

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. YVES COCHET

1. Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité. Discussion d'un projet de loi (p. 3).

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 10)

MM. Christophe Caresche,
Jean-Luc Warsmann,
Christian Cuvilliez,
Jean-Antoine Léonetti,
Roland Carrez,
François Goulard,
Jean-Pierre Blazy.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 23)

Motion de renvoi en commission de M. François Bayrou : MM. Jean-Antoine Léonetti, le rapporteur, Robert Pandraud, Christophe Caresche, François Goulard. – Rejet.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 28)

Article 1^{er} (p. 28)

Amendement n° 25 de M. Warsmann : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 2 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 3 rectifié de la commission, avec le sous-amendement n° 42 de M. Léonetti : MM. le rapporteur, le ministre, Jean-Antoine Léonetti. – Rejet du sous-amendement n° 42 ; adoption de l'amendement n° 3 rectifié.

Les amendements n°s 23 de M. Gerin et 35 de M. Léonetti n'ont plus d'objet.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2 (p. 29)

Amendement n° 5 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 29 de M. Warsmann : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre, Robert Pandraud, François Goulard. – Rejet.

Amendement n°s 4 rectifié de la commission et 49 rectifié du Gouvernement : MM. le rapporteur, le ministre. – Retrait de l'amendement n° 4 rectifié ; adoption de l'amendement n° 49 rectifié.

Amendement n° 36 de M. Léonetti : MM. Jean-Antoine Léonetti, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 37 de M. Léonetti : MM. Jean-Antoine Léonetti, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 30 de M. Warsmann : MM. Jean-Luc Warsmann.

Amendement n° 31 de M. Warsmann : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre. – Rejet des amendements n°s 30 et 31.

Amendement n° 6 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre, Jean-Luc Warsmann. – Rejet.

Adoption de l'article 2 modifié.

Article 3 (p. 32)

L'amendement n° 7 de la commission n'a plus d'objet.

Amendement n° 32 de M. Warsmann : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre, Robert Pandraud. – Rejet.

Adoption de l'article 3.

Article 4 (p. 33)

Amendement n° 38 de M. Léonetti : MM. Jean-Antoine Léonetti, le rapporteur, le ministre, Jean-Luc Warsmann. – Rejet.

Amendement n° 8 de la commission, avec le sous-amendement n° 43 du gouvernement : MM. le rapporteur, le ministre. – Retrait du sous-amendement n° 43.

MM. Robert Pandraud, le rapporteur, le ministre. – Adoption de l'amendement n° 8 rectifié.

Amendement n° 39 de M. Léonetti : M. Jean-Antoine Léonetti.

Amendement n° 40 de M. Léonetti : MM. Jean-Antoine Léonetti, le rapporteur, le ministre, Robert Pandraud, Christophe Caresche, Jean-Luc Warsmann. – Rejet de l'amendement n° 39.

MM. Jean-Antoine Léonetti, le rapporteur, le ministre, François Goulard. – Rejet de l'amendement n° 40.

Adoption de l'article 4 modifié.

Article 5 (p. 36)

Amendement n° 9 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 10 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre, le président, Jean-Antoine Léonetti. – Rejet.

Amendement n° 11 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre, François Goulard, Robert Pandraud. – Adoption.

Amendement n° 12 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 13 de la commission, avec les sous-amendements n°s 47 et 48 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption du sous-amendement n° 47, rejet du sous-amendement n° 48 ; adoption de l'amendement n° 13 modifié.

Adoption de l'article 5 modifié.

Article 6 (p. 38)

Amendements n°s 14 de la commission et 33 de M. Montebourg : MM. Christophe Caresche, le rapporteur, le ministre, Jean-Antoine Léonetti, Jean-Luc Warsmann. – Adoption de l'amendement n° 14, qui devient l'article 6.

L'amendement n° 33 n'a plus d'objet.

Article 7. – Adoption (p. 40)

Article 8 (p. 40)

Amendement n° 34, deuxième rectification, de la commission : MM. le rapporteur, le ministre, François Goulard. – Adoption.

Ce texte devient l'article 8.

Article 9 (p. 41)

Amendement n° 18 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 9 modifié.

Article 10 (p. 41)

Amendement de suppression n° 50 de M. Warsmann : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 10.

Article 11 (p. 41)

Amendement n° 41 de M. Léonetti : MM. Jean-Antoine Léonetti, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 11.

Article 12. – Adoption (p. 42)

Article 13 (p. 42)

Amendement n° 19 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 13 modifié.

Après l'article 13 (p. 42)

Amendements n° 20 de la commission et 45 du Gouvernement : M. le rapporteur. – Retrait de l'amendement n° 20.

M. le ministre. – Adoption de l'amendement n° 45.

Article 14 (p. 42)

L'amendement n° 46 du Gouvernement a été retiré.

Amendement n° 21 rectifié de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 14 modifié.

Titre (p. 43)

Amendement n° 22 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Le titre du projet de loi est ainsi modifié.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 43)

MM. Jean-Luc Warsmann,
Jean-Antoine Léonetti,
François Goulard,
Christophe Caresche.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 44)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

M. le rapporteur.

2. **Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 45).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENTE DE M. YVES COCHET,
vice-président**

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à quinze heures.*)

1

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité (nos 621, 723).

La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, la sûreté est, dans la République, la condition nécessaire de l'exercice des libertés publiques, individuelles ou collectives. C'est un droit pour le citoyen, rappelé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont nous célébrerons, le 10 décembre prochain, le 50^e anniversaire. Sa sauvegarde est un devoir pour l'Etat.

La sûreté dépend bien entendu de l'efficacité des différents acteurs de la sécurité, au premier rang desquels les agents des services publics – police nationale et gendarmerie nationale. Mais ceux-ci ne sont pas les seuls à répondre aux attentes des citoyens en matière de sûreté ; d'autres intervenants sont présents à leurs côtés : des acteurs publics, notamment les douaniers et les agents de police municipale, et des acteurs relevant du secteur privé, en particulier les agents des sociétés de surveillance et de gardiennage.

La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 a d'ailleurs inscrit cette évolution dans le droit positif, en faisant de la sécurité un domaine partagé entre l'Etat et les autres intervenants, même si l'Etat en est le garant en dernier ressort.

Ces principes ont été rappelés dans la circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, et publiée au *Journal officiel*, qui précise que « la sécurité ne peut pas être l'affaire des seuls services de la police et de la gendarmerie nationale », mais qu'elle exige le développement d'un « partenariat actif et permanent avec tous ceux qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à la sécurité ».

La sécurité dépend donc, en dernière analyse, de l'efficacité de ces différents acteurs. Mais elle dépend aussi, pour large part, des relations de confiance établies entre les services en charge de la sécurité et la population.

C'est pourquoi j'attache personnellement une grande importance au strict respect de la déontologie par les forces de sécurité. Je pourrai, sur ce sujet, vous donner tout à l'heure quelques éléments si vous le souhaitez.

Ce constat d'évidence, celui d'une plus grande efficacité de la police et des forces de sécurité liée à une confiance sans restriction de la population, constitue la raison d'être du projet de loi portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité. Dans sa déclaration de politique générale du 19 juin dernier, puis lors du colloque de Villepinte « Des villes sûres pour des citoyens libres », le Premier ministre a annoncé la création d'une « instance indépendante chargée de contrôler le respect des règles déontologiques des services responsables de la sécurité publique ».

Ce projet a été présenté au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat ainsi qu'au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Ces deux instances ont émis un avis favorable. Votre commission des lois a entendu un certain nombre de personnalités, représentant notamment la sécurité privée.

Avant que vous n'examiniez le détail du texte, sur la base des travaux conduits par la commission des lois et du rapport de M. Le Roux, je souhaite vous donner quelques indications sur ses dispositions principales : la nature de cette instance et sa composition ; le champ de compétence du Conseil supérieur ; son mode de saisine ; ses attributions et ses pouvoirs ; enfin, les moyens dont il sera doté.

Auparavant, je m'arrêterai quelques instants sur la notion de déontologie de la sécurité, qui est au cœur de ce projet de loi.

Etymologiquement, la déontologie, c'est la science des devoirs. Toute profession impose des devoirs à ceux qui l'exercent. Au sens large, philosophique, du terme, toute profession a donc une déontologie. Mais voilà longtemps que la déontologie a quitté l'acception philosophique pour entrer dans le droit positif. Je ne mentionne que pour mémoire l'ordonnance du « Lundi après la mi-Carême 1302 » de Philippe le Bel, qui fournit un code de déontologie des fonctions publiques, qui serait presque utilisable de nos jours.

M. Jean-Luc Warsmann. Pourquoi ce texte, alors ?

M. le ministre de l'intérieur. Tout le monde a en revanche en tête l'élaboration des codes de déontologie des professions de santé, et l'approbation par décret en Conseil d'Etat, en 1945, du code de déontologie médicale.

D'autres textes ont suivi, s'appliquant à d'autres secteurs d'activité que les professions libérales, tout particulièrement aux forces de sécurité. Je rappellerai à cet égard que le Gouvernement, à l'initiative de Pierre Joxe, a élaboré un code de déontologie de la police nationale,

sous la forme du décret n° 86-592 du 18 mars 1986, qui demeure la référence pour les fonctionnaires de la police nationale.

Des conventions internationales abordant ce domaine ont également été signées : le « code de conduite des Nations unies pour les responsables de l'application des lois », édicté par l'ONU en 1980 ; la résolution 690 du Conseil de l'Europe de 1979, portant « déclaration sur la police ».

Quels sont les préceptes déontologiques ? Un ensemble de règles de comportement s'inspirant des principes républicains : la probité, le respect d'autrui, quelle que soit l'origine ou la nationalité, la dignité, la discrétion, le désintéressement, l'impartialité. Cette liste n'est pas exhaustive.

Ces principes s'imposent bien sûr à tous les intervenants en matière de sécurité, du seul fait que les missions qu'ils exercent les placent dans un rapport d'autorité, voire de contrainte, vis-à-vis du citoyen. Bien entendu, plus le service est public, et plus étendues sont les compétences, plus l'exigence déontologique est grande.

Mais tous les acteurs de la sécurité, publics ou privés, sont concernés par un *corpus* de règles déontologiques de comportement. Il ne s'agit en rien de principes abstraits. Il s'agit de références et de valeurs positives, dont beaucoup sont d'ailleurs inscrites dans les textes fondamentaux et dans les statuts de la fonction publique, qui s'imposent dans le fonctionnement quotidien des services.

Le respect de ces devoirs de comportement a une contrepartie : à exigence déontologique accrue, devoir renforcé de protection des fonctionnaires ou des agents en charge de la sécurité. C'est ce qu'affirme l'article 12 du décret du 18 mars 1986. C'est ce qui s'imposera aux employeurs, publics ou privés, d'agents intervenant dans la sécurité. Vous m'avez déjà entendu vous dire qu'il ne faut pas en rester à la définition donnée par le *Dictionnaire des idées reçues* de Gustave Flaubert selon laquelle : « Policier : A toujours tort ».

Mais de quelle sécurité s'agit-il ? Le Gouvernement a souhaité centrer la compétence de l'instance chargée de veiller au respect de la déontologie sur les services en charge de la « sûreté », pour reprendre la terminologie de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, c'est-à-dire, selon la doctrine, « la certitude pour les citoyens qu'ils ne feront pas l'objet, notamment de la part du pouvoir, de mesures arbitraires les privant de leur liberté matérielle, telles qu'arrestations ou détentions ». C'est donc la sécurité comme garantie face à la contrainte qui est visée. Sont donc exclus du champ de compétence du Conseil, dans le projet qui vous est soumis, les corps de fonctionnaires ou les agents privés, participant certes à la sécurité, mais à la sécurité « civile », tels les sapeurs-pompiers.

Ces précisions apportées, j'en viens aux principales dispositions du texte.

La première concerne les instances chargées de la déontologie. Ce sont soit des organes internes à l'administration, soit des organes internes à la profession considérée. Le Haut conseil de déontologie de la police nationale, créé par décret du 9 septembre 1993, entre dans la première catégorie. C'était aussi le cas du Conseil supérieur de l'activité de la police nationale créé par décret du 16 février 1993 mais supprimé le 7 mai de la même année. Les ordres professionnels ont, quant à eux, leurs propres organes de contrôle de la déontologie.

Le projet de loi qui vous est présenté innove fondamentalement sur ce point, puisque le Gouvernement a voulu assurer au Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité une indépendance totale, à la fois par rapport aux professions concernées, et par rapport aux pouvoirs publics. C'est pourquoi le parti adopté est celui de la création d'une autorité administrative indépendante.

Voilà une vingtaine d'années que le paysage administratif français s'est enrichi de ces instances, dépourvues de la personnalité morale, mais s'inscrivant en dehors de la hiérarchie des administrations centrales et de leurs chefs que sont les ministres. L'objectif est clair : les pouvoirs publics attendent de ces institutions qu'elles s'acquittent de leur tâche comme le feraient les magistrats, c'est-à-dire avec impartialité, objectivité et indépendance. L'accroissement du nombre de ces instances est peut-être la preuve de leur succès, à moins qu'il ne soit la manifestation d'une accoutumance.

On les trouve dans le secteur de l'économie avec, pour ne citer qu'eux, la commission des opérations de bourse et le conseil de la concurrence ; dans le secteur de la communication, avec le conseil supérieur de l'audiovisuel, l'autorité de régulation des télécommunications ; enfin et surtout, dans le domaine des libertés fondamentales, avec la commission nationale de l'informatique et des libertés, la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et bientôt, la commission consultative du secret de la défense nationale.

On connaît le souci qu'ont ces autorités d'imposer l'indépendance qu'on attend d'elles.

C'est dans cette lignée que s'inscrit le projet de loi qui vous est présenté. Le Gouvernement souhaite faire du Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité une autorité administrative indépendante nouvelle, qui complètera la liste de celles intervenant dans le domaine de la protection des libertés individuelles, là où elles s'imposent, à mes yeux, le plus.

Deux raisons au moins président à ce choix.

Tout d'abord, il s'agit d'imprimer à cette instance une légitimité « de naissance » vis-à-vis des citoyens, qui serait moindre s'il existait un lien organique, et donc hiérarchique, avec un ministre, quel qu'il soit.

Ensuite, il s'agit d'aller au bout de la logique voulue par le Gouvernement, s'agissant du champ de compétence du Conseil supérieur, sur lequel je reviendrai dans un instant.

La sphère d'intervention du Conseil impose la création d'une autorité administrative indépendante, dès lors que, pour la première fois dans notre droit, une instance unique, ayant compétence nationale, aura pour mission de veiller au respect de la déontologie par toutes les personnes exerçant des missions de sécurité sur le territoire de la République, qu'elles relèvent du service public ou du secteur privé. L'étendue de cette compétence exige une instance extérieure aux administrations centrales de l'Etat, à l'instar du conseil supérieur de l'audiovisuel, dont la juridiction s'étend aussi bien au service public de l'audiovisuel qu'aux opérateurs privés.

Une autorité administrative indépendante est mieux à même de répondre à cette attente.

Pour en terminer sur ce point, je précise que, bien évidemment, la création d'une instance indépendante nouvelle entraîne, par ce fait même, disparition du Haut Conseil de déontologie de la police nationale. Le vote de la loi qui vous est proposée conduira donc le Gouvernement à abroger le décret n° 93-1081 du 9 septembre 1993.

La composition du Conseil, telle qu'elle est prévue par le projet, participe d'une double préoccupation : d'une part, garantir l'efficacité du contrôle qui lui est confié, d'autre part, conforter l'indépendance de l'institution à l'égard de tous les intérêts en présence.

L'efficacité d'une instance n'est pas nécessairement proportionnelle au nombre de ses membres. Le Gouvernement a fait le pari d'une composition restreinte en nombre, qui devrait garantir la cohérence de l'action et le caractère opérationnel du contrôle confié au Conseil supérieur, en d'autres termes, être un gage de son efficacité.

Sur ce plan, le projet qui vous est présenté s'inscrit plutôt dans le droit-fil des textes les plus récents créant d'autres autorités administratives indépendantes. Je pense, par exemple, à la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, et ce sera probablement le cas de la commission du secret défense. Toutes sont des instances réduites en nombre.

L'article 2 du projet prévoit que le Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité est composé de six membres : son président, désigné par le Président de la République ; deux parlementaires appartenant, respectivement, à l'Assemblée nationale et au Sénat, désignés par les présidents de chacune des deux assemblées ; trois magistrats appartenant, respectivement, au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation et à la Cour des comptes.

M. Robert Pandraud. Que vient donc faire ici la Cour des comptes ?

M. le ministre de l'intérieur. Nous aurons l'occasion d'en débattre, monsieur Pandraud.

M. Robert Pandraud. Elle a mieux à faire : contrôler les comptes !

M. le ministre de l'intérieur. Le contrôle des comptes peut faire partie de la déontologie, monsieur le député !

Certains ne manqueront pas de remarquer que le projet ne prévoit pas la présence de personnalités qualifiées, représentant, comme on le dit aujourd'hui, la société civile, à l'inverse d'autres autorités indépendantes, comme la commission des opérations de bourse ou la CNIL. La question mérite examen. Je me contenterai, à ce stade, d'indiquer qu'à mon sens la société civile n'est nulle part mieux représentée qu'au Parlement...

M. le président. Bravo !

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. le ministre de l'intérieur. ... puisque c'est elle qui choisit, au suffrage universel, ses représentants. C'est un concept récent, certes à la mode, mais dont le contenu mériterait d'être vérifié avant qu'on fasse appel à elle.

M. Robert Pandraud. Oui, existent des professionnels !

M. le ministre de l'intérieur. S'agissant de l'indépendance des membres du Conseil supérieur, ce serait faire injure aux plus hautes institutions de la République que de suspecter que les parlementaires, la personnalité désignée, en qualité de président, par le Président de la République, ou les magistrats des trois juridictions suprêmes, puissent être sensibles à des intérêts partisans ou sectoriels.

M. Jean-Antoine Léonetti. Tout à fait !

M. le ministre de l'intérieur. Il n'en demeure pas moins que l'incompatibilité prévue par l'alinéa 2 de l'article 2, entre la qualité de membre du Conseil et

l'exercice de fonctions dans le domaine de la sécurité est un gage supplémentaire de l'indépendance du Conseil. Cette dispositions interdit, concrètement, que soient désignés des parlementaires qui seraient en même temps maires ou adjoints ayant délégation pour la sécurité publique puisque, en cette qualité, ils dirigent la police municipale et les agents communaux en charge de la sécurité quand ils existent.

Enfin, nul ne contestera que le caractère non renouvelable du mandat est l'une des garanties les plus traditionnelles et les plus sûres de l'indépendance des membres du Conseil, cette disposition s'appliquant déjà à la plupart des autorités administratives indépendantes.

J'en viens au champ de compétence du Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité. Il s'agit, bien sûr, d'une question essentielle.

Comme j'ai eu l'occasion de l'indiquer, le projet de loi innove fondamentalement en plaçant dans la sphère de compétence du Conseil supérieur, aussi bien des agents publics que des personnes relevant du secteur privé. C'est une première, dont on ne trouve nul précédent à l'étranger.

C'est en même temps une nécessité. Dès lors que la sécurité est un domaine partagé, même inégalement, et que nous sommes, comme l'indiquait déjà Paul Quilès en 1993, dans un système de « co-production » de la sécurité, il est normal que le Conseil supérieur ait dans son champ de compétence aussi bien les services publics de sécurité que les entreprises ou personnes privées intervenant dans la sécurité générale.

Pour autant, il importe de distinguer, et tout d'abord de préciser que, s'agissant des agents publics, tous ne peuvent entrer dans le champ de compétence du Conseil supérieur.

C'est d'abord le cas des forces armées, dont la vocation n'est pas d'exercer des activités de sécurité sur le territoire de la République, mais essentiellement d'assurer l'intégrité de nos frontières extérieures ou d'intervenir en dehors du territoire national.

Ensuite, un certain nombre d'agents appartenant à des corps de fonctionnaires ayant pour vocation la sécurité publique ne participent pas directement à ces missions de sécurité et ne peuvent, en conséquence, relever du Conseil supérieur.

