementaires n'ont pas à craindre de se voir reprocher ce délit. Comme le délit de dénonciation calomnieuse exige la connaissance de l'inexactitude des faits dénoncés, un parlementaire qui transmettrait une plainte en ignorant que les faits rapportés sont inexacts ne serait ni l'auteur ni complice de ce délit ».*

A partir du moment où les travaux préparatoires ne laissent aucun doute, votre commission pense qu'il est possible de ne pas rétablir la disposition en cause.

Par ailleurs, cet article exige l'autorisation de la juridiction saisie pour les vérifications *« dans les lieux où se sont déroulés les faits »*.

Il convient néanmoins de tenir compte de la possibilité désormais donnée à la Commission nationale, par l'article 6 du projet de loi, de procéder

à des vérifications sur place dans des lieux autres que ceux où se sont déroulés les faits.

Votre commission vous proposera donc à cet article un simple **amendement de coordination**.

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

*

* *

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

TABLEAU COMPARATIF

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
La Commission nationale de déontologie de la sécurité, autorité administrative indépendante, est chargée, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue notamment en matière de direction et de contrôle de la police judiciaire, à l'autorité judiciaire, de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.	<i>(Alinéa sans modification).</i>	<i>(Alinéa sans modification).</i>	<i>Sans modification.</i>
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, les garde-chasse, les garde-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 principal ou accessoire, des activités de sécurité.	Sont...	Alinéa supprimé.	
	... douane et de l'administration pénitentiaire ainsi que les gardes forestiers ...		
	... accessoire, y compris bénévolement, des activités de sécurité.		
.....
..

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Article 5

La commission recueille sur les faits portés à sa connaissance toute information utile.

Les autorités publiques doivent prendre toutes mesures pour faciliter la tâche de la commission. Elles communiquent à celle-ci, sur sa demande, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission telle qu'elle est définie à l'article 1^{er}.

La commission 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 la commission des suites données à ces demandes.

Les personnes privées mentionnées à l'article 1^{er} et leurs préposés communiquent à la commission, sur sa demande, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission.

Les agents publics ainsi que les dirigeants des personnes mentionnées au précédent alinéa et leurs préposés sont tenus de déférer aux convocations de la commission et de répondre à ses questions. Les convocations doivent mentionner l'objet de

**Texte adopté par
le Sénat en
première lecture**

Article 5

(Alinéa sans modification).

Les ...

... demande motivée,
toutes ...

.... article 1^{er}.

(Alinéa sans modification).

Les personnes privées mentionnées à l'article 1^{er} et leurs...

... demande motivée,
toutes ...
...mission.

(Alinéa sans modification).

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en deuxième lecture**

Article 5

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

Les personnes privées exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République et leurs...

...mission.

(Alinéa sans modification).

**Propositions de la
Commission**

Article 5

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

l'audition.

Les personnes convoquées par application de l'alinéa précédent peuvent se faire assister du conseil de leur choix. Un procès-verbal contradictoire de l'audition est dressé à la suite de celle-ci et remis à l'intéressé.

La commission peut consulter toute personne dont le concours lui paraît utile.

Le caractère secret des informations et pièces dont elle demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique extérieure.

Article 6

La commission peut charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à des vérifications sur place. Ces vérifications ne peuvent s'exercer que dans les lieux publics et les locaux professionnels.

**Texte adopté par
le Sénat en
première lecture**

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

Le ...

... de secrets protégés par la loi.

Article 6

La...

... des vérifications dans les lieux où se sont déroulés les faits ayant fait l'objet de la saisine de la commission.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en deuxième lecture**

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

Le...

... de secret concernant...

.... extérieure.

Article 6

**Reprise du texte adopté par
l'Assemblée nationale.**

**Propositions de la
Commission**

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

Le...

.... extérieure ainsi qu'en matière de secret médical et de secret professionnel applicable aux relations entre un avocat et son client.

Article 6

La...

... locaux professionnels, après un préavis adressé aux agents intéressés et aux personnes ayant autorité sur eux, ou pour le compte desquelles l'activité de sécurité en cause était exercée, afin de leur permettre d'être présents.

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté par
le Sénat en
première lecture**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en deuxième lecture**

**Propositions de la
Commission**

*Toutefois, à titre
exceptionnel, la commission
peut décider de procéder à
une vérification sans préavis
si elle estime que la présence
des agents intéressés ou des
personnes ayant autorité sur
eux n'est pas nécessaire.*

Ces vérifications ne
peuvent s'exercer que dans
les lieux publics et les locaux
professionnels, après un
préavis adressé aux agents
intéressés et aux personnes
ayant autorité sur eux, ou
pour le compte desquelles
l'activité de sécurité en cause
était exercée, afin de leur
permettre d'être présents.

Article 7

La commission
adresse aux autorités
publiques et aux dirigeants
des personnes privées
mentionnées à l'article 1^{er}
intéressés tout avis ou
recommandation visant à
remédier aux manquements
constatés ou à en prévenir le
renouvellement.

Les mêmes autorités
ou personnes concernées sont
tenues, dans un délai fixé par
la commission, de rendre
compte à celle-ci de la suite
donnée à ces avis ou
recommandations.

En l'absence d'un tel
compte rendu ou si elle
estime, au vu du compte
rendu qui lui est
communiqué, que son avis ou
sa recommandation n'a pas

Article 7

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

Article 7

La ...

...privées intéressés
exerçant des activités de
sécurité sur le territoire de la
République tout avis...

...renouvellement.

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

Article 7

(Sans modification).

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

—
été suivi d'effet, la commission peut établir un rapport spécial qui est publié au *Journal officiel* de la République française.

La commission informe l'auteur de la saisine des suites de celle-ci.

Article 8

La commission ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction. Elle ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

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 œuvre 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.

Si la commission estime que les faits mentionnés dans la saisine laissent présumer l'existence d'une infraction pénale, elle les porte sans délai à la connaissance du procureur de la République, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de

**Texte adopté par
le Sénat en
première lecture**

—
Alinéa supprimé.

Article 8

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en deuxième lecture**

—
**Suppression de l'alinéa
maintenue.**

Article 8

(Alinéa sans modification).

Lorsque...

...article 6 relatives à l'accès aux lieux des faits.

(Alinéa sans modification).

**Propositions de la
Commission**

—
Article 8

(Alinéa sans modification).

Lorsque...

...article 6.

(Alinéa sans modification).

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
procédure pénale.	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 commission en application du deuxième alinéa de l'article 4 de la présente loi.	Alinéa supprimé.	Suppression maintenue
Le procureur de la République informe la commission de la suite donnée aux transmissions faites en application de l'alinéa précédent.	Le... ...application des deux alinéas précédents.	Le... ...application de l'alinéa précédent.	<i>(Alinéa sans modification).</i>
.....