On pense par exemple aux militaires de la gendarmerie ou aux fonctionnaires de la police nationale affectés à l'entretien des véhicules ou à l'entretien, tant qu'ils ne sont pas appelés à exercer des missions de sécurité proprement dits.

C'est pourquoi le projet précise, dans le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, que les agents publics visés ne sont concernés que « lorsqu'ils concourent à une activité de sécurité ».

L'article 1^{er} énumère par ailleurs les corps de fonctionnaires, qui, sous la réserve de la participation à des missions de sécurité, seront dans le champ de compétence du Conseil supérieur : agents de la police nationale, militaires de la gendarmerie nationale, agents des douanes, agents des collectivités territoriales. Pour ces dernières, il s'agit pour l'essentiel des agents de police municipale, lorsqu'elles existent, et ce en parfaite cohérence avec le projet de loi relatif aux polices municipales dont l'Assemblée a débattu les 28 et 30 avril derniers et qui vient d'être examiné par le Sénat pas plus tard qu'hier. Ce texte prévoit, je vous le rappelle, un code de déontologie des polices municipales. Sont également concernés, s'agissant tou-

jours des communes, les gardes champêtres, qui ont des pouvoirs de police judiciaire et qui exercent donc des missions de « sûreté » au sens de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Le Gouvernement a décidé après débat d'exclure de la compétence du Conseil supérieur les agents de l'administration pénitentiaire. Je voudrais être totalement rassurant à cet égard. Comme tous les autres fonctionnaires, les agents de l'administration pénitentiaire doivent respecter les règles déontologiques. Mais l'administration pénitentiaire a pour vocation exclusive l'exécution des décisions rendues par les juridictions pénales. On ne peut pas l'assimiler à une force contribuant à la sécurité intérieure telle que définie par la loi, sauf à brouiller l'interprétation de cette notion.

S'agissant du secteur privé, le Gouvernement souhaite que la compétence du Conseil supérieur s'étende aux agents exerçant des activités de surveillance-gardiennage réglementées par la loi du 12 juillet 1993,...

Mme Odette Grzegorzulka. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. ... qu'ils soient salariés d'entreprises du secteur privé ou d'entreprises ou d'établissements publics, et qu'ils agissent dans le cadre d'une prestation de service ou d'un service interne de sécurité.

De la même façon, les gardes-particuliers, dont le régime est toujours défini par l'arrêté du 20 messidor an III et la loi du 16 avril 1892 et qui exercent dans les faits des missions de sécurité aussi bien pour le compte de propriétaires, personnes physiques ou morales, que pour le compte d'entreprises industrielles ou commerciales ou d'entreprises publiques, doivent logiquement figurer au nombre des personnes entrant dans le champ de compétence du Conseil supérieur de déontologie de la sécurité.

La loi s'appliquera donc d'abord aux salariés intervenant dans la sécurité, qu'ils travaillent dans les entreprises de surveillance et gardiennage, ou en qualité de gardes-particuliers.

Le Gouvernement a également décidé d'étendre la compétence du Conseil supérieur aux bénévoles pouvant être recrutés par des personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public, pour assurer des services d'ordre.

Ces agents ont pour mission, sans naturellement avoir aucune compétence de police administrative ou, *a fortiori*, judiciaire, d'assurer la sécurité de ces manifestations, sous la responsabilité de l'organisateur.

Cette mission les met naturellement au contact direct des spectateurs. Ils peuvent être appelés à exercer, non de la contrainte, mais à faire preuve d'autorité. Il est normal que les règles déontologiques s'appliquent à eux. Il est donc normal qu'ils entrent dans le champ de compétence du Conseil supérieur, ainsi que les organisateurs qui les recrutent, lesquels peuvent utilement être destinataires des observations de cette institution pour, éventuellement, adapter leur mode de fonctionnement.

Les secteurs concernés sont, naturellement, d'abord, les services d'ordre des manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif, visées par l'article 23 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, et son décret d'application du 31 mai 1997. Mais le Gouvernement pense également à d'autres services d'ordre, qui n'ont aucun caractère sportif, encore moins récréatif ou culturel !

Qui pourrait sérieusement contester que des règles déontologiques claires doivent être fixées et respectées par ces services également ? La compétence de l'institution nouvelle doit donc s'étendre à ces agents, qui ne sont pas tous bénévoles d'ailleurs, ou tout au moins n'appartiennent pas obligatoirement au monde associatif, au sens où on l'entend habituellement.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les indications que je souhaitais vous apporter sur le domaine d'intervention de cette autorité indépendante, dont la caractéristique essentielle, je l'ai dit, est qu'elle couvre aussi bien la sécurité publique que la sécurité privée.

Troisièmement, le Gouvernement a souhaité donner au Conseil supérieur un champ de compétence étendu. Il a également la volonté d'ouvrir largement la possibilité de saisir le Conseil. Il eût été, en effet, imaginable de limiter le droit de réclamation aux seules personnes qui estimaient avoir été victimes d'un manquement aux règles de la déontologie. Cette solution aurait d'ailleurs en soi été une avancée importante, il faut le dire, pour assurer le respect de la déontologie dans les activités de sécurité. Mais dans ce domaine de la sécurité il peut y avoir réticence à déposer une réclamation.

Le silence des victimes, quelque compréhensible qu'il puisse être parfois, n'est jamais admissible. Aussi la saisine a-t-elle été ouverte, d'une part, aux personnes morales, d'autre part, aux témoins directs de faits pouvant donner lieu à réclamation et, enfin, aux ayants droit des victimes. De telles dispositions permettront le dépôt plus facile de réclamations et la saisine du Conseil supérieur par des associations.

Fallait-il organiser une saisine directe du Conseil ? Le Gouvernement a souhaité que les personnes désirant saisir le Conseil passent par un membre du Parlement. Cette façon de procéder n'est pas une innovation. Elle a déjà été retenue dans la loi instaurant le médiateur de la République. Elle permet de concilier les impératifs d'efficacité, dont j'ai déjà parlé, et les exigences de sérieux nécessaires à l'intervention efficace du Conseil supérieur.

Il vous reviendra donc, mesdames et messieurs les députés, ainsi qu'à vos collègues du Sénat, d'apprécier si la réclamation qui vous est adressée entre dans la compétence du Conseil supérieur et mérite son intervention.

Je prends la liberté d'appeler votre attention sur les devoirs que cela vous crée. Vous ne devez pas vous contenter d'être de « petits télégraphistes ».

M. Robert Pandraud. Oh !

M. le ministre de l'intérieur. Le rôle qui vous est dévolu, et qui n'est pas exclusif de la capacité que vous aurez par ailleurs de saisir de votre propre chef le Conseil, me paraît digne de votre fonction. La représentation nationale ne peut qu'être sensible aux préoccupations de sécurité ainsi qu'à la manière dont celles-ci sont perçues par nos concitoyens. Les manquements à la déontologie en ce domaine sont toujours vivement ressentis par la population.

La transmission à un parlementaire sera ainsi une bonne chose, j'en suis sûr, tant j'ai confiance dans votre rigueur. C'est aussi une garantie pour l'autorité administrative indépendante que le Gouvernement entend mettre en place. Il serait préjudiciable à l'intérêt général que le Conseil supérieur soit asphyxié par des demandes inconsistantes ou fantaisistes.

Pour autant, une réclamation ne doit pas constituer une manœuvre dilatoire du réclamant. Afin de l'éviter, il a été prévu qu'elle n'entraîne pas l'interruption des délais aussi bien en matière de prescription qu'en matière de recours.

J'en viens au quatrième point de mon intervention. Une fois que le Conseil est saisi, il importe qu'il puisse traiter avec efficacité la réclamation qui lui aura été transmise. Le projet organise à cet effet les mesures auxquelles peut recourir le Conseil supérieur. Celui-ci se voit d'abord reconnaître un droit de communication, qui lui permettra de disposer de tous les éléments nécessaires pour porter une appréciation éclairée sur les faits qui ont entraîné la réclamation.

Ce droit de communication d'informations ou de pièces s'applique à l'égard tant des autorités publiques que des personnes privées. Il va de soi qu'il s'exerce dans le respect des dispositions législatives protégeant certains secrets : secret de la défense nationale, sûreté de l'Etat, secret médical, pour n'en citer que quelques-uns.

Le Conseil dispose également d'un droit d'audition des personnes qu'il estime être en mesure de lui apporter les éléments nécessaires à l'exercice de sa mission. Il est naturel que ce pouvoir soit entouré de garanties procédurales. Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire sont destinataires d'une convocation qui mentionne l'objet de l'audition. Elles peuvent se faire assister du conseil de leur choix, et un procès-verbal contradictoire de l'audition est dressé à la suite de celle-ci.

Le Conseil supérieur n'est pas, bien évidemment, une juridiction. Il est néanmoins important que les contraintes et les garanties afférentes à son intervention soient clairement indiquées par la loi. Au-delà du droit de communication ou d'audition, le Conseil procède aux consultations qu'il juge utiles.

Il peut enfin demander aux ministres de saisir les corps de contrôle placés sous leur autorité en vue de faire des études, des vérifications ou des enquêtes sans excéder la limite des attributions de ces corps.

Le concours technique des corps d'inspection de l'Etat est utile au Conseil. Celui-ci doit, bien sûr, respecter le pouvoir hiérarchique du ministre, lequel peut seul décider des modalités d'emploi des corps d'inspection placés auprès de lui. Il ne peut être envisagé, même à titre occasionnel, de mettre ces corps à disposition du Conseil, non plus que de lier la compétence du ministre à raison de la demande de concours exprimée par l'institution.

C'est aux ministres qu'il appartiendra d'informer le Conseil des suites données aux demandes de concours des corps d'inspection.

Disposant de prérogatives importantes, le Conseil supérieur de la déontologie n'a pas, pour autant, de pouvoir de décision. Le Gouvernement l'a voulu ainsi. La suite que le Conseil supérieur, autorité indépendante à vocation consultative, réservera aux réclamations dont il aura été saisi ne pourra être une décision, de quelque nature que ce soit. Sans aucun doute, sera-t-il conduit, dans un certain nombre de cas, à saisir l'autorité judiciaire ou l'autorité investie du pouvoir disciplinaire. J'y reviendrai. Mais le Conseil ne peut, à cet égard, se substituer ni aux uns ni aux autres, non plus qu'il ne doit interférer avec les procédures en cours.

L'issue normale d'une réclamation est donc l'émission par le Conseil d'un avis ou d'une recommandation destinée aux autorités ou aux personnes habilitées à leur donner suite.

C'est, en effet, à ces dernières qu'il appartiendra de tirer les conséquences de l'appréciation portée par le Conseil sur la réclamation qu'il aura instruite. Dans le cas notamment où celle-ci lui aura paru fondée, l'autorité administrative ou le responsable d'une société intervenant dans le domaine de la sécurité pourra être amené à modifier l'organisation du service ou à changer l'affectation des personnels et agents chargés de certaines missions.

Quelle que soit en tout cas la décision qui sera prise, le Conseil devra en être obligatoirement informé par le moyen d'un compte rendu. Dans le cas où les suites réservées à l'avis ou à la recommandation apparaîtraient insuffisantes, voire inexistantes, un rapport spécial pourra être établi par le Conseil en vue d'une publication au *Journal officiel*.

Cette forme de sanction, qui est stigmatisante, devrait dans les cas les plus flagrants, constituer un puissant aiguillon pour faire respecter la déontologie et, en tout cas, établir solidement la magistrature d'influence que le Conseil est appelé à exercer dans son domaine d'attribution. Cet aiguillon devrait suffire, mais le Gouvernement est ouvert à la discussion sur la question de savoir si, à l'instar de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, il convient de prévoir des sanctions pénales spécifiques en cas d'entrave au fonctionnement normal de l'institution.

Le Conseil aura, quant à lui, l'obligation d'informer l'auteur de la saisine, c'est-à-dire le parlementaire qui la lui transmet, des suites qui auront été réservées à la réclamation.

Au-delà des dossiers individuels dont il aura eu à connaître et qui lui permettront d'acquérir une expérience et une autorité incontestables, le Conseil pourra constituer une instance de proposition.

Il indiquera au Gouvernement, s'il l'estime utile, les modifications de législation ou de réglementation souhaitables dans le domaine de la déontologie.

La diffusion de la déontologie participe d'une conception républicaine de la sécurité. Le Gouvernement y est très attaché. Je vous ai présenté un projet de loi relatif aux polices municipales. Je vous présenterai par ailleurs un projet de loi relatif aux sociétés de surveillance et de gardiennage. Dans les deux projets, figure la création de codes de déontologie, qui me paraissent indispensables à la mise en œuvre d'activités de sécurité.

Le Gouvernement fonde de grands espoirs sur l'institution nouvelle que j'ai l'honneur de proposer à votre assemblée de créer. Vous serez vous-mêmes les destinataires privilégiés des productions du Conseil supérieur puisqu'il est prévu qu'un rapport annuel d'activité vous sera remis ainsi qu'au Président de la République.

Quels sont, enfin, les moyens dont disposera le Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité ?

Le Conseil supérieur disposera de crédits inscrits au budget du Premier ministre et de services dont les agents seront nommés par le président. La tâche principale de ces agents consistera à instruire les dossiers dont le Conseil sera saisi. La saisine du Conseil par l'intermédiaire d'un parlementaire leur évitera d'avoir à examiner, en première lecture, toutes les réclamations individuelles et leur permettra de se concentrer sur les dossiers utiles, si vous voulez bien vous prêter à ce rôle de filtre que la loi vous confie.

Ces agents, comme les membres du Conseil, auront accès aux lieux où se sont déroulés les faits. Cette visite, qui ne sera pas une perquisition, permettra au Conseil

d'aller dans les locaux professionnels, à l'exclusion, naturellement, de locaux privés ou du domicile, pour constater la disposition des lieux et se rendre compte ainsi du cadre dans lequel s'est opéré l'éventuel manquement à la déontologie.

Afin que cette constatation soit utile, qu'elle puisse être éventuellement éclairée ou complétée par les observations des personnes à qui le manquement est reproché, ou de leur supérieur ou employeur ou de témoins, le déplacement dans les locaux professionnels devra être précédé d'un préavis. Si le manquement signalé s'est passé dans la rue, ou dans tout autre lieu public, les membres du Conseil pourront naturellement s'y déplacer. Il leur appartiendra alors d'y convoquer les personnes qu'ils souhaitent entendre, lesquelles, je le rappelle, doivent déférer aux convocations du Conseil.

Le Conseil n'a pas de pouvoir de décision, ni individuelle ni réglementaire. Il ne lui appartient pas d'élaborer des codes de déontologie, qui restent de la compétence des administrations ou des professions concernées.

Il ne peut se substituer, ni à l'autorité judiciaire, ni aux instances disciplinaires. C'est pourquoi, si les faits dont il est saisi donnent lieu à une enquête judiciaire, ou s'ils ont justifié l'ouverture d'une information ou des poursuites judiciaires, il pourrait être envisagé que le Conseil ne soit plus compétent pour les apprécier, à l'instar des commissions parlementaires elles-mêmes, qui dans une telle hypothèse, suspendent leurs travaux comme le prévoit l'article 141 du règlement de votre assemblée. Dans ce cas, il serait nécessaire d'attendre la fin de la procédure, pour que le Conseil recouvre sa compétence.

Cette solution, qui a été retenue à l'article 8 dans le projet, même si elle ne manque pas de logique, présente un inconvénient. Elle est, on le comprend, extrêmement contraignante pour une institution qui connaît le risque, dans certaines circonstances, d'être paralysée alors même que sa compétence trouverait à s'appliquer. Aussi, sera-t-il proposé d'amender cet article afin d'organiser l'intervention du Conseil supérieur en cas d'existence d'une procédure judiciaire sous réserve d'un accord de l'autorité judiciaire elle-même. Toutefois, le Conseil supérieur ne pourra, bien sûr, remettre en cause le bien-fondé de la décision des juges, car il n'est pas et ne saurait être une instance d'appel.

Si les faits, dont il est saisi lui semblent constituer une infraction pénale, le Conseil a le devoir, comme d'ailleurs tout citoyen, de les porter à la connaissance du procureur de la République. La loi l'impose à toute les autorités constituées. Il est donc normal que le Conseil supérieur de la déontologie respecte cette obligation. Eu égard à la qualité et au rôle du Conseil, le procureur de la République le tiendra informé de la suite donnée à ce signalement, ce qu'il n'est pas légalement obligé de faire pour les autres autorités constituées.

De même, lorsque les faits dont il est saisi lui semblent susceptibles d'entraîner des poursuites disciplinaires, le Conseil en avertit les autorités investies du pouvoir disciplinaire. Celles-ci lui indiquent en retour la suite réservée à cette information.

Le Conseil conserve, en tout hypothèse, la possibilité d'adresser aux autorités compétentes tout avis ou recommandation visant à remédier aux manquements constatés ou à en prévenir le renouvellement, surtout lorsque la faute déontologique trouve, totalement ou partiellement, son origine dans la mauvaise organisation du travail.

Telles sont, mesdames et messieurs les députés, les grandes orientations du texte qui vous est proposé.

Sa finalité est claire, et il me semble qu'elle ne peut qu'être consensuelle. Je souhaite que la représentation nationale fasse sienne la volonté du Gouvernement de créer une instance ayant des pouvoirs importants et dont le champ de compétence n'a pas d'équivalent.

C'est, au delà de l'institution elle-même, la confiance des citoyens dans les acteurs de la sécurité qui est en cause. C'est, en définitive, la sécurité publique qui doit y gagner. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Bruno Le Roux, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le ministre de l'intérieur, annoncé comme le premier d'une série de trois projets phares – avec celui sur les polices municipales et celui sur les sociétés privées de gardiennage et de sécurité – de la nouvelle politique de sécurité à mettre en œuvre, le texte que vous nous présentez aurait dû être examiné par notre assemblée il y a déjà plusieurs semaines.

Les aléas de la vie parlementaire ont conduit par deux fois à son retrait de l'ordre du jour : mais ils auront permis que la commission ait le temps d'effectuer un travail dans la durée, celle-là même qui manque si souvent aux députés que nous sommes.

Le rapporteur que je suis a pu entendre – et vous l'avez mentionné, monsieur le ministre – les différents acteurs de la sécurité, du secteur public et du secteur privé, mais aussi les représentants des usagers de la sécurité publique que sont les citoyens ou des professionnels de la justice amenés à connaître de manquements aux règles déontologiques.

Le projet en discussion s'inscrit dans la logique de la politique de sécurité telle qu'annoncée lors de l'installation du gouvernement de Lionel Jospin il y a presque un an. Le Premier ministre a en effet annoncé dès le 17 juin 1997 la création d'une instance indépendante chargée de contrôler le respect de règles déontologiques par les acteurs de la sécurité.

Cette volonté a été réaffirmée au colloque de Villepinte, qui a été l'occasion pour le Gouvernement d'exposer les principes directeurs de la politique qu'il entendait mener en matière de sécurité publique.

Cette politique s'appuie sur une approche nouvelle de la sécurité qui n'est plus appréhendée seulement comme un devoir de l'Etat mais aussi et d'abord comme un droit du citoyen.

Cette nouvelle approche trouve depuis quelques mois ses premières traductions concrètes, traductions qui témoignent que la sécurité de proximité n'est plus seulement un discours, mais qu'elle rentre bien dans les faits par l'action quotidienne que mène le Gouvernement.

Ainsi, le Conseil de sécurité intérieure réunit chaque mois les ministres intéressés par les questions de sécurité. Les premiers contrats locaux de sécurité sont signés – d'autres sont en passe de l'être dans les semaines qui viennent. Ils permettent une approche transversale et partenariale des problèmes de sécurité en impliquant tous ceux que l'on peut considérer comme les acteurs de la proximité, les parquets, les préfetures, mais aussi les villes et leurs élus. Les adjoints de sécurité chargés de

secondar la police nationale, notamment dans ses missions de présence sur le terrain, arrivent progressivement, renforçant les effectifs. Enfin, les premiers redéploiements des personnels de la police nationale vers les zones qui en ont le plus besoin ont commencé.

Pourtant, monsieur le ministre, vous l'avez souligné, ces éléments ne sont pas complets pour répondre aux besoins de sécurité, de proximité et de transparence revendiqués par les citoyens. La politique globale annoncée doit aussi prendre en considération la nécessaire amélioration des rapports entre la population et ceux qui sont chargés de sa sécurité, acteurs publics ou acteurs privés.

Aussi la création d'une autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la déontologie de la sécurité apparaît-elle comme un élément important de la nouvelle politique de sécurité mise en œuvre.

Les échanges en commission ont permis de révéler qu'il n'y a pas d'opposition de principe à la création d'une autorité unique chargée de veiller au respect de règles déontologiques communes à l'ensemble des intervenants de ce secteur. Au contraire, chacun a estimé qu'instituer une nouvelle instance correspondait à un véritable besoin, même si certains ont remarqué qu'il aurait peut-être été souhaitable de réactiver l'existant plutôt que de prendre le risque de multiplier les institutions autonomes.

Pourquoi avoir choisi de recourir à une nouvelle autorité administrative indépendante ? La formule apparaît en fait comme la mieux adaptée pour opérer une approche globale du secteur de la sécurité en permettant que la compétence de l'institution s'étende du secteur public au secteur privé de la sécurité.

Certes, il n'est pas possible d'affirmer qu'il n'existe aujourd'hui aucun contrôle du respect d'un minimum de règles déontologiques en matière de sécurité. Mais on ne peut nier non plus que si des instances régulatrices existent, elles sont éclatées. Cet éclatement ne permet pas qu'un socle commun de principes soit respecté par l'ensemble des intervenants de ce secteur.

Or, vous le savez, monsieur le ministre, à côté du secteur public de la sécurité, qui emploie quelques dizaines de milliers de personnes, s'organise de plus en plus un secteur privé important. Certes, les intervenants de ce secteur suivent les règles que vous fixez mais leur nombre dépasse peut-être déjà celui de la sécurité publique. Il convient donc de les confronter eux aussi à des règles de déontologie.

Les dispositifs en place ne sont pas toujours en mesure de remplir le rôle qui leur est assigné. Il en est ainsi, par exemple, des instances de contrôles déontologiques de la police nationale. L'idée d'introduire des règles de bonne conduite s'est progressivement imposée à partir du début des années 80 sous l'impulsion de Pierre Joxe. Un décret du 18 mars 1986 a ainsi fixé des règles de déontologie policière, toujours en vigueur et d'ailleurs reprises dans un document que tout policier en service doit porter.

Plus récemment, deux instances se sont succédé pour assurer le respect des principes recensés par le décret de 1986. Le haut conseil de déontologie de la police nationale, créé par décret du 9 septembre 1993 mais mis en place en 1995 seulement, est en effet bien vite venu remplacer le conseil supérieur de l'activité de la police nationale que Paul Quilès avait mis en place en février 1993.

M. Robert Pandraud. Et qui a révolutionné le monde !
(*Sourires.*)

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Si l'exemple de la police nationale est précurseur, la faiblesse de l'activité de l'instance actuelle montre qu'il est inachevé.

Certains feront remarquer que le secteur public est soumis à un corps de règles déontologiques à travers le statut général de la fonction publique de 1983, le règlement de discipline générale des armées ou encore la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Ils remarqueront encore que de nombreux contrôles existent déjà : le contrôle que nous exerçons au Parlement sur les ministres, eux-mêmes responsables de leur administration, mais aussi le contrôle hiérarchique ou celui exercé par les corps de contrôle.

Mais doit-on se contenter de cela alors que l'exigence de proximité attendue par les citoyens s'accroît ? Votre rapporteur n'est pas de cet avis et la commission des lois a considéré qu'il fallait aller plus loin, comme vous nous le proposez aujourd'hui, monsieur le ministre, en mettant en place une institution régulatrice à compétence générale sur l'ensemble des acteurs de la sécurité publique.

Deux considérations viennent d'ailleurs renforcer cette position.

En premier lieu, l'exigence démocratique veut que le citoyen cesse de considérer – à tort, très certainement – que les contrôles existants sont inefficaces puisque réalisés, sauf cas exceptionnels, par l'administration elle-même. Un sentiment d'impuissance face au phénomène corporatiste réel ou supposé constitue un frein à la confiance qu'a le citoyen à être entendu.

En second lieu, il n'est pas inutile de relever que le secteur privé, de par la diversité des situations, échappe en grande partie au respect imposé d'un corps de règles déontologiques.

La délégation croissante des missions de sécurité de l'Etat vers les collectivités locales, les établissements publics mais aussi le secteur privé, appelle la mise en place d'une institution en charge de veiller au respect de principes communs par l'ensemble des acteurs de la sécurité directement en relation avec la population.

La multiplicité des situations ne doit pas être considérée par nous comme un obstacle à l'unification nécessaire des pratiques et des comportements.

Au contraire, cette unification doit être regardée comme une garantie pour le citoyen en relation tantôt avec des acteurs du secteur public de la sécurité, tantôt avec des acteurs du secteur privé. Dans chaque circonstance, il doit être en droit d'attendre les mêmes garanties. La soumission à un respect de règles communes, contrôlées par une instance unique, est un gage de rapprochement entre le citoyen et ceux qui sont en charge de sa sécurité.

La formule de l'autorité administrative indépendante a d'ailleurs fait ses preuves : la CNIL ou le médiateur en sont de bons exemples. Elle présente l'avantage décisif d'être assez souple pour permettre de couvrir l'ensemble du secteur de la sécurité, public ou privé. Il me semble qu'elle est la meilleure que l'on pouvait trouver. Les garanties d'indépendance qu'elle sous-tend sont le gage d'un rapprochement avec le citoyen.

Monsieur le ministre, vous venez de nous exposer, article par article, la teneur de votre projet. Permettez-moi de m'arrêter sur quelques points que la commission a particulièrement travaillés.

La question de la compétence de la nouvelle autorité, définie par l'article 1^{er}, a soulevé de nombreuses questions lors de nos débats. Fallait-il ou non énumérer les per-

sonnes entrant dans le champ de compétence de la nouvelle autorité? Fallait-il y faire entrer l'administration pénitentiaire?

Le texte qui nous est soumis s'appuie sur le critère de sécurité entendu comme sécurité du citoyen dans sa vie quotidienne. Dès lors, il ne m'est pas apparu opportun d'inclure les services de l'administration pénitentiaire dans le champ de compétence de la commission. En effet, les agents des établissements pénitentiaires, s'ils exercent un service de sécurité au sens strict, et même large, du terme, ne sont qu'exceptionnellement en contact avec l'ensemble de la population.

Si des enjeux importants se cachent derrière la volonté de faire aujourd'hui entrer la pénitentiaire dans le « bloc sécurité », il doit être rappelé qu'il n'est pas bon de tout confondre et de profiter de ce texte pour régler des problèmes de toute autre nature. L'ambition de ce projet – nous devons le réaffirmer durant toute la discussion – est d'abord de rapprocher le citoyen de ceux qui sont chargés de sa sécurité.

Si on avait voulu faire entrer le personnel des prisons et ce qui se passe dans celles-ci dans le champ de compétence de la commission, ce n'est pas le critère de la sécurité qu'il aurait fallu retenir. Le critère le plus pertinent aurait été celui de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 27 novembre 1987. Là, il s'agit en fait de regrouper l'ensemble des administrations prenant en charge des personnes privées de liberté sous une autorité publique.

Récemment, Mme le garde des sceaux a réuni le Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire sur le thème de la création d'un code de déontologie. Cette initiative doit être saluée, encouragée et soutenue. Elle doit permettre que la situation des prisons soit étudiée et améliorée dans un souci de transparence. Le Parlement attend du Gouvernement qu'il avance résolument en la matière. Mais il souhaite que cette question ne vienne pas polluer notre débat. Car ce qui nous intéresse aujourd'hui, c'est le critère de sécurité publique tel que vous l'entendez dans l'action que vous menez depuis maintenant un an au Gouvernement.

La composition de la commission a également fait l'objet d'un débat. Il nous est apparu important d'ouvrir la commission en direction de personnes représentant, comme les parlementaires et les hauts fonctionnaires qui y siègeront, la société civile. Cela nous a conduits à proposer un amendement tendant à faire siéger un septième membre désigné par la commission nationale consultative des droits de l'homme, instance reconnue publiquement. Si nous sommes attachés à cette idée, nous sommes néanmoins prêts à évoluer. Cette personne pourrait être issue d'un autre organisme ou être moins précisément désignée.

M. François Goulard. Un représentant des sans-papiers?

M. Robert Pandraud. N'en rajoutez pas, monsieur le rapporteur, vous allez nous obliger à voter contre! (*Sourires.*)

M. Bruno Le Roux, rapporteur. La commission a souhaité en outre assurer une articulation optimale des compétences de la nouvelle autorité administrative indépendante avec celles de l'autorité judiciaire dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs. C'est pourquoi l'article 8 du projet de loi a été réécrit. La nouvelle rédaction permet à la commission de déontologie de la sécurité de poursuivre ses investigations si elle y a été autorisée par la juridiction saisie ou le procureur de la République.

Enfin, monsieur le ministre, un délit d'entrave, permettant d'assurer à la commission un travail efficace, a été créé.

En conclusion, je voudrais de nouveau insister – et ce n'est pas la première fois que nous sommes amenés à le faire dans cette assemblée – sur le caractère novateur du projet. Non seulement il traduit une approche globale de la sécurité en faisant en sorte que tous ses acteurs soient concernés, indépendamment de leur statut, mais encore il place le citoyen au centre du dispositif dans l'optique d'une réelle politique de sécurité de proximité. Loin des discours incantatoires que nous entendons depuis quelques mois, c'est à la mise en place d'un véritable puzzle que nous assistons; toutes les pièces peu à peu s'ordonnent pour atteindre cet objectif. A cet égard, la relation de confiance entre le citoyen et ceux qui sont chargés d'assurer sa sécurité est, ainsi que vous l'avez souligné, monsieur le ministre, un élément de cohérence important pour la bonne réussite du dispositif.

Dès lors, il me semble que la représentation nationale s'honorerait d'adopter à une très large majorité un texte qui place le citoyen au cœur de ses préoccupations. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec ce projet de loi portant création d'un Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité, c'est un nouvel engagement pris lors de l'élection législative de juin dernier que la majorité s'apprête à mettre en œuvre.

Figurant parmi les propositions présentées alors aux Français, reprise par le Premier ministre dans son discours de politique générale, annoncée au colloque de Villepinte, la création de cette instance de contrôle constitue un acte important. Car en matière de sécurité, l'efficacité et le respect des personnes doivent aller de pair.

C'est un tout, un ensemble indissociable qui fait que l'amélioration de la sécurité au quotidien dans laquelle le Gouvernement s'est engagé doit s'accompagner du renforcement des garanties des libertés individuelles.

Nous voulons avancer en même temps dans ces deux domaines: plus de sécurité pour nos concitoyens, ce qui signifie une police et une justice plus efficaces et mieux adaptées – la sécurité, comme l'a rappelé M. Le Roux, est un droit pour tous –, plus de garanties pour les personnes, ce qui passe par le respect de règles de conduite strictes dans la pratique de ceux qui ont en charge la sécurité dans notre pays.

L'édition de règles déontologiques et leur application doit permettre de garantir le respect des personnes et, ce faisant, de consolider la relation de confiance entre le citoyen et ceux qui ont en charge sa sécurité. Sans cette relation de confiance, il n'est pas d'action de sécurité performante. Nous savons tous ici que la sécurité repose sur l'adhésion des citoyens et sur leur participation active. C'est dans ce sens que nous examinons aujourd'hui la création d'une autorité administrative indépendante, chargée d'assurer le respect de la déontologie de la sécurité.

Cette autorité aura pour mission de définir et de veiller au respect des règles déontologiques dans le domaine de la sécurité. Indépendante, elle sera facilement accessible

aux citoyens. Elle sera dotée de véritables pouvoirs d'investigation et d'une capacité d'interpellation réelle des autorités concernées. Elle aura en outre un vaste champ d'intervention puisque sa compétence s'étend à l'ensemble des organismes chargés de la sécurité dans notre pays.

Je connais d'ores et déjà le scepticisme que certains peuvent éprouver à l'égard d'une institution de ce type : « une commission de plus » ; « une commission qui va se substituer aux mécanismes internes de régulation qui existent déjà », « une commission dont le statut n'est pas clair ». Je voudrais par avance répondre à ces objections que nous avons déjà entendues au sein de la commission des lois et qui ne manqueront pas, j'en suis sûr, de s'exprimer à nouveau ici.

M. Robert Pandraud. Vous n'en savez rien !

M. Jean-Antoine Léonetti. Ce n'est pas tout à fait ce que nous nous apprêtons à dire, mais enfin, continuez !

M. Jean-Luc Warsmann. Le RPR recrute en ce moment !

M. Christophe Caresche. Avec du mal !

M. Jean-Luc Warsmann. Non, tout va bien !

M. Christophe Caresche. Ne comptez pas sur moi en tout cas !

Trois raisons principales me semblent justifier la création d'une telle autorité.

La première a trait au statut d'indépendance qui caractérise cette autorité. Celle-ci sera certes une autorité administrative mais son mode de désignation lui donne une véritable indépendance par rapport à l'ensemble des acteurs qu'elle devra contrôler. C'est un point très important parce que l'autocontrôle des administrations ou des organismes par eux-mêmes, fût-il fait de façon rigoureuse, – ce qui est le cas des services de l'Etat – atteint vite ses limites. Il est frappé, en effet, d'une suspicion intrinsèque qui le prive de crédibilité.

Le contrôle de la pratique de leurs agents par les organismes eux-mêmes n'est satisfaisant ni pour ceux qui y sont soumis ni pour ceux qui ont été confrontés à des manquements aux règles déontologiques. Les premiers ressentent inévitablement le sentiment d'être traités en fonction de considérations internes à l'organisation, tandis que pour les seconds pèse le soupçon de « couvrir » des actes que l'organisation ne veut pas reconnaître.

Nous avons tous en tête de nombreux exemples qui illustrent cette perception. Encore une fois, il ne s'agit pas de mettre en cause la qualité des services d'inspection, notamment dans l'administration...

M. Jean-Luc Warsmann. On le croirait !

M. Christophe Caresche. ... ils seront d'ailleurs très largement sollicités par le conseil – mais seule une autorité indépendante aura le crédit et donc l'autorité pour veiller avec impartialité au respect de la déontologie de la sécurité.

M. François Goulard. Pourquoi pas la justice ?

M. Christophe Caresche. La deuxième raison qui justifie la création de cette autorité tient à la spécificité de la règle déontologique par rapport à la règle disciplinaire ou par rapport à la règle de droit. Certains disent, en effet, et c'est un argument qui vaut d'être discuté, soit l'agent a commis une faute professionnelle et il doit être sanctionné à ce titre, soit l'agent a commis un délit et il est passible des tribunaux.

Cette conception qui nie, au fond, l'existence même d'un domaine qui n'est ni celui de la discipline au sens strict du terme, ni celui du juridictionnel, n'est pas à mon sens recevable. Elle fait l'impasse sur le travail important qui a été accompli depuis plusieurs années pour définir le champ spécifique de la déontologie, c'est-à-dire d'un ensemble de valeurs et de règles destinées à régir les comportements et à codifier les pratiques.

C'est il y a maintenant plus de dix ans que, par un décret du 18 mars 1986, ont été fixées les règles de la déontologie policière. Depuis 1993, tout policier doit porter sur lui un document rappelant les principales dispositions de ce code de déontologie.

M. Robert Pandraud. Et s'il ne le fait pas ?

M. Christophe Caresche. Ces décisions ont été confirmées par les différents gouvernements qui se sont succédés depuis lors.

La déontologie constitue bien un domaine à part entière qui ne peut ni se réduire à la discipline, ni au droit.

D'autres professions, d'ailleurs, comme les professions libérales, ont codifié ces règles pour ce qui les concerne et créé les instances de contrôle nécessaires à leur respect.

De même, plusieurs pays étrangers ont d'ores et déjà mis en place des organismes spécifiques qui ont en charge le seul contrôle de la déontologie de l'activité policière.

Tout cela démontre que la déontologie est reconnue dans d'autres professions ou même dans d'autres pays et que sa définition et son application doivent faire l'objet de procédures spécifiques.

De ce point de vue, il est en grande partie illusoire de penser que la sanction du manquement à la déontologie pourrait relever uniquement de la justice. D'abord, parce que ces manquements se situent souvent à la limite de l'infraction pénale, ce qui limite la portée des recours qui peuvent être intentés. Ensuite, parce que, pour des raisons historiques bien connues, la justice n'a pas toujours été capable de mener au bout les procédures, notamment lorsqu'elles concernaient des policiers.

M. Jean-Luc Warsmann. On critique la justice maintenant ?

M. Christophe Caresche. La création d'une instance dont la saisine sera largement ouverte devrait permettre à la fois de traiter spécifiquement de la déontologie, mais aussi de combler ce qui a pu apparaître dans le passé comme des insuffisances, même si cette instance n'a évidemment pas de pouvoirs de justice.

La troisième raison qui justifie à mon sens la création de cette autorité réside dans le champ d'intervention qui sera le sien. Celui-ci concernera en effet la plupart des agents publics et des personnes de droit privé exerçant une activité de sécurité sur le territoire de la République.

Ce champ très large, que nous avons souhaité, avec le rapporteur, préciser encore, permettra d'englober l'ensemble des activités de sécurité, celles qui procèdent de l'Etat comme celles qui n'en procèdent pas.

Cela signifie en particulier que les polices municipales, les services de sécurité, de gardiennage, de transports de fonds, les agences privées de recherche seront dans le champ d'intervention de ce conseil de la déontologie. Tout autant qu'aux administrations d'Etat, c'est aux services non étatiques que doivent s'appliquer les règles de la déontologie de la sécurité. Jusqu'à présent, seule était concernée la police nationale. Or, depuis quelques

années, on assiste à une diversification des organismes concourant à la sécurité dans notre pays. Cette diversification peut être source de problèmes si elle n'est pas contrôlée et si les pratiques ne sont pas harmonisées.

La création de ce conseil supérieur de la déontologie de la sécurité apparaît bien comme une nécessité. Elle s'inscrit en outre dans l'évolution constante qui a été celle des dernières années : en 1986, création du « code » de déontologie ; en 1993, création du conseil supérieur de l'activité de la police nationale, puis du haut conseil de déontologie de la police nationale.

La création de cette nouvelle autorité s'inscrit dans ce mouvement initié et impulsé par les gouvernements et les majorités précédents.

Votre projet, monsieur le ministre, reçoit donc pleinement notre assentiment. Nous avons cependant souhaité le préciser, le muscler, bref, l'enrichir.

Je ne reprendrai pas dans le détail chacun des amendements qui ont été déposés et qui seront examinés au cours de la discussion, me limitant à évoquer rapidement quelques points particuliers.

Nous avons souhaité préciser et élargir le champ d'intervention de la nouvelle instance à d'autres catégories de personnes morales et physiques de droit privé chargées d'activités de sécurité. Je pense en particulier à l'ensemble des agents des collectivités locales et des établissements publics exerçant une activité de sécurité ainsi qu'aux personnes exerçant ce type d'activité pour leur propre compte.

Nous avons en revanche maintenu hors du champ d'investigation de cette instance l'administration pénitentiaire. On peut en effet s'interroger sur le fait de savoir si cette administration exerce, au sens strict du terme, une activité de sécurité. Mais surtout, il existe déjà un conseil supérieur de l'administration pénitentiaire, dont la vocation est de contrôler cette administration. Dans ces conditions, il nous a paru contradictoire d'intégrer celle-ci dans le champ d'investigation du conseil de la déontologie.

Il nous a paru utile d'ouvrir la composition du conseil à une personnalité plus particulièrement qualifiée en matière de protection des droits de l'homme, même si personne ne peut revendiquer l'exclusivité en ce domaine !

Il nous a semblé également nécessaire de renforcer les pouvoirs d'investigation du conseil : les corps de contrôle doivent être saisis automatiquement à sa demande ; le secret ne peut lui être opposé que dans des conditions précises et limitées ; il doit avoir un véritable pouvoir de vérification sur place.

J'en terminerai en rappelant que les rapports du conseil avec l'autorité judiciaire nous ont paru devoir être précisés. S'il est compréhensible que son activité n'empiète pas sur les procédures judiciaires, il doit néanmoins pouvoir accomplir sa tâche même lorsque la justice est saisie. Un amendement allant dans ce sens a été déposé.

Telles sont, monsieur le ministre, les principales améliorations que le groupe socialiste souhaiterait voir apporter au texte, qui, dans son principe et sa portée, emporte notre totale adhésion. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, la gestation du projet de loi dont nous discutons a été lente et quelque peu diffi-

cile. Je rappellerai que ce projet a déjà été « déprogrammé » à deux reprises de l'ordre du jour de notre assemblée : nous devions déjà en débattre le 3 mars, mais il a été retiré au dernier moment, puis le 29 avril, pour être de nouveau inscrit le 4 juin.

M. Robert Pandraud. Mieux vaut tard que jamais !

M. Jean-Luc Warsmann. Ce projet de loi a trait à l'exigence de déontologie. Cette exigence est, je le crois, partagée sur tous les bancs de cette assemblée. Dans la société actuelle, elle est nécessaire dans toutes les professions, dans les professions de la sécurité comme dans les autres.

Je dois toutefois avouer que j'ai été quelque peu choqué par certaines mises en cause, par certaines phrases figurant dans le rapport ou par des propos tenus en commission, dénonçant notamment de nombreux manquements qui seraient restés sans suite.

Pour notre part, nous n'avons pas attendu la présente discussion pour avoir confiance dans l'ensemble des forces de l'ordre qui travaillent dans notre pays, dans l'ensemble des forces de police et de gendarmerie, à qui la société confie un rôle difficile et ingrat. Je tiens à leur témoigner une nouvelle fois toute notre confiance.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Démago !

M. Jean-Luc Warsmann. Le projet de loi portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité doit, selon nous, être examiné eu égard à des questions très simples.

En premier lieu, quelle est la situation actuelle ? Un tel conseil est-il nécessaire ? Une telle loi est-elle indispensable ?

En second lieu, quelle est la portée du texte que vous nous proposez ?

M. Jacques Limouzy. C'est la bonne question !

M. Jean-Luc Warsmann. Quelle est la situation actuelle ? A-t-on attendu notre débat d'aujourd'hui pour mettre en place des principes déontologiques ? Absolument pas ! Nombreux sont les textes qui ont mis en place des principes déontologiques, depuis les textes généraux, comme la loi du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique, jusqu'aux nombreux textes réglementaires d'application. En matière de police, l'arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement général d'emploi de la police nationale comporte un titre I^{er} décrivant le contenu de la pratique déontologique et un titre II définissant des règles déontologiques applicables aux corps de fonctionnaires et aussi, ce qui est heureux, aux contractuels. La gendarmerie et l'armée sont également couvertes par des règlements, notamment disciplinaires. La loi du 12 juillet 1983 portant réglementation des activités de surveillance et de gardiennage a également posé des principes et notamment imposé un agrément préfectoral.

L'ensemble de ces textes a été complété, au fil des ans, à la fois par la jurisprudence des tribunaux et par un certain nombre de travaux engagés par les pouvoirs publics ou par le haut conseil de la police nationale, lequel a déjà été évoqué à plusieurs reprises.

Était-il nécessaire d'adopter une démarche législative sur le sujet ? Je ne le crois pas. On pouvait tout simplement continuer le travail entrepris, uniformiser le corps qui avait commencé de se construire, en discuter avec les professionnels afin de poursuivre sur la voie qui avait été choisie.

En tout état de cause, affirmer que nous allons créer aujourd'hui un corps déontologique nouveau me semble inexact.

Par ailleurs, une personne qui s'estime victime d'un comportement contraire à la déontologie dispose-t-elle actuellement de recours et, si oui, lesquels ? Sur ce point, je ne serai pas du tout d'accord avec l'orateur qui m'a précédé.

En effet, lorsqu'un agent chargé d'une mission de sécurité a un comportement qui n'est pas conforme à la déontologie, soit ce comportement constitue une faute disciplinaire par rapport au règlement disciplinaire ou une faute pénale par rapport au droit pénal, soit il ne constitue aucune faute. Si ce comportement constitue une faute disciplinaire, alors la hiérarchie doit saisir les inspections générales.

J'avoue que ce qui m'intrigue le plus, c'est que l'on n'ait pas commencé par faire une étude d'impact de ce qui existe aujourd'hui. Pourquoi ne disposons-nous pas d'un bilan de l'activité des inspections générales ? Pourquoi ne connaissons-nous pas le nombre de leurs saisines ? Si ces inspections générales fonctionnent mal, monsieur le ministre – je vous rappelle que vous êtes responsable de l'une d'entre elles –, pourquoi ne nous présentez-vous pas un bilan de leurs activités et des propositions de réforme ou de modifications ?

Avant de créer une nouvelle structure, il nous aurait semblé à tout le moins logique de dresser un bilan de l'existant, d'étudier la manière dont tout cela fonctionne et de tirer ultérieurement d'éventuelles conclusions.

Si le comportement d'un agent de sécurité constitue non pas une faute disciplinaire, mais une infraction, la personne qui en est victime, et qui a donc intérêt à agir, saisit le parquet et peut déposer une plainte. Les procureurs de la République ne seraient-ils pas assez actifs dans le traitement de telles plaintes ? Ces temps-ci, nous entendons assez souvent Mme le garde des sceaux nous expliquer qu'elle est maître de la politique pénale par ses directives générales. Si le garde des sceaux juge que ses parquets ne sont pas assez réceptifs à ces situations, que le Gouvernement donne des instructions générales à l'ensemble des parquets...

M. Jean-Antoine Léonetti. Eh oui !

M. Jean-Luc Warsmann. ... pour leur demander de poursuivre d'une manière beaucoup plus pointue, beaucoup plus suivie l'ensemble de ces dossiers.

Je m'étonne également qu'à aucun moment nous n'ayons eu connaissance d'un bilan du travail effectué par les parquets en ce domaine, ni d'une évaluation des solutions qui pourraient être trouvées, notamment dans le cadre du pouvoir, et même du devoir du Gouvernement de maîtriser l'action publique.

J'ajoute qu'en ce qui concerne les personnes privées pouvant assurer des tâches ponctuelles de sécurité, le droit commun est extrêmement protecteur car, si la jurisprudence exige un degré de faute assez élevé eu égard à la difficulté des tâches de mission de rétablissement de l'ordre public, le droit commun est par contre beaucoup plus exigeant.

Je ne suis donc pas convaincu que l'état du droit actuel nous conduise automatiquement à voter ce projet de loi. En tout état de cause, un bilan s'imposait.

J'en viens à ma seconde interrogation : quelle est la portée du projet de loi ? Quelle est l'application que l'on peut attendre d'un tel texte ? Quelle pourra être la marge d'action du conseil supérieur – ou de la commission nationale, comme on voudra.

C'est là qu'on perçoit toutes les difficultés de fonctionnement qui vont résulter de ce dont je parlais à l'instant. Le texte essaie, par tâtonnements successifs, de circonscrire plus ou moins le champ de compétence du conseil ; qui se situe entre, d'une part, ce qui relève de l'ordre hiérarchique et de la faute disciplinaire et, d'autre part, ce qui relève de l'intervention de la justice.

Les articles 8 et 9 prévoient que le conseil serait tenu de transmettre le dossier dont il est saisi au procureur, au cas où il y aurait matière à poursuivre, ce qui est normal. Le rapport essaie de décrire cette mission en quelques mots : il s'agirait d'un « rôle d'orientation des réclamations ». Est-il nécessaire de créer une structure ayant un rôle d'orientation des réclamations pour que celles-ci débouchent sur des procédures déjà existantes ? Je n'en suis pas très convaincu.

Le même problème se pose avec l'obligation faite au conseil de transmettre le dossier à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire. Cela, qui est somme toute normal, montre bien que les deux piliers du respect de la déontologie sont bien, d'une part, les autorités chargées du pouvoir disciplinaire – en l'occurrence vous-même, monsieur le ministre, du moins pour ce qui concerne la police nationale – et, d'autre part, l'autorité judiciaire chargée d'appliquer les textes.

En outre, de quelle protection jouiront les personnes mises en cause devant le conseil ?

En matière de libertés publiques, c'est l'autorité judiciaire qui est compétente, tout simplement parce que celle-ci assure à chacun un certain nombre de garanties du respect des droits.

Le texte s'essaie à une construction plus ou moins claire, en donnant au conseil dans ses articles 5 et 6, un pouvoir d'investigation et un droit de visite plus ou moins définis. On tente ainsi de donner à cette instance l'esquisse, l'ébauche, la pâle copie d'un pouvoir d'instruction sans prévoir aucune des garanties dont jouit tout justiciable lorsque c'est l'autorité judiciaire qui intervient.

De plus, la définition de l'intervention juridique du conseil est très peu définie. Il y a quelques instants, Christophe Caresche a parlé d'interventions concernant des actes « à la limite d'infractions pénales ».

M. Jean-Antoine Léonetti. Qu'est-ce que cela veut dire ?

M. François Goulard. On se le demande !

M. Jean-Luc Warsmann. De quels actes peut-il bien s'agir ?

J'ai lu dans le rapport que « la commission pourrait se prononcer en dehors des strictes considérations juridiques ». Il me semble bien téméraire d'instituer un conseil ayant des pouvoirs d'instruction plus ou moins vagues et pouvant se prononcer « en dehors des strictes considérations juridiques » !

A cette protection des droits bien mal définie s'ajoute le flou qui entoure les filtres prévus.

Il est certain, monsieur le ministre, que vous faites un grand plaisir à l'ensemble des parlementaires en les jugeant tout à fait capables de transmettre les réclamations. Soyons très clairs : je ne crois pas du tout qu'ils joueront le rôle de filtre. La plupart d'entre eux, lorsqu'un habitant de leur circonscription viendra les trouver, ou s'estimant victime de tel ou tel comportement, ne procéderont pas à leurs propres investigations. Ils ne diront pas à la personne en question si, à leur avis, elle a ou non raison. Ils se référeront simplement aux textes, et ils transmettront la réclamation.

C'est d'ailleurs ainsi que les choses se posent lorsqu'un de nos citoyens vient nous solliciter pour saisir le médiateur. Si nous nous risquons parfois à un avis, lui signalant qu'à notre sens sa requête, eu égard à la pratique administrative ou à la jurisprudence, semble avoir peu de chances d'aboutir, nous n'en saisissons pas moins le médiateur parce que c'est notre rôle, tout simplement. Nous ne voyons pas pourquoi nous jouerions le rôle de filtre en ne permettant pas à un citoyen de saisir le médiateur, d'autant plus – je le dis en souriant – que, si nous opposons un refus, la personne concernée s'en ira trouver le parlementaire de la circonscription voisine pour lui faire la même demande, que celui-ci honorera en tout état de cause. Il faut être lucide. (*Sourires.*)

Je suis donc très réservé quant à la protection des droits dans le cadre de la procédure prévue, d'abord parce que, sur le plan juridique, elle ne repose sur aucune base précise et, ensuite, parce que je ne crois pas à l'efficacité des filtres.

J'ajoute que cela peut avoir des conséquences extrêmement dommageables dans la vie quotidienne. Nous avons tous entendu des policiers se plaindre que le délinquant qu'ils avaient interpellé soit, après avoir été déféré au parquet, rentré chez lui avant qu'ils aient pu regagner leur commissariat ou leur brigade.

Si les policiers ou les gendarmes se trouvent, après avoir été confrontés à des situations extrêmes, convoqués devant un conseil, ou une commission, je crains que nous n'adressions pas un signe convaincant aux forces de l'ordre et à la gendarmerie, dont le travail est déjà bien difficile.

Parlons maintenant des rôles dévolus au conseil.

Le projet de loi prévoit, en son article 10, que cette instance peut faire un rapport – j'allais dire : un rapport de plus car, monsieur le ministre, vous-même et vos prédécesseurs n'avez pas manqué, depuis des décennies, d'avoir recours à un certain nombre de rapports pour faire le point sur un sujet donné. Dans ce rapport, le conseil pourra proposer de supprimer ou de modifier les textes réglementaires ou législatifs.

J'ai déposé un amendement tendant à supprimer l'article 10...

M. Bruno Le Roux, rapporteur. A la dernière minute !

M. Jean-Luc Warsmann. J'ai pu le faire avec l'accord sympathique du rapporteur, qui a accepté de lever la forclusion. (*Sourires.*)

En effet, je ne crois absolument pas qu'un texte législatif doive aller jusqu'à préciser le contenu d'un rapport. Il est évident que, si une commission ou un conseil rédige un rapport, ce document comportera à la fois des constatations et des recommandations.

M. Jean-Antoine Léonetti. Assurément !

M. Jean-Luc Warsmann. Une disposition comme celle de l'article 10 est donc tout à fait superflue.

Mais je suis également dubitatif sur le contenu du rapport. Un argument a été avancé, selon lequel ce rapport pourrait dénoncer les conditions de la garde à vue qui sont scandaleuses matériellement dans un certain nombre de commissariats.

Monsieur le ministre, vous n'avez pas besoin d'un conseil ou de je ne sais quelle commission pour connaître l'état des locaux de garde à vue des services de votre ministère. Si vous jugez que c'est une priorité que de consacrer des moyens à la remise en état des locaux de

garde à vue, vous avez, en toute conscience, tout pouvoir de décision à cet égard. Je pense en outre que c'est un point auquel vous êtes sensible. Je ne vois donc pas très bien ce que pourrait en l'occurrence apporter un rapport.

Pour conclure, je crains que la démarche ne relève davantage d'un constat d'échec et de renoncement car elle ne s'est pas engagée sur la base d'une analyse approfondie de l'action des institutions existantes, tant des inspections générales que de la justice.

Ainsi que je l'ai rappelé hier lors des explications de vote sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur de la magistrature, nous croyons au rôle de l'Etat. Nous croyons qu'il appartient à l'Etat, par exemple, en ce qui concerne l'action publique et les parquets, de définir un certain nombre de priorités. Nous estimerions donc qu'il serait du devoir de l'Etat, et donc du Gouvernement si celui-ci estimait que les infractions à la déontologie n'étaient pas suffisamment poursuivies en France, d'indiquer, par des directives claires adressées aux parquets, que les règles déontologiques doivent effectivement être respectées.

Chaque fois que l'on dessaisit une institution – il s'agit en l'occurrence de la justice –, au profit d'une commission, nous craignons toujours qu'une concurrence ne s'établisse entre les deux. N'est-il pas question de donner à la future instance le pouvoir de travailler parallèlement à la justice ?

Que se passera-t-il, mes chers collègues, lorsque l'une et l'autre auront des positions différentes ? Comment le citoyen pourra-t-il y voir clair ?

Enfin, je tiens à souligner le caractère flou de certaines dispositions. Si ce projet devait être adopté – avec le soutien de la majorité, on peut supposer que ce sera le cas –, il conviendrait, au cours des discussions ultérieures à l'Assemblée nationale et au Sénat, de mieux définir le rôle de cette commission et les limites de son travail. En effet, si nous adoptons des textes de loi au contenu peu juridique, pour reprendre les termes du rapport, je crains que nous ne réalisions pas une œuvre positive pour nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Christian Cuvilliez.

M. Christian Cuvilliez. Le projet de loi que nous présente le Gouvernement est un texte important. Il constitue, sans nul doute, une avancée en matière de liberté. Les députés communistes demandaient depuis de longues années la création d'une commission des libertés indépendante.

La déontologie de la sécurité recouvre une bonne part des libertés individuelles et collectives, puisqu'à travers celles-ci sont concernés, dans le vécu des gens, des droits aussi essentiels que la liberté d'aller et venir, l'intégrité, la dignité de la personne humaine, le respect de la vie privée et du domicile, ainsi que des libertés collectives telles que le droit de manifester, le droit de réunion ou de pétition.

En même temps, le champ d'investigation du conseil supérieur ne saurait se limiter à l'activité des services publics de l'Etat et des collectivités locales, puisqu'il peut être amené à intervenir dans les entreprises de production où le patronat peut être tenté d'exercer, par son service de sécurité, des pressions illégales sur l'action syndicale. Son domaine d'action concerne aussi les rapports entre les grandes surfaces et leurs usagers, comme d'ailleurs le

service d'ordre bénévole qui peut être mis en place à l'occasion d'une réunion politique, d'une manifestation syndicale ou de l'organisation d'un spectacle.

Le besoin de sécurité est essentiel. Il est d'ailleurs souvent perçu plus en termes de tranquillité de voisinage qu'en termes de lutte contre des crimes ou des délits majeurs relevant du grand banditisme. Je voudrais insister sur cette dimension qui conditionne, à notre sens, la logique de civisme dans laquelle le conseil supérieur doit s'inscrire. L'aliment principal du sentiment d'insécurité est la multiplication des incivilités, les mille petites agressions quotidiennes qui gâchent la vie, et pas seulement dans les banlieues.

M. Jean-Luc Warsmann. Ce ne sont pas les policiers qui commettent des incivilités ! C'est honteux ! Scandaleux !

M. Christian Cuvilliez. L'individualisme, l'insensibilité qui détruisent la morale ont depuis longtemps envahi notre quotidien. Il faut redonner vie et sens au mot civilité. Cela est nécessaire pour guérir notre société, et les personnels de sécurité ont aussi un rôle à jouer dans ce sens.

Le défi de l'insécurité, de la violence, de l'incivilité doit être relevé. En aucune façon le texte dont nous discutons ne saurait amoindrir cette exigence. Tous les citoyens, les élus, l'ensemble du personnel des services publics doivent travailler ensemble à redéfinir les axes de priorité à l'humain et au lien social.

S'agissant de la violence urbaine, la sécurité ne saurait être abordée de manière étroite. Notre société est devenue duale. L'apartheid social existe. Trop de phénomènes échappent aux statistiques. La montée en puissance de la violence nécessite la mobilisation de tous. Il faut être attentif à tout ce qui tend à la stigmatisation. Par exemple, les émeutes ne se produisent pas du jour au lendemain. Elles plongent leurs racines dans une petite délinquance juvénile, ouverte et provocatrice. Ces situations constituent des indicateurs de violence.

Il faut chercher dans la tension, la souffrance, la colère, les difficultés de l'emploi, de l'école, de la famille, des explications pour rétablir le droit, garant de la cohésion sociale et du vivre ensemble. La priorité, c'est d'abord d'élargir le droit : droit à la sécurité, droit de vivre en famille, droit au logement, droit au travail, droit au savoir, droit du sol.

Il faut redéfinir la place de l'Etat et des politiques publiques, restaurer les valeurs de la République et de la laïcité.

Il faut plus de service public de proximité, faire vivre l'égalité et la solidarité dans la République, redonner confiance dans les institutions – ce sont, je crois, monsieur le ministre, des valeurs auxquelles vous êtes attaché. Le texte dont nous discutons peut y aider quand il y a urgence à recomposer le tissu social, à créer des liens civils et civiques, à faire vivre un principe de responsabilité et de citoyenneté.

Les services publics ont aussi un défi à relever : assurer la continuité, la pérennité par la présence d'antennes humaines fortes dans les quartiers et la cité avec du personnel de services publics le soir, les week-ends et pendant les congés.

Il faut également s'occuper quotidiennement de l'aide aux victimes. Le traitement des plaintes doit être prioritaire pour que les citoyens se sentent protégés par la République. L'exemple doit venir d'en haut : de l'Etat, des institutions, de l'entreprise et de la famille. Un

langage de respect et de vérité doit être tenu. C'est dans cette démarche de sécurité dans et parmi les libertés que nous situons le projet de loi.

La création du conseil supérieur correspond, à l'évidence, à un besoin. Qu'il s'agisse de personnels de police nationale ou d'agents de sécurité dépendant d'une société privée, les bavures, les atteintes aux libertés ne sont pas rares sans qu'elles puissent toujours être mises au compte des difficultés inhérentes au fait d'assurer la sécurité.

Savoir que le conseil pourra être saisi aura en soi une certaine vertu de prévention. Cela répond aussi à l'intérêt et à la volonté des policiers eux-mêmes qui déplorent l'attitude de certains de leurs collègues sans pouvoir ni protester ni saisir leur hiérarchie. A cet égard, je précise que notre lecture de l'article 4 nous conduit à penser que le témoin pourrait être un usager, un passant, mais aussi un fonctionnaire de police choqué par le comportement d'autres policiers.

M. Robert Pandraud. Ou Gremetz ! (*Sourires*)

M. Christian Cuvilliez. Concourir à une activité de sécurité doit être entendu au sens le plus large. Il s'agit, à l'évidence, de ce qui peut se passer dans la rue ou lors d'une visite domiciliaire, mais également de tout ce dont on peut être témoin dans un commissariat ou dans un centre de rétention. Sont donc concernés non seulement les salariés des sociétés de surveillance, mais aussi les personnels de sécurité de toutes les entreprises. En revanche, il ne nous semble pas juste d'exclure les personnels de l'administration pénitentiaire, qui doivent aussi pouvoir être contrôlés par le conseil supérieur.

En ce qui concerne le rôle du conseil quand une enquête judiciaire est en cours, il est juste d'éviter une concurrence lorsqu'un juge d'instruction ou le parquet sont saisis au fond de l'affaire. Mais il ne faudrait pas que cela serve de prétexte, par un détournement de procédure, pour ne pas donner suite à une plainte. Le parquet peut ouvrir une information mais, dans les faits, attendre quelques mois ou un an pour classer l'affaire. Il faudrait que le conseil puisse être saisi après le classement.

S'agissant du conseil lui-même, nous proposons également que le nombre de ses membres soit limité à six, ce qui serait sans doute un gage d'efficacité. En revanche, nous sommes plus réservés sur sa composition. Quelles que soient, par ailleurs, les qualités des membres de la Cour des comptes, ils n'ont pas, à la différence des magistrats de l'ordre judiciaire, à connaître habituellement d'affaires de sécurité.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est une évidence !

M. Christian Cuvilliez. Il aurait été plus équitable que ce soit l'Assemblée nationale qui désigne les membres du conseil supérieur à la proportionnelle des groupes.

M. Jean-Luc Warsmann. Pourquoi pas ?

M. Christian Cuvilliez. Enfin, la saisine par l'intermédiaire d'un membre du Parlement ne devrait pas constituer un obstacle pour les intéressés qui, soit par la voie judiciaire, soit par le conseil, pourront voir donner une suite à une plainte légitime.

L'insécurité est un problème de société : l'activité du conseil supérieur devrait permettre à tous ses acteurs de mieux le traiter. Qui dit sécurité dit garantie et approfondissement des libertés. C'est la raison pour laquelle les députés du groupe communiste voteront ce projet.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous débattons aujourd'hui d'un projet de loi portant création d'un conseil supérieur, ou national, de la déontologie de la sécurité. Sans prétendre que la loi pourrait exercer une « force injuste », comme certains l'ont dit en leur temps, il faut bien reconnaître qu'elle réprime. Pour assurer la liberté des citoyens, dans une République, elle doit donc rechercher un juste équilibre entre le respect que mérite toute personne humaine, même délinquante, à plus forte raison suspecte de délinquance, et les moyens nécessaires pour exercer cette force à l'encontre des auteurs de crimes et de délits. C'est l'enjeu de toute force de sécurité, de toute République, de toute démocratie.

Trop de répression aboutit à un système policier qui porte atteinte aux droits et au respect de la personne humaine. Un laxisme excessif peut en revanche susciter de profonds sentiments d'anarchie, d'impunité, d'insécurité, dont on sait qu'ils aboutissent soit à la recherche de la défense de sa sécurité par le citoyen lui-même – c'est l'autodéfense –, soit, sur un plan plus général et politique, au repli dans les votes extrêmes. Et lorsque la loi n'est pas appliquée, ou lorsqu'elle n'utilise pas les moyens de sa force, ou, pour paraphraser Pascal, lorsque la force n'est pas vraiment du côté de la loi, c'est toujours le plus faible ou le plus pauvre qui en subit les conséquences.

La recherche de cet équilibre est difficile. Celui-ci est rarement atteint, et c'est la noblesse de la République et de la représentation nationale de le rechercher avec fermeté, sans complaisance, sans angélisme non plus, et sans remettre en cause le respect de la personne humaine. C'est dans cette réflexion que s'intègre ce projet de loi sur la déontologie de la sécurité. Je vous propose de réfléchir autour de trois axes principaux qui pourraient se traduire par trois questions : quel est l'équilibre actuel, dans notre société, de la liberté et de la sécurité ? Avons-nous les moyens de contrôler les excès éventuels du recours à la force par les agents chargés de la sécurité ? La loi qui nous est proposée sera-t-elle une aide efficace pour améliorer la situation actuelle ?

L'important est aussi de réfléchir à la nature du message que nous adressons à nos concitoyens, d'autant que vous nous avez habitués à faire des lois plus pour faire passer des messages que pour légiférer. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*) C'est la raison pour laquelle nous nous demandons à qui vous vous adressez. Aujourd'hui, personne ne niera que le sentiment d'insécurité de nos concitoyens s'accroît. Et ce sentiment, longtemps contesté par certains, est actuellement généralement admis. Vous-même, monsieur le ministre, avez rappelé à Villepinte ou devant la représentation nationale que la délinquance de rue a augmenté ces dernières années, jusqu'à être multipliée par sept, que la moitié de ces actes de délinquance se produisent sur la voie publique, donc au vu et au su de tout le monde, enfin que la moitié de ces délits sont malheureusement commis par des jeunes. Cette nouvelle forme de violence plus mobile, moins prévisible, à laquelle les formes classiques de répression sont inadaptées sur les plans psychologique et technique, associée au fait que les délinquants sont malheureusement des mineurs dans un tiers des cas, contribue à ancrer dans l'esprit de nos concitoyens l'idée selon laquelle ces actes d'incivilité que l'on pourrait appeler des délits sont impunis. Les Français en tirent comme conclusion que la loi républicaine n'est pas vraiment appliquée sur l'ensemble du territoire, du moins qu'elle l'est de manière inégale, ce qui est pire encore pour notre république.

Je ne dénoncerai pas ici, parce que ce n'est pas le sujet, l'insuffisance des effectifs de police. Je sais bien, monsieur le ministre, que vous avez envisagé de les redéployer et de recourir à des emplois-jeunes, mais on ne peut pas dire aujourd'hui que la sécurité soit rétablie.

M. Jean-Pierre Blazy. Il faut du temps !

M. Jean-Antoine Léonetti. Certes, je souhaite que la politique de sécurité menée par M. le ministre de l'intérieur soit couronnée de succès, mais force est de constater qu'à l'heure actuelle nous en sommes au stade des bonnes intentions.

Le deuxième message s'adresse aux forces de sécurité. Au fond, la première sécurité à assurer, après celle de nos compatriotes, est celle des forces de l'ordre elles-mêmes. En raison de leur nombre réduit, et d'une politique qui n'a pas porté ses fruits – vous êtes prêt à le reconnaître – leur démotivation est grande. Dans ce contexte, alors que l'insécurité progresse dans nos villes, un tel texte est de nature à aggraver la démotivation.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Les représentants de ces forces ont tous été auditionnés et ils ont dit le contraire !

M. Jean-Antoine Léonetti. Par qui ont-ils été auditionnés ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Par le rapporteur !

M. Jean-Antoine Léonetti. J'ai eu la faiblesse de les convoquer à nouveau, car je pense – nous en discuterons à l'occasion de la motion de renvoi en commission – qu'ils auraient dû être entendus par l'ensemble de la commission...

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Cela n'est jamais le cas, vous le savez très bien !

M. Jean-Antoine Léonetti. ... et je n'ai pas ressenti le même sentiment de consensus que vous !

Le dernier message s'adresse aux délinquants potentiels.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Vous parlez aux délinquants de la tribune de l'Assemblée maintenant ! Ce n'est pas ordinaire !

M. Jean-Antoine Léonetti. Notre discussion n'a pas vraiment pour objet de définir les origines de la délinquance actuelle. Chacun sait que liberté et sécurité forment un couple compliqué. Les gens qui se penchent sur les lois relatives à la sécurité sont soit ceux qui veulent les enfreindre, soit ceux qui sont obligés de les faire respecter. Je ne doute pas que nos concitoyens se précipitent sur le *Journal officiel*, monsieur le rapporteur, mais ces deux dernières catégories seront probablement plus intéressées par le texte que les autres.

Cette forme de violence qui concerne les mineurs pose un problème dont la solution impose que l'on prenne certaines dispositions législatives. En effet, on ne peut considérer les mineurs comme des délinquants habituels. Les traiter avec encore plus de respect, pour pouvoir mieux les réinsérer *a posteriori*, pose effectivement le problème de l'action de la police. Nous nous attendions donc à être d'abord saisis d'un texte de loi spécifique portant sur la délinquance des mineurs, puisque c'est le problème actuel de nos concitoyens. Au lieu de cela, nous examinons un projet général, prévoyant que tout délinquant arrêté pourra saisir un parlementaire – auquel il dira qu'il a subi une violence policière – et qu'une enquête pourra être effectuée.

M. Jean-Pierre Blazy. C'est une caricature !

M. Jean-Antoine Léonetti. Si c'est une caricature, c'est que votre projet de loi n'est pas vraiment efficace !

Cette réflexion est importante, car si le message que nous transmettons est un message selon lequel la violence peut être plus facilement utilisée par ceux qui jouissent à l'heure actuelle d'une certaine impunité – nous sommes tous prêts à le reconnaître – alors que ceux qui s'en servent pour faire cesser les atteintes contre les lois de la République seront systématiquement contrôlés le déséquilibre risque de s'aggraver. La punition est la sanction nécessaire à tout acte de délinquance, à tout acte d'incivilité, si minime soit-il. C'est en y ayant recours que nous retrouverons les voies de la République.

Ainsi, à n'en pas douter, l'immense majorité des Français aspire à être plus protégée des délinquants que des policiers et, dans leur immense majorité, les forces de l'ordre sont un peu excédées d'être considérées comme d'éternelles suspectes. Et tant que ce sentiment fondé sur une réalité désormais admise sur tous les bancs de l'Assemblée ne sera pas estompé pour nous c'est *a priori* la police qu'il faudra protéger. Cet *a priori* serait évidemment scandaleux si aucun moyen n'était à notre disposition pour effectuer des contrôles. Mais, sans entrer dans le détail, toutes les forces de sécurité nationale – la police, la gendarmerie, l'administration pénitentiaire – sont soumises à des contrôles. Vous avez rappelé récemment, monsieur le ministre, à l'occasion d'une question qui vous était posée à l'Assemblée par l'un de nos collègues, que des sanctions étaient prononcées et, lorsque nous lisons la presse, nous n'avons pas l'impression que l'administration se montre complaisante lors des inspections qu'elle réalise.

Enfin, vous évoquez la déontologie qui est la règle pour certaines professions libérales. On cite toujours les médecins. Faut-il rappeler qu'ils édictent eux-mêmes leur code de déontologie et que ce sont eux-mêmes qui effectuent la « police » de vérification des infractions à ces règles de déontologie !

Pourquoi les contrôles effectués par les forces de sécurité de l'Etat seraient-ils plus suspects que ceux des médecins ou des avocats ?

Restent les forces de sécurité privée. Elles sont, en effet, mal encadrées par la loi. Mais vous avez annoncé, monsieur le ministre, qu'un texte allait combler cette lacune et nous nous en réjouissons. Il est normal qu'elles soient soumises aux mêmes contrôles que le système public de sécurité qui, lui, est parfaitement encadré par un code de déontologie.

Acceptons cependant qu'un désordre puisse être préférable à une injustice, comme le disait Goethe, et que, dans notre pays, tant qu'il y aura une atteinte, si minime soit-elle, à la personne humaine, la démocratie apparaisse comme bafouée. A supposer alors que le niveau de sécurité de nos concitoyens soit parfait, que votre politique réussisse, et que la population nous demande d'être encore plus sévères en matière de contrôles effectués sur la police ou la gendarmerie. A supposer que les contrôles internes de l'administration ne soient pas parfaits et que, quelquefois, certes de manière exceptionnelle, l'esprit soit plutôt partisan ou bienveillant... A supposer que la justice, débordée, n'ait pas la volonté, malgré l'incitation du garde des sceaux, de prendre en considération les plaintes des victimes de violences policières. A supposer, finalement, l'impossible : que l'anecdote s'érige en loi et l'exception en règle et que votre projet puisse passer le filtre de l'Assemblée nationale.

Eh bien ce texte n'en serait pas moins totalement inefficace, et ce pour plusieurs raisons !

M. le président. Monsieur Léonetti, vous avez largement dépassé le temps de parole imparti à votre groupe.

Je vous invite donc à conclure, d'autant que vous allez intervenir de nouveau pour défendre la motion de renvoi en commission.

M. Jean-Antoine Léonetti. Votre suggestion est bienvenue, monsieur le président. Je reviendrai, en effet, sur certains éléments en soutenant la motion de renvoi.

Pour conclure, je dirai que le Conseil se trompe de cible et de champ d'action : au lieu d'enquêter sur un fait, il aurait fallu lui donner comme mission une réflexion générale. En fait, monsieur le ministre, vous êtes parti d'un *a priori* de suspicion concernant la justice, les administrations de contrôle et l'ensemble des forces de l'ordre. Il serait peut-être temps de ne plus mettre en cause systématiquement, au nom d'une certaine morale, les agents des services publics et de l'autorité de sécurité en particulier.

Mme Raymonde Le Texier. Il ne s'agit pas de cela !

M. Jean-Antoine Léonetti. Nous aurions très certainement voté une loi créant un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité, même dans le contexte actuel d'insécurité : mais pas dans un climat de suspicion à l'égard de tous ceux qui ont pour mission d'assurer la sécurité et la justice, un climat qui a, malheureusement, présidé à l'élaboration de ces dispositions.

Le groupe UDF ne votera pas ce texte flou, incohérent et, en fait, inefficace. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Roland Carraz.

M. Roland Carraz. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui nous est proposé procède de la volonté du Gouvernement d'améliorer les conditions d'exercice d'un droit fondamental et imprescriptible, le droit à la sûreté, qui figure dans l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il s'insère dans une politique annoncée par le Premier ministre dès sa déclaration de politique générale et confirmée à l'occasion du colloque de Villepinte. Cette politique se met en place à travers la création du Conseil de sécurité intérieure, à l'affectation de 20 000 emplois-jeunes dans la police nationale, la création de contrats locaux de sécurité, et l'engagement d'une nouvelle répartition des effectifs de police et de gendarmerie sur le territoire national.

Cette tâche est nécessaire car nos compatriotes ressentent avec force le besoin de sûreté que l'Etat doit leur assurer. Ils n'acceptent pas de voir le développement des violences urbaines, en particulier de la délinquance des mineurs. Le travail entrepris est donc fondamental.

Du point de vue de la République, il est, en effet, essentiel de faire taire le sentiment délétère que ressentent beaucoup de nos compatriotes face à une certaine forme d'incapacité de l'Etat à les protéger. Il y a là un élément susceptible d'expliquer la crise morale et le doute qui touchent certains d'entre eux. Chercher, comme vous le faites, à restaurer la confiance des citoyens dans la République est donc essentiel.

C'est la raison pour laquelle le groupe RCV se réjouit de l'action engagée par votre gouvernement et de la présentation de ce projet de loi, volet complémentaire du

dispositif qui, par la création d'une autorité administrative indépendante, témoigne de la recherche d'un meilleur équilibre entre le droit à la sûreté et le droit à la démocratie et à la transparence.

Le texte vise deux objectifs majeurs. D'abord, il tend à élargir les droits fondamentaux des citoyens en leur donnant la possibilité de saisir la nouvelle autorité. C'est une avancée démocratique extrêmement importante et dont je me réjouis.

Ensuite, il tend à unifier les règles de déontologie. Cette unification doit s'exercer dans le cadre de la République, sur la base de principes républicains, alors même que les besoins de sécurité ont entraîné la multiplication des personnes en charge de cette activité. Aller vers une meilleure égalité des garanties données aux citoyens est une bonne chose, à condition naturellement que soient affirmés le rôle et les prérogatives essentielles de l'Etat.

Je suis donc favorable à la constitution de ce conseil avec des compétences larges et des pouvoirs d'investigation étendus, tels que vous nous les proposez : le droit de visite, la communication des dossiers, la saisine des corps de contrôle compétents, l'éventuelle publication d'observations au *Journal officiel*.

Le projet me semble donner des pouvoirs globalement suffisants qui se distinguent assez clairement des compétences de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire.

Cependant, je partage tout à fait le souci de notre excellent rapporteur de rendre obligatoire la saisine des corps de contrôle et de créer un délit d'entrave à l'exercice des pouvoirs d'investigation du conseil.

Néanmoins, alors que commence l'examen de ce texte, un certain nombre de réserves et d'observations me semblent devoir être formulées.

Je voudrais d'abord rendre hommage au travail des policiers et des gendarmes, qui s'exerce souvent dans un contexte difficile : ces hommes et ces femmes n'ont pas toujours forcément tort. Le présent projet doit apporter des garanties indispensables au citoyen mais ne doit encourager ni légitimer le développement d'un état d'esprit anti-institutionnel déjà trop largement répandu dans notre pays.

M. Jean-Antoine Léonetti. Ah, tout de même !

M. Roland Carraz. Et puis, je ne suis pas particulièrement emballé par la création d'une énième autorité administrative indépendante qui, par définition, échappe à toute autorité hiérarchique, et dont la multiplication me semblerait, à terme, dangereuse pour le bon exercice de la souveraineté populaire.

De la même manière, je suis tenté d'émettre quelques réserves sur sa composition, et je souhaiterais un renforcement sensible de la représentation parlementaire.

Je tiens également à dire à notre rapporteur que je soutiens tout particulièrement son amendement visant à substituer à la notion de services celle de personnes. Ainsi, la possibilité de saisine sera élargie aux débordements de certains individus appartenant à certains services d'ordre. Je considère que cette évolution est tout à fait intéressante.

Enfin, parce que cela me semble important, je tiens à faire part de mes réserves sur un dernier point. L'objectif du Conseil est de veiller au respect des règles en matière de déontologie de la sécurité. Or qu'entend-on par là ? Quelles sont les sources de cette « science des devoirs » ? Il n'appartiendra pas à cette nouvelle autorité indépen-

dante de définir les devoirs en question. Il lui reviendra simplement d'en préciser les contours et l'exercice. Car les sources en matière de déontologie ne sont pas inexistantes, nous ne sommes pas devant le vide, qu'il s'agisse de textes généraux tels que la Déclaration des droits de l'homme ou le statut général des fonctionnaires, ou de textes plus précis, souvent d'ordre réglementaire, applicables aux policiers ou aux gendarmes.

Qu'on m'entende bien, je ne souhaite pas remettre en cause la nécessité pour le conseil de disposer d'une certaine latitude d'appréciation. Je tenais simplement à rappeler qu'institution indépendante ne signifiait pas institution libre de s'abstraire des règles.

Nonobstant ces observations, monsieur le ministre, le groupe RCV vous fait confiance pour mettre en œuvre la politique que vous avez engagée au nom du Gouvernement. C'est, nous le savons, une politique de progrès, qui tend à assurer une meilleure sûreté, une meilleure protection des citoyens et un meilleur équilibre entre le droit fondamental à la sécurité et celui non moins fondamental à la liberté. Cet équilibre nécessaire de droits et de devoirs est le fondement même du droit républicain. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Monsieur le ministre, alors que l'ordre du jour de notre assemblée est encombré et que nos compatriotes se plaignent de la pléthore de textes qui s'imposent à eux, vous avez jugé opportun de nous soumettre un projet qui, même pour ceux qui y sont favorables, a une portée pratique à peu près insignifiante et dont la conception est particulièrement confuse. Et tout cela au moment où la situation d'insécurité que nous connaissons sur l'ensemble du territoire appelle des mesures concrètes et non pas des textes fumeux.

La conception de votre projet est en effet très floue. Cette notion de déontologie me paraît contestable dans une matière où, précisément, c'est la loi dans son acception première qui doit s'imposer avant tout. Du reste, les propos des orateurs de la majorité ou du rapporteur montrent bien qu'une certaine confusion règne dans les esprits.

Voici ce que l'on peut lire dans le rapport écrit de M. Le Roux : « La commission doit connaître de faits qui constituent des manquements à la déontologie, tout en se situant à la limite ... de l'infraction pénale » ; « La commission doit se prononcer en dehors de considérations strictement juridiques » ; « une infraction pénale ne constitue pas toujours un manquement à la déontologie ».

M. Bruno Le Roux, rapporteur. C'est vrai !

M. François Goulard. Enfin, dernière citation : « La sécurité n'est plus considérée comme une valeur fondée sur la seule défense de l'ordre public, mais comme le droit de tout citoyen à la tranquillité et au respect de sa personne et de ses biens. »

Mais, monsieur le rapporteur, la défense de l'ordre public ne comprendrait-elle pas le droit des citoyens à la tranquillité et au respect de leur personne et de leurs biens ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Pas simplement !

M. François Goulard. En fait, tout cela est flou et montre que la réflexion n'a pas été suffisante.

Sur le fond, je vois deux inconvénients majeurs à ce texte. Le premier, c'est que la nouvelle instance risque d'apparaître comme un substitut à l'autorité hiérarchique

qui, pourtant, doit s'exercer pleinement dans ce domaine. Le second, c'est qu'elle donne le sentiment d'empiéter sur le champ de compétences de l'autorité judiciaire en matière de protection de la liberté individuelle, ce qui peut être lourd de conséquence, à mon avis.

Je suis de ceux qui pensent que le comportement des agents de la force publique doit être absolument irréprochable. C'est une des conditions essentielles de leur respect par nos concitoyens mais aussi une des exigences absolues de la protection des libertés. Précisément, parce que je considère aussi que leur comportement est aujourd'hui très largement irréprochable je pense que ce serait une erreur que de jeter la suspicion sur ceux qui remplissent un rôle difficile, parfois au péril de leur vie.

En tout état de cause, si tel n'était pas le cas, le premier remède serait à rechercher dans une hiérarchie qui n'exerce peut-être pas assez son autorité, absolument pas dans l'instauration d'un « conseil fouettard », au demeurant singulièrement démunie de fouet. A lire le texte de près, il apparaît, en effet, que les moyens d'action du conseil sont très limités : il peut enquêter, entendre, rendre des avis et émettre des recommandations. La belle affaire !

Vous avez choisi la saisine indirecte : mais, monsieur le ministre, si un parlementaire vous saisit aujourd'hui d'une affaire touchant à la déontologie policière, j'imagine que vous diligenteriez une enquête approfondie et le tiendrez informé des résultats. En se plaçant sur le terrain de la protection des libertés individuelles, on donne le sentiment d'empiéter sur une des compétences essentielles de l'autorité judiciaire : la protection des libertés individuelles. Plutôt que de créer ce conseil supérieur, il eût donc été plus judicieux de réfléchir à la facilité d'accès de chacun à la justice.

D'ailleurs, si vous aviez voulu donner au conseil une réelle indépendance qui en fasse un véritable défenseur des libertés individuelles, vous auriez préféré d'autres modalités de désignation. Ainsi, au lieu de prévoir qu'il reviendra au vice-président du Conseil d'Etat et au Premier président de la Cour des comptes de désigner les membres du conseil supérieur, vous auriez pu décider qu'il appartiendrait à ces assemblées d'élire leurs représentants à cette instance. Cela se fait pour d'autres commissions ou conseils comparables. La désignation par le chef de juridiction n'est pas le gage le plus accompli d'indépendance.

En outre, tant les magistrats du Conseil d'Etat que de la Cour des comptes ne sont pas, compte tenu des conditions actuelles de leur désignation, des parangons d'indépendance à l'égard de l'Etat. Je rappellerai simplement que, pour les formations de jugement, la majorité des conseillers d'Etat ou des conseillers maîtres à la Cour des comptes ont été à un moment ou à un autre de leur carrière, désignés par le Gouvernement.

Telles sont les remarques qu'appelle ce texte inopportun selon nous. Le groupe Démocratie libérale et Indépendants votera contre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Blazy.

M. Jean-Pierre Blazy. Ainsi que vous l'avez rappelé au début de votre intervention, monsieur le ministre, le droit de vivre en sûreté, consacré par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, est un principe

constitutionnel fondateur, au même titre que la liberté. Un citoyen dont la sécurité n'est pas assurée ne peut pas exercer sa liberté.

Nouer avec les Français un nouveau pacte républicain, comme l'a souhaité le Premier ministre, consiste, dans le domaine de la sécurité, à concilier sans relâche le droit à la sécurité de chaque citoyen et l'obligation d'offrir à tous des garanties quant au respect des droits de sa personne.

Tous les acteurs de la sécurité, la police nationale, la gendarmerie nationale, les douanes, les polices municipales mais aussi les acteurs privés que sont les sociétés de gardiennage et de surveillance et les brigades de certaines entreprises publiques de surveillance, telles celles de la RATP et de la SNCF, doivent exercer leurs missions en respectant les droits du citoyen

La mise en place par Charles Pasqua, en 1993, d'un haut conseil de la police nationale qui n'a jamais véritablement fonctionné s'est traduite simplement par le port obligatoire d'un carnet de déontologie.

Mettre en place une instance de contrôle unique, sans pour autant remplacer les instances professionnelles, les tribunaux administratifs ou judiciaires, mais visant à faire respecter des règles communes, non seulement par les acteurs de la puissance publique chargée de la sécurité, mais également par l'ensemble des acteurs privés, c'est créer des conditions saines de régulation des rapports entre les citoyens et les acteurs de sécurité.

Permettre à chaque citoyen victime ou témoin d'un manquement à la déontologie de saisir le Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité par le biais d'un élu, c'est renforcer le rapprochement entre la population et la puissance publique. C'est aussi participer à la crédibilité des forces chargées de la sécurité.

Ce conseil supérieur de la déontologie, grâce à son vaste champ d'intervention et à sa large saisine, ne se limite pas à harmoniser et à édicter des règles professionnelles pour les différents acteurs qui coproduisent la sécurité. Il se propose aussi de placer le citoyen au cœur du dispositif afin que la victime ou un témoin puissent, en confiance, plutôt que de se réfugier dans un silence synonyme d'échec, pleinement exprimer sa réprobation.

Chaque fois qu'un citoyen qui estime avoir été victime d'un manquement au respect de sa personne ou témoin d'un tel acte se tait, la République recule.

Permettre à chaque citoyen de saisir le Conseil supérieur de la déontologie et de devenir acteur de sa sécurité, c'est aussi cela nouer un nouveau pacte républicain.

Ajoutons que l'ambition est de taille et que cette ouverture au citoyen nous impose des résultats concrets et positifs. En d'autres termes, nous ne pouvons pas décevoir. Chaque citoyen qui sollicitera cette instance devra pouvoir bénéficier d'une réponse et connaître les conclusions du suivi de sa requête.

Chaque fois que la puissance publique ne répond pas aux sollicitations de ses citoyens, la République recule.

L'institution d'un Conseil supérieur de la déontologie, contribuera à « relégitimer » les institutions républicaines de notre pays en luttant contre un scepticisme qui ronge progressivement la confiance des citoyens envers la puissance publique et qui constitue le fond de commerce électoral de ceux qui jamais ne défendront les valeurs républicaines.

Dès lors que ce projet de loi vise à contrôler l'application de règles communes en y associant le citoyen, il convient de s'interroger sur la nature des rapports que les

Français ont avec la problématique de la sécurité, et tout particulièrement sur la qualité de la relation entre le citoyen et les agents chargés de la sécurité publique.

Votre texte, monsieur le ministre, n'est aucunement inspiré par quelque défiance ou suspicion que ce soit à l'égard des institutions publiques de sécurité, comme l'ont prétendu M. Léonetti et M. Goulard. Chers collègues de l'opposition, regardez la réalité en face.

Une étude de l'institut des hautes études de la sécurité intérieure apporte à ce sujet des éléments de réponse qu'il me paraît utile de rappeler dans cette discussion : parmi les personnes interrogées, 57 % ont déclaré avoir une image plutôt positive des forces de l'ordre, mais 38 % ont affiché une image négative.

L'image positive est fortement liée à la réputation d'efficacité de ces forces en matière de sécurité, notamment concernant la lutte contre la criminalité. Toutefois, seulement 39 % pensent que la police et la gendarmerie jouent efficacement leur rôle en matière de prévention de la délinquance.

L'image des forces de l'ordre est certes globalement positive, et je tiens à souligner la volonté qui anime quotidiennement l'action des agents publics chargés, souvent dans des conditions difficiles, de la sécurité. Je crois que nous sommes unanimes à la reconnaître. Toutefois, on reproche aussi aux forces de l'ordre d'être trop éloignées des citoyens.

En outre, une récente enquête de l'institut Eurobaromètre nous apprend que 70 % des Français trouvent les forces de l'ordre trop bureaucratiques.

Ce sont d'ailleurs les opinions sur les relations de la police et de la gendarmerie avec la population qui distinguent les personnes ayant une image globale positive des forces de l'ordre de celles qui en ont une image négative. Les opinions négatives reposent d'abord sur l'excès de pouvoir, puis sur les préjugés xénophobes, enfin sur l'excès de bureaucratie.

En outre, plus les personnes interrogées sont jeunes, plus le jugement qu'elles portent sur les forces de l'ordre est négatif. Selon le CREDOC, la faible confiance dans les institutions et les personnels chargés d'assurer la sécurité des citoyens explique sans doute que les plus jeunes, davantage que les autres catégories de la population, puissent se laisser tenter par l'autodéfense.

Enfin, les personnes qui ont été récemment victimes d'un délit sont globalement plus critiques envers les forces de l'ordre que les autres. L'analyse des réponses des victimes qui se déclarent non satisfaites de la manière dont leur plainte a été traitée montre que les griefs les plus souvent invoqués tiennent moins à l'efficacité des policiers qu'à la qualité des rapports entretenus avec les victimes, lesquelles se plaignent souvent du manque d'intérêt affiché par leurs interlocuteurs.

M. Jean-Antoine Léonetti. C'est exact.

M. François Goulard. Quel rapport avec le texte ?

M. Jean-Pierre Blazy. On comprend, en analysant ces études, qu'il est nécessaire de créer les conditions d'une sécurité proche des populations et de renforcer un dialogue entre les acteurs de la sécurité publique et les citoyens.

M. Jean-Antoine Léonetti. Vous apportez de l'eau à notre moulin.

M. Jean-Pierre Blazy. Il doit s'agir d'un dialogue ferme et responsable, car respectueux des valeurs républicaines, d'un dialogue de confiance, car, lorsque cette confiance

diminue, les rapports entre les citoyens et les représentants de l'Etat se dégradent et, cette détérioration s'auto-alimentant, l'Etat puis la démocratie deviennent une cible facile.

À l'issue du colloque de Villepinte, le Premier ministre, dans son discours de clôture, a affirmé que la sécurité « dépend pour une large part des relations de confiance établies entre les services en charge de la sécurité et la population » et que ce principe guide son action.

Le projet de loi portant création du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité constitue une étape indispensable à l'amélioration de cette relation essentielle dans le cadre du nouveau pacte républicain que nous voulons promouvoir, à savoir la relation entre les citoyens – la puissance publique, plus précisément, pour ce qui nous concerne aujourd'hui, la relation entre les citoyens et l'ensemble des acteurs chargés de la sécurité.

Cette autorité administrative indépendante, ouverte à tous les citoyens victimes ou témoins de manquements à la déontologie, bénéficiera de moyens d'enquête et assurera un suivi des recommandations qu'elle adressera aux acteurs des organismes publics ou des sociétés privées. Dans un souci de transparence, suivant en cela l'exemple de la Cour des comptes, cette instance de contrôle unique pour la déontologie de la sécurité pourra publier, en plus du rapport annuel, un rapport spécial publié au *Journal officiel*.

Tout cela va dans le sens d'un renforcement des liens entre le citoyen et les multiples acteurs de la sécurité publique.

Il est indispensable que la victime ou le témoin de manquements à la déontologie puissent bénéficier d'un recours et établir un lien avec une institution issue de la puissance publique fondée sur les valeurs républicaines. Avec la contribution des instances judiciaires administratives et professionnelles, le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité pourra assurer le suivi nécessaire permettant de donner à la victime les éléments de réponse qu'elle est en droit d'attendre.

Le ministre de l'intérieur a rappelé, au cours des derniers mois, que la sécurité ne peut pas être l'affaire de la seule police et qu'il est nécessaire de mobiliser toute la société. Le caractère global de la notion de sécurité implique, en effet, la recherche d'une plus grande complémentarité entre les partenaires. Celle-ci, nécessaire car le besoin de sécurité est davantage un besoin de proximité, est engagée notamment au travers de l'élaboration des contrats locaux de sécurité. La mise en place de ce partenariat local est essentielle à la réussite d'une politique de sécurité.

Cependant, l'extrême diversité des acteurs publics et privés en matière de sécurité nécessite une clarification des compétences des uns et des autres. C'est ce que nous sommes en train de faire s'agissant des polices municipales et c'est ce que nous ferons également pour les sociétés de gardiennage dans le cadre d'un prochain projet de loi.

Le statut des sociétés privées relève de la loi de 1983 et concerne les entreprises de surveillance et de gardiennage, les entreprises de protection des personnes et les entreprises de convoyage et transport de fonds. La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité indique que ces sociétés concourent à l'exercice de la sécurité générale.

Les 90 000 agents qui œuvrent dans ce secteur d'activité n'ont, conformément à la réglementation en vigueur, aucune obligation de formation initiale ou continue bien

que le port d'arme soit possible. Face à ce constat, la mise en place d'une autorité de contrôle, visant à faire appliquer des règles déontologiques et permettant le recours d'un citoyen victime d'un manque de respect à sa personne, constitue un impératif.

L'adoption d'une loi portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité et de lois visant à réguler l'intervention d'acteurs importants et complémentaires chargés de la sécurité publique confortera la cohérence d'une politique favorable à une sécurité pour tous, contribuant ainsi à l'avènement du pacte républicain.

Vous l'avez compris, monsieur le ministre, j'approuve votre projet de création de ce Conseil supérieur qui s'inscrit pleinement dans la vision que j'ai du rôle de l'Etat dans le domaine de la sécurité.

On ne le répétera jamais assez : la sécurité du citoyen est d'abord une fonction régaliennne de l'Etat. Seul ce dernier est en mesure de prendre en compte la délinquance sur l'ensemble du territoire national, de procéder à la répartition des moyens et de préconiser des mesures visant à agir localement contre l'insécurité et, naturellement, de fixer, comme nous le faisons aujourd'hui, des règles déontologiques indispensables s'imposant à l'ensemble des acteurs en charge de la sécurité.

Tel est le sens de la politique de sécurité que le Gouvernement conduit depuis un an et que nous soutenons parce qu'elle est à la fois ferme et équilibrée, déterminée et respectueuse des principes qui fondent la République. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je vais répondre brièvement aux différents intervenants que j'ai écoutés avec attention.

Ce projet de loi ne prend son sens que dans le cadre de la politique de sécurité que mène le Gouvernement, laquelle a été définie de manière très complète à l'occasion du colloque de Villepinte. Elle se concrétise d'ailleurs par la mise en œuvre de plusieurs mesures : recrutement d'adjoints de sécurité, conclusion de contrats locaux de sécurité, meilleure répartition des zones entre la gendarmerie et la police nationale de façon à pouvoir affecter les moyens où les besoins sont le plus pressant, instructions concernant la nécessaire prévention et la non moins nécessaire répression des violences urbaines, qui ont explosé dans notre pays depuis 1993, enfin mesures concernant le grave problème de la délinquance des mineurs, dont vous savez qu'elle représente 24 % de la délinquance globale et 37 % de la délinquance de voie publique.

Sur ce sujet, un débat est engagé, dont il ne convient pas de durcir les termes. S'il faut certes prévenir autant que possible, car c'est toujours souhaitable, il est également indispensable de pouvoir sanctionner les comportements qui témoignent de la perte du sens des valeurs, car le rappel à la loi est indispensable. Ces valeurs sont désormais d'autant moins transmises qu'elles le sont surtout par l'exemple, il faut toujours le rappeler.

En réalité la délinquance est souvent le fait d'un petit noyau. Pour la réduire, il suffirait parfois d'éloigner des quartiers où ils sévissent quelques jeunes multirécidivistes, parfois mineurs, qui posent réellement un problème. En l'occurrence sont en jeu des questions très matérielles, très pratiques, notamment la mobilisation des institutions publiques. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Le projet de loi que je défends au nom du Gouvernement s'intègre donc pleinement dans cette politique. Loin de traduire une quelconque méfiance à l'égard de la police et de la gendarmerie, il est, au contraire, la pleine reconnaissance de la confiance que le Gouvernement leur porte. Toutefois, comme cela a été rappelé, en particulier par M. Bruno Le Roux, votre rapporteur, la sécurité est aujourd'hui un domaine dans lequel interviennent, aux côtés de l'Etat, qui doit assumer cette responsabilité en dernier ressort, de très nombreux partenaires.

Je pense évidemment aux polices municipales, car j'étais, hier encore au Sénat, pour défendre le projet de loi, les concernant, projet d'ailleurs adopté, avec quelques modifications dont nous reparlerons en deuxième lecture. Mais il y a également les sociétés privées de sécurité, de gardiennage ou de transport de fonds, les gardes particuliers, les services d'ordre.

Il est donc indispensable d'imposer à tous ces intervenants un contrôle strict et un code de déontologie. Il convient aussi de pouvoir agir vite à leur encontre, peut-être par une autre voie que celle des instances disciplinaires, laquelle ne joue que pour la police et la gendarmerie nationales. Soyez d'ailleurs bien persuadé que je suis extrêmement attentif en la matière. Ainsi, depuis ma prise de fonctions, il y a un an, j'ai malheureusement dû procéder, à plusieurs reprises, à des révocations et à des mutations d'office dans l'intérêt du service. Quelquefois, j'ai pu me contenter de prendre des sanctions plus légères. Je considère, en effet, que la sécurité est un domaine dans lequel on doit être très exigeant.

Cela étant, je dois reconnaître que le nombre d'écartés que j'ai constatés est relativement faible au regard de la charge immense qui pèse sur les épaules de la police nationale, affrontée à ce qu'il y a bien souvent de pire dans notre société : phénomènes de décomposition, opposition entre extrême misère et richesse extrême avec débauche de luxe, corruption, criminalité, déliquance. Elle accomplit un travail extrêmement difficile qui demande un sang-froid et une solidité dont peu de nos concitoyens ont une idée juste.

J'ai donc pleinement confiance dans nos forces de police et de sécurité, notamment dans leur hiérarchie à laquelle j'ai donné des directives très précises quant au respect des règles de déontologie.

Il s'agit de faire en sorte que l'image de la police et des forces de sécurité, qui est déjà bonne dans la population, s'améliore encore parce que c'est un gage d'efficacité. En effet la police ne peut être efficace qu'avec l'appui de la population.

Dans un rapport sur les violences urbaines qui m'a été remis récemment, des policiers indiquent que lorsqu'ils travaillent dans certains quartiers, ils sont considérés comme des forces d'occupation, surtout par les jeunes. Cela est inadmissible et inacceptable. Il est donc indispensable de changer cette image. On ne peut pas tolérer cette fameuse « culture de la haine » parce qu'elle ne correspond pas à une vision républicaine de la société. La police et la gendarmerie nationales œuvrent, comme disait Pascal, pour faire en sorte que ce qui est juste soit fort et que pour ce qui est fort soit juste car – je cite toujours Pascal – la force sans la justice est tyrannie et la justice sans la force n'est qu'impuissance.

Nous sommes ainsi confrontés à un rude défi, mais je pense que l'ordre républicain, dans la conception du Gouvernement, est la bonne réponse à cette problématique, car il est fondé sur la liberté citoyenne, sur le débat républicain et, en dernier ressort, sur le suffrage universel.

Le débat sur ce sujet est évidemment permanent. Ainsi que nous pouvons le constater, il dérape quelquefois, mais de façon seulement verbale, la plupart du temps. Néanmoins nous devons croire en la morale républicaine et faire appliquer la loi. Il ne faut faire preuve d'aucune complaisance envers ceux qui considèrent que l'on peut bafouer la loi car elle ne doit pas pouvoir l'être impunément. J'ai eu souvent l'occasion de m'exprimer sur ce sujet. Or la loi s'applique à tout le monde, y compris à ceux qui interviennent dans le domaine de la sécurité. Il est donc nécessaire de trouver un équilibre à cet égard.

A ce sujet, j'indique d'abord à M. Goulard que le conseil supérieur ne se substituera évidemment ni à l'autorité disciplinaire ni aux juges. Il ne donnera que des avis, qui seront rendus publics. Il s'agit de faire appel à l'esprit civique, dont je me plais encore à croire qu'il n'a pas totalement disparu et que l'on peut se fonder sur son existence dans notre peuple.

Il faut que le salarié d'une société de surveillance, qui rudoie les passants ou les clients d'un supermarché, ait des comptes à rendre quelque part puisqu'il ne relève ni d'un supérieur, ni d'un juge...

M. Jean-Antoine Léonetti. Pourquoi pas ?

M. François Goulard. Pourquoi, pas un juge ?

M. le ministre de l'intérieur. ... du moins au niveau de l'injure. Le haut conseil est justement là pour faire connaître son appréciation.

Il n'y a évidemment aucune suspicion de ma part à l'égard des forces de police, bien au contraire. J'ai eu souvent l'occasion de répéter cette définition amusante de Gustave Flaubert, dans laquelle il mettait une charge d'ironie qu'il est quelquefois difficile de traduire : « policier : a toujours tort ». (*Sourires.*) Heureusement les policiers ont le moral. Ils sont robustes. Ils font confiance au jugement de nos concitoyens, en dernière analyse, et ils ont raison. Cela ressort même des sondages auxquels je crois pourtant peu.

Pouvait-on se passer de ce conseil ? M. Warsmann a estimé que oui, au vu des nombreux textes déontologiques qui existent déjà. Je lui rappelle que, à la différence du haut conseil qu'avait créé M. Pasqua, le Conseil supérieur que je vous propose est une instance administrative indépendante. Si M. Pasqua avait jugé utile de créer cette instance, il devait penser que le pouvoir disciplinaire ou le pouvoir judiciaire pouvaient quelquefois être un peu lents à se manifester et qu'il n'était pas mauvais de mettre un peu de sel dans la soupe.

M. Jean-Luc Warsmann. L'expression est de M. Crépeau !

M. le ministre de l'intérieur. Un corps indépendant permettra de mieux faire respecter ces règles de déontologie tout à fait essentielles.

La loi, comme l'ont souligné MM. Le Roux, Caresche, Carraz, Blazy et quelques autres, est véritablement une innovation. En effet, elle étend au secteur privé et à tous les organes qui interviennent dans le domaine de la sécurité des règles auxquelles ils ne pouvaient pas ne pas être soumis. Disons-le clairement, tel est le principal objet de la loi, beaucoup plus que ce qu'on a appelé d'un mot que je n'utilise jamais qu'entre guillemets, les « bavures » qui, je dois le répéter, sont exceptionnelles et sanctionnées sans faiblesse quand elles se produisent.

Car si l'ordre républicain est fondé sur la liberté, il ne doit pas, d'une manière générale, se caractériser par quelques manifestations de faiblesse vis-à-vis de qui que ce soit.

S'agissant de la personnalité qualifiée, monsieur Le Roux, nous trouverons la définition convenable dès lors que nous resterons dans une formation restreinte qui est souhaitable du point de vue de l'efficacité.

Vous avez également évoqué, monsieur le rapporteur, avec M. Caresche, l'exclusion de l'administration pénitentiaire. Il est en effet souhaitable d'établir une distinction.

M. Warsmann s'est inquiété du fonctionnement de l'inspection générale de la police nationale. Je tiens à le rassurer : je suis très satisfait des services qu'elle rend et je suis tout prêt à lui communiquer un bilan de ses interventions.

Des parquets, je ne suis pas compétent pour parler. Ce sont des institutions de nature différente et il peut y avoir des faits qui sans être à proprement parler des infractions pénales méritent réprimande. Nous savons aussi que certaines plaintes n'aboutissent pas devant la justice ; ce n'est pas une bonne chose.

Je vous trouve, monsieur Warsmann, étonnamment négatif sur le projet de loi que je vous présente.

M. François Goulard. Ce n'est pas son tempérament !

M. le ministre de l'intérieur. Plusieurs de mes prédécesseurs ont jugé utile d'intervenir dans ce domaine.

Je remercie M. Cuvilliez du soutien qu'il apporte à ce projet.

M. François Goulard et M. Robert Pandraud. Il est parti !

M. le ministre de l'intérieur. Je peux quand même le remercier ! Il est précisément intervenu sur les incivilités, ces faits qui ne sont pas à proprement parler des infractions pénales.

M. Léonetti méconnaît, à mon sens, les vertus de la transparence. Le pouvoir d'informer doit être objectif. Quel message retient le conseil en définitive ? Quel message fait-il passer ? Si le conseil supérieur formule ses observations en termes clairs, ses messages passeront.

M. Carraz a souligné que le projet apportait la bonne réponse aux problèmes posés par la multiplication des acteurs de la sécurité. Il déplace le curseur dans le sens d'une plus grande exigence républicaine étendue à tous les intervenants dans un domaine où les libertés sont forcément toujours en cause.

M. Goulard a posé le problème général de la sécurité, un problème beaucoup plus vaste, et que je ne prétends pas résoudre par ce projet de loi, cela va de soi. Le texte peut néanmoins contribuer à une plus grande efficacité des forces de police, si la confiance à leur égard peut en être accrue.

Je remercie aussi M. Blazy. En effet, ce projet est un grand acte de confiance dans la République, dans le bon sens, dans la raison de nos concitoyens : il ne s'inscrit pas dans une logique de suspicion réciproque. Il répond à l'engagement pris par M. le Premier ministre, le 19 juin 1997, devant l'Assemblée nationale. Il repose sur une conception exigeante de l'ordre républicain. L'Etat a le monopole de l'usage légitime de la force : même s'il accepte le concept de coproduction de la sécurité, il en tire toutes les conséquences, y compris à l'égard de lui-même, et de tous ceux qui interviennent à ses côtés.

Tel est donc l'objet de ce projet de loi que, j'en suis sûr, l'Assemblée nationale appréciera à sa juste valeur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Motion de renvoi en commission

M. le président. J'ai reçu de M. François Bayrou et des membres du groupe de l'Union pour la démocratie française une motion de renvoi en commission, déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la raison d'être d'une motion de renvoi en commission est de démontrer que tout intéressant que soit le projet en discussion, il est inacceptable, malheureusement, faute d'un travail préalable suffisant en commission.

Si je défends cette motion, ce n'est pas pour avoir davantage de temps de parole, ni pour faire traîner en longueur les débats devant des députés qui ne paraissent pas vraiment passionnés, si l'on en juge par leur nombre, mais pour faire partager ma conviction que, en matière de déontologie de la sécurité, il est important que les textes de loi soient particulièrement mesurés, parce que, à nos yeux, la déontologie est la morale et la sécurité, la liberté.

M. François Goulard. Très bien !

M. Jean-Antoine Léonetti. J'ai l'impression que, sauf à titre individuel, la représentation nationale n'a pas disposé d'informations suffisantes pour légiférer. Au contraire, ce texte a fait naître un doute dans l'esprit des députés, quand ce doute n'existait pas déjà.

La commission n'a pas auditionné l'ensemble des partenaires concernés, syndicats de police, gendarmes, administration pénitentiaire, acteurs de sécurité privée. Certes, nous connaissons les chiffres de la délinquance, nous avons lu de nombreux rapports de commission sur les bavures ou sur ce que l'on pourrait estimer être des manquements à la déontologie. Mais les organismes de contrôle existent et, comme le disait M. Warsmann, leurs rapports d'activité, sur la police, sur la gendarmerie, auraient pu être instructifs pour la commission.

Les a-t-on considérés à ce point suspects que leur bilan annuel ne puisse constituer un élément contributif, nécessaire et efficace, au travail de la commission ?

Quelle est aujourd'hui la situation dans nos prisons ? Comment peut-on, problème moral, ne pas s'informer sur la sécurité en prison, même si on peut établir un distinguo du point de vue de l'action entre l'administration pénitentiaire et la police.

Enfin, les forces de sécurité privées : comment recrutent-elles ? Respectent-elles la loi ? Je ne le pense pas. On pourrait se le demander avant d'en venir à la déontologie, qui pose des problèmes parallèles et à la limite de la loi.

Diverses expériences ont été menées dans des pays européens qui ont quelquefois envisagé le contrôle de la sécurité de leur police ou de leur armée – je pense à l'Irlande aucun n'a envisagé un champ d'action aussi vaste, une action aussi diversifiée et aussi volontaire sur l'ensemble des forces de sécurité.

Nous n'avons pas entendu les syndicats des différents organismes émettre des observations ou envisager de modifier tel ou tel aspect de la loi. Ces éléments auraient pourtant été les bienvenus s'ils avaient été portés à la connaissance de la représentation nationale, d'autant que ce projet ne présente aucun caractère d'urgence. Ajourné deux fois sur le calendrier parlementaire, il n'avait pas, je le comprends, la priorité dans les préoccupations du Gouvernement.

Dès lors, me dira-t-on, pourquoi tant d'auditions, tant de rapports, tant de précautions sur un texte dont la portée a été minorée par certains, même si l'acte paraît à d'autres symbolique, majeur, voire historique ?

Je veux bien que ce texte soit majeur, mais je n'ai pas l'impression qu'il ait suscité chez les parlementaires un intérêt à la hauteur de ce que vous envisagiez, monsieur le ministre.

En matière de sécurité, de morale, il faut légiférer avec beaucoup de prudence.

La sécurité est au cœur des préoccupations des Français, n'en doutons pas. Il ressort des sondages – je n'ai pas beaucoup tendance à y croire – que l'emploi et la sécurité sont les deux principales préoccupations de nos concitoyens. L'insécurité n'est pas seulement ressentie ; elle est vécue au quotidien dans ce qu'on peut appeler les incivilités ou les actes de petite délinquance. En tout cas, elle n'est pas fantasmée. Il faut donc s'intéresser à cette question de manière objective et claire et dans le cadre républicain.

Quand la morale se substitue à la loi, c'est généralement pour chercher à en masquer les insuffisances. J'ai la faiblesse de penser que la politique devrait se garder de la morale et surtout être orientée vers les valeurs de base de la République.

Le doute a été jeté sur l'impartialité du contrôle exercé sur ceux-là mêmes qui sont chargés de faire respecter la loi. Un membre de la majorité a dit en commission que les autorités seraient frappées d'une « faiblesse congénitale » à l'égard de l'appareil policier.

Monsieur le ministre, comme vous, j'ai entière confiance à la fois dans les autorités administratives de contrôle et dans les forces de sécurité. Je sais que tout n'est pas parfait, mais j'ai conscience que, dans l'immense majorité des cas, ces hommes courageux et ces femmes courageuses méritent notre confiance. On nous a dit en commission que ce conseil pourrait permettre de « percer des secrets inavoués ». Si des secrets inavoués il y avait, il fallait nous les dire. Monsieur le ministre, si nous nous trouvons effectivement dans le non dit, dans l'inconnu, il aurait fallu, avant de légiférer, que la commission soit efficacement éclairée sur des actes éventuellement délictuels, qui auraient pu être commis au fond des commissariats.

Y a-t-il, monsieur le ministre, des violences policières ou des bavures cachées ? Si c'est le cas, il faut que nous le sachions. S'il n'y a rien, il ne faut pas en parler. Ne laissez pas planer le doute sur l'intégrité des corps de police et de gendarmerie. Ne laissez pas les membres de votre majorité dire qu'il y a des secrets inavoués à percer.

Le travail en commission nous a semblé quelque peu insuffisant, en particulier pour faire la lumière sur une suspicion que nous jugeons illégitime. Au-delà de l'insuffisance d'informations, d'études, de rapports, d'auditions, ce texte souffre, à nos yeux, d'être mal conçu ; ses objectifs sont mal définis et il est incapable de remplir la mission générale de respect de la déontologie telle que vous l'avez définie.

D'abord, il nous semble que le mécanisme se met en marche à contretemps. Le conseil aurait dû d'abord se fonder sur des critères de déontologie, précédemment élaborés, et ne pas être chargé d'élaborer la déontologie au fur et à mesure de ses investigations. Il aurait eu pour mission de vérifier que cette déontologie est respectée non pas de l'élaborer, cherchant à l'améliorer à la lumière de l'expérience. Vous proposez l'inverse : la création du

conseil, préalable à la réflexion sur les règles de déontologie n'intègre pas l'ensemble des travaux déjà effectués dans différents organismes.

Or tout code de déontologie est élaboré à partir des données établies par les acteurs professionnels eux-mêmes. Un organisme établissant des règles de déontologie à partir d'éventuelles plaintes, même les colligeant annuellement dans un rapport, n'apparaîtra jamais comme un organisme de synthèse. La mission générale qu'on aurait dû confier au conseil l'aurait libéré des plaintes, éventuellement illégitimes, éventuellement mal filtrées et aurait permis la rédaction d'un rapport général annuel, après contrôle bien entendu, mais établi sur la base du respect nécessaire des règles de déontologie pré-établies. Ainsi on vérifierait, de manière générale et non ponctuelle, le respect des règles.

De cet objectif ainsi défini pourrait se déduire la composition du conseil. A vouloir le créer trop indépendant, j'ai bien peur qu'il ne soit coupé des réalités. A vouloir que ses méthodes d'investigation ressemblent à celles d'une justice *bis*, puis s'arrêtent au moment où la justice intervient, on lui donne des pouvoirs supposés, mais qui prennent fin immédiatement lorsque les instances judiciaires enquêtent.

Une commission d'enquête comparable à la Cour des comptes, évoquée par plusieurs orateurs de la majorité, aurait été bien venue ; elle aurait pu réfléchir, enquêter sur l'ensemble sans être obligée d'étudier ponctuellement chaque plainte déposée.

Le conseil pourrait bien sûr intégrer dans sa réflexion le bilan préalable des conseils locaux de sécurité. L'objectif deviendrait alors global, c'est-à-dire tel qu'il doit être : la déontologie étant une morale, une science des devoirs commune, elle pourrait ainsi s'appliquer à partir de bases consensuellement établies par les professionnels et répertoriées annuellement dans une enquête générale. L'action ne s'éteindrait plus lorsque la justice prendrait le relais, puisque la mission resterait générale et que la justice jouerait bien son rôle dans les actions ponctuelles. La suspicion de partialité disparaîtrait également de la part des organismes de contrôle ou de la justice, puisque le conseil régirait des règles morales communes à l'ensemble, sans rechercher le manquement individuel.

Voilà l'orientation qu'aurait pu prendre le texte si l'on n'avait souhaité, une fois de plus, en faire un message quelque peu simplifié, la plupart du temps moralisant et iconoclaste à propos d'une justice considérée comme impuissante ou de brutalités policières supposées cachées. Ce n'est probablement pas votre intention, monsieur le ministre, mais bien celle de plusieurs parlementaires de votre majorité. Tout cela aurait dû être discuté en profondeur au sein de la commission.

En dehors de ces dispositions générales, vous évoquez la nécessaire position du citoyen au cœur du dispositif. Vous avez choisi de maintenir le principe du recours individuel en cas d'infraction aux règles de la déontologie de la sécurité. Mais je m'interroge sur l'équilibre du texte entre, d'un côté, la déontologie, le nécessaire respect des règles morales, et, de l'autre, l'amélioration des relations entre les personnes en charge de la sécurité et la population, équilibre seul à même de tisser les liens de confiance indispensables.

Comment se pose le problème de la confiance de la population vis-à-vis des forces de sécurité ? Craint-on vraiment de subir des brimades policières au fond d'un commissariat ? La perte de la confiance de la population

n'est-elle pas plutôt due au fait que celle-ci n'a plus le sentiment d'être parfaitement défendue par les forces de l'ordre ?

A regarder vos propositions, on en déduit que votre lecture est la suivante : la population doit retrouver la confiance envers la police pour ne pas craindre de brutalité de sa part. Et si, à l'inverse, c'était l'incapacité de la police à la protéger qui nourrissait la perte de confiance ?

Il faut, dites-vous, préserver la population des brutalités policières cachées. Vous faites erreur, monsieur le ministre. Si nous demandions à nos compatriotes ce qu'ils reprochent le plus aux services de sécurité, ce serait probablement plus leur manque de moyens et d'action que leur excès de zèle à réprimer la délinquance. Je crains, en effet – et je mesure le danger – que nos concitoyens ne soient plus indignés de savoir que l'on propose de la drogue à la sortie des lycées que d'apprendre qu'un trafiquant de drogue aurait été menotté à l'intérieur d'un commissariat.

Mais ne réduisons pas tout à une action délictuelle ; la déontologie, c'est aussi porter secours et assistance, ce peut être une « non-action ». C'est enfin et surtout protéger le plus faible du plus fort, l'individu isolé du groupe violent. Et si les plus graves manquements au respect de la déontologie de la sécurité se trouvaient dans le manquement à assurer la sécurité ? Votre texte ne deviendrait-il pas alors une loi à contresens ? Une voie nouvelle s'ouvre alors pour le législateur, si votre projet est adopté : que se passera-t-il si, à côté de sa mission générale de vérification globale du respect des règles de déontologie, le conseil se met à enregistrer les plaintes dénonçant l'insuffisance de moyens de sécurité ? Etes-vous prêt à envisager l'afflux de recours déposés par des citoyens inquiets, au même titre que ceux présentés par le suspect ou le délinquant se plaignant de violences policières ?

La déontologie est la science des devoirs. Quel est le premier devoir du policier, du gendarme, de l'Etat ? Vous-même l'avez rappelé, monsieur le ministre : le premier devoir de l'Etat est d'assurer la sécurité et la liberté de nos concitoyens. Par conséquent, chaque fois qu'un de nos concitoyens, ne se sentant pas défendu, estimera que ce devoir n'est pas rempli, il pourra saisir un parlementaire de ce qui, à ses yeux, représente une infraction aux lois républicaines. Le policier ou le gendarme sera-t-il obligé d'intégrer, en plus de toutes les règles, de la loi, du danger physique – par définition il le court et l'accepte – l'éventualité de se retrouver en situation d'accusé devant cette instance ? Le parlementaire, n'en doutons pas, ne constituera pas un filtre suffisamment serré pour empêcher toutes les demandes d'aboutir ?

Enfin, le projet de loi est suffisamment imprécis pour justifier un renvoi en commission. Plusieurs points restent à éclaircir, à commencer par celui des rapports du conseil avec les autorités judiciaires. La première question est en effet de savoir comment agira le Conseil supérieur de la déontologie et de la sécurité.

Les termes employés sont empruntés au vocabulaire judiciaire. Il n'est ni neutre ni anodin de parler de plaintes, de témoins, de victimes, d'enquête, de procédure. Tout cela ressemble à la justice, sans être de la justice. Mais lorsque la justice est saisie, que devient l'action du conseil ? Le conseil s'efface, logiquement. Il ne sert plus alors qu'à alerter les pouvoirs disciplinaires – *a priori* suspects – ou à orienter les réclamations vers la justice – *a priori* laxiste !

Nous voilà tout à la fois rassurés et inquiets. Rassurés, car le conseil, qui devait « percer les secrets », s'en remet finalement à la justice et à l'administration. Inquiets, car en fait, nous n'avons pas le sentiment que cette loi serve à grand-chose... Le conseil n'est en fait ni l'administration ni la justice. Il est censé les suppléer dans leurs carences ; mais sitôt qu'elles interviennent, il réintervient pour leur demander d'intervenir !

Le conseil est par ailleurs chargé de proposer au Gouvernement des modifications législatives. Certes, nous ne sommes pas exactement, je le sais bien, dans un système parlementaire. Mais que deviennent alors les députés et la représentation nationale ? Ne sommes-nous pas en train d'évoluer vers le système que nous connaissons, celui des experts, des sages, des conseils, des technocrates qui édictent des recommandations ou des textes de loi repris non pas par le Parlement, mais par le Gouvernement qui éventuellement même les impose au Parlement ? La multiplication des organismes consultatifs marque une dérive dangereuse des pratiques républicaines, d'autant plus grave qu'elle remet en cause le principe même de la représentation populaire.

Alors, que fait le parlementaire ? Il devient un centre de tri. La saisine passe par lui et il jugera – mais sur quels éléments, puisqu'il n'a aucun pouvoir d'enquêter directement ? – s'il faut transmettre ou non la plainte au conseil. Qu'il vienne à écarter un dossier, il deviendra lui-même suspect de complaisance à l'égard de ceux qu'il se met, de fait, à protéger dans leur mission de sécurité. Tant et si bien que, de centre de tri, le député se transformera très rapidement en boîte aux lettres et transmettra toutes les réclamations sans exception... Comment en effet pourra-t-il juger sans pouvoir enquêter sur ce qui est à la limite de la faute professionnelle ou de l'infraction pénale, et sur ce qui est ou n'est pas du domaine de la réclamation abusive ?

Une saisine sans véritable filtre, transmise à un organisme sans moyens réglementaires, sans pouvoir d'investigation, sans pouvoir de sanction qui renvoie, dès que l'affaire devient grave, devant les autorités judiciaires ou administratives qu'il était justement censé suppléer parce qu'elles sont suspectes... Visiblement, une telle loi est incohérente. Elle n'a finalement qu'une excuse, celle de n'être pas applicable... Sans pouvoir, sans objet, sans moyens, on aura créé un « machin » de plus pour se donner bonne conscience et rassurer une partie de l'électorat.

Curieuse République qui instaure, sans réflexion profonde ni travail préalable en commission, des organismes d'experts ou de contrôle censés remédier à l'insuffisance de nos lois ou de leur application et se substituer au courage des politiques !

Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, il faut renvoyer ce texte en commission, auditionner largement, enquêter au besoin si le doute persiste quant à des manquements graves aux règles. Il faut laisser ensuite les professionnels édicter leur code de déontologie, et créer enfin un conseil doté de moyens d'information, chargé de présenter un rapport annuel sur l'ensemble des organismes et personnes chargés de la sécurité. Ce n'est malheureusement pas ce que vous nous proposez. Il faut repenser cette loi qui ne fait que légiférer à la limite de la loi.

Voilà un texte que l'on disait il y a quelques semaines consensuel, anodin, facile et qui, dans la ligne de ce que le Gouvernement prend un peu trop l'habitude de nous proposer, apparaît au final empreint de moralisme et d'effets d'affichage.

Vos propos, monsieur le ministre, résonnent souvent dans la tête des membres de l'opposition comme si nous les avions nous-mêmes tenus, tant nous les ressentons profondément. Vous défendez la République avec une conviction qui vous honore...

M. Jean-Pierre Blazy. C'est normal, pour un homme de gauche !

M. Christophe Caresche. Venez chez nous !

M. Jean-Antoine Léonetti. Pour être dans l'opposition, on n'en a pas moins le droit d'être républicain ! En même temps, on sent bien, monsieur le ministre, que, ce faisant, vous n'êtes pas tout à fait dans la droite ligne de ce que pense votre majorité. Je vous en ai même parfois vu irrité, il y a peu, alors qu'un de nos collègues vous avait interrogé au sujet d'un rapport du comité européen pour la prévention de la torture ; j'ai eu l'impression, à vous entendre, que vous n'acceptiez pas la suspicion illégitime qui pesait sur la police française. Vous n'avez du reste pas à attendre de nous ce genre de campagne qui met trop souvent et trop systématiquement en accusation nos policiers. Comme vous, je salue leurs nombreux actes de courage et de dévouement. Contrairement à ce qui figure dans le *Dictionnaire des idées reçues*, que vous avez rappelé tout à l'heure, la police pour nous n'a pas toujours tort.

Autant dire que ce projet pourrait être efficace, pour peu qu'il soit revu, refondu en levant toutes les suspicions, afin que l'on puisse en faire un texte républicain à même de protéger la personne humaine, mais aussi et surtout de laisser aux policiers tout à la fois leur honneur et leurs possibilités d'action. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Monsieur Léonetti, nous étions quelques-uns à espérer il y a quelques semaines, que ce texte pourrait faire l'objet d'un consensus.

M. Jean-Antoine Léonetti. Eh bien non !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. En fin de compte, si j'ai bien compris, cela ne se peut tout simplement parce que, si l'idée était bonne, vous auriez aimé l'avoir eue avant nous, ces dernières années.

M. Jean-Antoine Léonetti. Je n'étais pas encore là !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. En fait ce texte fait partie de ceux que vous regrettez de ne pas avoir alors défendus...

Vous avez parlé du travail de la commission. Comme je le disais à M. le ministre, les circonstances, pour une fois, nous ont laissé le temps de travailler et de procéder aux auditions nécessaires.

M. Jean-Luc Warsmann. Ce n'était pas le cas pour les autres ?

M. Jean-Antoine Léonetti. C'est gentil pour les autres !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. En effet, vous comme moi le reconnaissons, nous travaillons trop souvent dans l'urgence. Là, ce n'était pas le cas. Passons sur le fait qu'un seul représentant de l'opposition était présent ce matin pour discuter des amendements en commission des lois...

M. Jean-Antoine Léonetti. Réunie en application de l'article 88 !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. C'est bien pourquoi je ne vous en fais pas reproche. Parlons plutôt du débat que nous avons eu voilà quelques semaines. Aucun représentant de l'actuelle UDF n'y est intervenu ; mais les choses ont changé depuis. Reste que deux de vos collègues ont tenu à nous dire ce qu'ils pensaient de ce texte et ils l'ont fait dans des termes radicalement différents de ceux que je viens d'entendre. Ainsi, M. Houillon estimait que ce projet répondait tout à la fois à un réel besoin et à une demande populaire manifeste. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. François Goulard. Il a dit aussi autre chose ! Vous tronquez les citations !

M. Jean-Antoine Léonetti. Vous tronquez leurs interventions !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Quant à M. Bussereau, il a indiqué qu'il partageait le sentiment de son collègue.

Certes, ils ont ajouté quelques remarques sur le fond. Il n'en reste pas moins qu'il y avait matière à penser que le travail était entamé, que nous pouvions continuer à y réfléchir ensemble. Aussi ai-je du mal à comprendre votre position d'aujourd'hui, radicalement différente de celle exprimée en commission.

Parlons maintenant des auditions. Comme vous le savez fort bien, c'est seulement à l'occasion de quelques projets importants, très importants,...

M. Jean-Antoine Léonetti. Celui-ci ne l'est pas ?

M. Bruno Le Roux. ... compte tenu d'un travail parlementaire intense dont il faut saluer la quantité, que la commission procède aux auditions en formation plénière. Ces cas sont relativement peu fréquents ; la plupart des textes, quelle que soit la majorité en place, sont le plus souvent débattus à l'initiative du rapporteur. C'est lui qui prend l'initiative des auditions, et tant mieux si les membres de l'opposition veulent les compléter.

C'est ainsi, je vous le rappelle, que nous avons auditionné plusieurs syndicats de police – le syndicat Alliance, l'Union nationale des syndicats autonomes de la police, le syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale et le SGP - centrale unitaire de la police. En d'autres termes, nous avons entendu, me semble-t-il, tous les syndicats démocratiques et républicains présents dans la police nationale.

Notons au passage, car je veux qu'il en soit pris note, qu'aucun ne s'est plaint de la suspicion envers la police nationale ; si nous en entendons parler depuis le début de la discussion, ce n'est que dans la bouche de ceux qui sont intervenus pour l'évoquer, jamais dans celle des représentants syndicaux de la police nationale que nous avons auditionnés. Bien au contraire, ils se sont tous déclarés particulièrement intéressés par le sujet et heureux de voir une telle structure se mettre en place, les acteurs en matière de sécurité publique devenant de plus en plus nombreux et divers, et ne se résumant plus aux seuls représentants de l'Etat.

En d'autres termes, et je veux répéter très clairement ce que j'ai entendu à l'occasion de ces quatre auditions, les quatre représentants de la police nationale se sont montrés plutôt satisfaits de la mise en place du conseil de déontologie de la sécurité.

J'ai également auditionné le représentant du secteur privé, en l'occurrence de l'union française des industries et services de sécurité. Il a pour sa part estimé que ce texte pouvait leur être d'une grande aide dans le lourd travail auquel ils se sont attelés pour tenter de codifier et

d'apporter des repères solides dans un secteur encore diffus, où l'on trouve un peu de tout. Il a considéré positivement ce texte et la mise en place du conseil de déontologie, estimant qu'il s'agissait là d'un outil très efficace, à même de les aider à fixer des règles dans le domaine de la sécurité privée.

J'ai reçu aussi les membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme ; ils ont bien entendu trouvé que ce projet constituait une véritable avancée dans les relations entre les forces de sécurité, quelles qu'elles soient, et les citoyens.

Mais nous n'en sommes pas restés là. Voyant que l'examen du projet était différé, nous nous sommes dit que nous pouvions profiter de ce délai supplémentaire pour continuer à auditionner ceux que nous n'avions pu écouter dans un premier temps. C'est ainsi que sont venus me rencontrer les syndicats de magistrats : l'association professionnelle des magistrats, le syndicat de la magistrature et l'union syndicale des magistrats, tous trois représentés par leur secrétaire général. Tous ont salué ce texte comme véritable avancée.

M. Jean-Antoine Léonetti. Ce n'est pas vrai !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Si je répète ces propos que j'ai été seul à entendre, c'est bien pour qu'ils soient notés, afin que leurs auteurs puissent éventuellement réagir et les démentir.

Le débat a notamment porté sur la façon dont ce conseil, qu'ils jugeaient très intéressant, pourrait travailler en étroite collaboration avec les autorités judiciaires, sans empiéter sur les compétences de chacun. Cela a d'ailleurs donné lieu au dépôt d'un amendement à l'article 8 afin de modifier les dispositions initialement prévues par la commission et par votre rapporteur.

Nous avons enfin reçu les différents syndicats de l'administration pénitentiaire, eux aussi tous représentés. Et là, l'honnêteté me pousse à reconnaître devant vous qu'ils n'ont pas approuvé ma position de ne pas intégrer l'administration pénitentiaire dans le dispositif. Tout au contraire, ils souhaitaient que l'administration pénitentiaire soit bel et bien incluse, à l'exception de l'un d'eux, moins catégorique.

Au final, la commission des lois, en tout cas son rapporteur, comme cela se passe pour la très large majorité des textes que nous étudions, a bien travaillé. Mis à part le problème existentiel de dernière minute que vous soulevez, monsieur Léonetti, et qui ne correspond pas à ce que j'avais jusqu'alors entendu, je ne vois rien qui justifie un renvoi en commission.

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Je n'ai pas l'intention, *a priori*, de voter la motion de renvoi en commission mais, bien sûr, c'est à condition, monsieur le rapporteur, que vous répondiez de manière positive à la question simple que je vais vous poser.

Une plainte non fondée, une dénonciation calomnieuse visant les services de police justifieront, entraîneront inévitablement des dépôts de plainte, eu égard à l'équilibre de pouvoirs et des responsabilités. Ce sera d'ailleurs nécessaire pour qu'il soit possible de faire un tri afin d'éviter les plaintes non fondées dont nous risquons d'être submergés.

Si les enquêtes, les investigations font apparaître que tout est calomnie, il faut que le droit soit appliqué et que la justice suive son cours. Je ne voterai sûrement pas la motion de renvoi en commission si c'est bien ainsi qu'il faut comprendre les choses.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Monsieur Pandraud, durant l'étude de ce texte, j'ai eu le souci de faire en sorte que la commission de déontologie dispose d'une véritable autorité, notamment qu'elle ne puisse pas être dessaisie indûment.

La question que vous posez n'ayant pas été débattue en commission, je vais vous donner mon sentiment personnel. A mon avis, il serait très grave que, par le biais de cette commission, la suspicion soit jetée sur des forces de sécurité ou des forces de police.

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. De même qu'un citoyen ne peut diffamer ou porter plainte indûment, sans justification aucune, de même, une saisine injustifiée de la commission, tentant de jeter la suspicion, devrait être très fortement punie.

M. Robert Pandraud. Je suis d'accord !

M. le président. La parole est à M. Christophe Caresche, pour expliquer le vote du groupe socialiste.

M. Christophe Caresche. Le groupe socialiste ne votera pas la mention de renvoi en commission. En fait, je suis quelque peu surpris de l'attitude de l'opposition qui me semble marquée d'embarras...

M. Jean-Antoine Léonetti. Pas du tout !

M. Christophe Caresche ... que d'autre chose – il en allait de même hier dans le vote sur le Conseil supérieur de la magistrature.

M. Robert Pandraud. Ne globalisez pas !

M. Christophe Caresche. Car enfin, tantôt on nous explique que ce texte est anodin, tantôt qu'il est inacceptable parce qu'il ferait peser une suspicion intolérable sur les services de police. Or nous nous bornons en réalité à améliorer et à corriger ce qui a été fait à partir de 1986,...

M. François Goulard. Bien sûr !

M. Christophe Caresche. ... et que les gouvernements successifs ont confirmé, en particulier M. Pasqua, lorsqu'il était ministre de l'intérieur. Je ne vois, moi, aucune raison de principe de remettre en cause le texte.

Une fois de plus, l'opposition se cherche, comme l'a dit le rapporteur, et il en va de même sur d'autres sujets de même genre.

M. Robert Pandraud. C'est vous qui nous cherchez, monsieur Caresche ! (*Sourires.*)

M. Christophe Caresche. Quant à la suspicion, j'ai pu constater, lors de la discussion sur les polices municipales, que divers propos tenus ici, notamment par des élus de l'opposition, ne témoignaient pas d'une confiance à toute épreuve dans la police, en particulier dans la police parisienne, puisque nous avons parlé alors du statut de la préfecture de police. Je m'en souviens, je suis député de Paris. Honnêtement, je ne crois pas que nous ayons beaucoup de leçons à recevoir sur ce point.

Au demeurant, j'estime que la police n'a rien à craindre de la création de la nouvelle institution. Elle a même tout à y gagner. En effet, il s'agira d'une institution indépendante qui édictera des règles de déontologie et garantira leur application.

Nous allons dans le sens d'un renforcement de la confiance entre la police et les citoyens, ce ne peut être que positif pour la police. Les personnels ont bien compris la démarche.

En tout cas, c'est dans cet esprit que nous soutenons le projet.

M. Jean-Pierre Blazy. Très bien.

M. le président. La parole est à M. François Goulard, pour le groupe Démocratie libérale et Indépendants.

M. François Goulard. Je partage totalement l'opinion exprimée par notre collègue Léonetti dans sa motion de renvoi.

Je voudrais surtout revenir sur ce que le rapporteur a dit en appelant en renfort deux membres de notre groupe Démocratie libérale et Indépendants, mes collègues Philippe Houillon et Dominique Bussereau. Car il leur a fait dire exactement le contraire de ce qu'ils ont dit.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. C'est dans le rapport.

M. François Goulard. En témoigne précisément le rapport que j'ai en main. M. Le Roux s'est livré à l'exercice des « morceaux choisis ». Qu'il me permette d'en citer d'autres.

Ainsi, M. Philippe Houillon « a observé » que l'action des parquets et des préfectures « était en charge, pour l'un du contrôle des services de police judiciaire, et pour l'autre des actions de police administrative, et qu'en conséquence, il aurait mieux valu donner à ces instances les moyens d'exercer pleinement leurs missions plutôt que d'instituer une nouvelle autorité administrative ».

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Il dit tout et son contraire !

M. Jean-Pierre Blazy. Et ce n'est pas la première fois.

M. François Goulard. Je poursuis ma lecture du rapport. M. Houillon « s'est ensuite interrogé sur la question de savoir s'il était normal de laisser à une telle commission le soin de définir des règles de déontologie. Enfin, il a jugé que les pouvoirs du conseil supérieur de la déontologie semblaient éminemment complexes et peu précis ». Est-ce une approbation du projet, monsieur le rapporteur ?

Pour sa part, M. Dominique Bussereau « a indiqué qu'il partageait le sentiment de son collègue sur ce texte, précisant que, selon lui – et c'est aussi notre opinion – « les questions de déontologie en matière de sécurité devaient relever de la justice ».

Non seulement je soutiens totalement la motion de renvoi en commission présentée par M. Léonetti, mais j'affirme que le groupe Démocratie libérale, par la voix de ses représentants les plus autorisés, est hostile au texte du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud, pour le groupe du RPR

M. Robert Pandraud. Le groupe du RPR était prêt à voter contre la motion de renvoi en commission. Mais, compte tenu des déclarations provocatrices de M. Caresche, globalisant les opinions de l'opposition, déformant ce qui a été dit, nous nous contenterons de nous abstenir. Comme c'est notre droit le plus strict – je pense que M. Caresche ne nous le contestera pas –, nous interviendrons lors de la discussion des amendements.

M. Pierre Forgues. Bravo, monsieur Caresche !

M. le président. La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti, pour le groupe UDF.

M. Jean-Antoine Léonetti. Dans le genre informations tronquées, type dépêche d'Ems, je citerai Mme la présidente de la commission des lois qui a indiqué qu'elle « partageait la prévention de certains de ses collègues à l'égard de la multiplication des organismes consultatifs ».

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Je ne le nie pas !

M. Jean-Antoine Léonetti. Je ne lis que cette phrase qui vous concerne. Mais un peu avant il est écrit qu'il est « impossible pour des juges libres et indépendants d'avancer en ce domaine » et « que l'appareil judiciaire en France était frappé d'une faiblesse congénitale à l'égard de l'appareil policier ». Enfin, le conseil « serait un lieu... où l'on s'instruirait et où l'on percerait le secret ». Si ce ne sont pas là des éléments de suspicion vis-à-vis de ce projet, alors je ne sais pas bien lire !

Je reconnais, madame la présidente, que la suite de votre intervention allait, bien entendu, dans le sens du texte.

Un débat s'est instauré sur le point de savoir comment éviter l'abus de plaintes ; et M. Pandraud a souhaité savoir si l'abus pourrait être puni.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Bien sûr !

M. Jean-Antoine Léonetti. Certes, monsieur le rapporteur, mais qui filtre l'abus des plaintes ?

M. Jean-Pierre Blazy. Les parlementaires !

M. Jean-Antoine Léonetti. Soit, mais si une plainte est abusive, ne pourrait-on se retourner contre le parlementaire...

M. Christophe Caresche. Mais non !

M. Jean-Luc Warsmann. Et la complicité ?

M. Jean-Antoine Léonetti. ... qui a abusivement transmis une plainte irrecevable ?

A mon avis, il faudrait aussi instruire à l'encontre du parlementaire qui développe une procédure insultante auprès du conseil de déontologie, une procédure en diffamation. Vous vous trouvez dans une situation où il n'est pas simple de poser un filtre efficace et suffisamment ouvert.

M. Pierre Forgues. Et le facteur qui porte une lettre ?

M. Jean-Antoine Léonetti. Si nous sommes seulement des facteurs, pas la peine de dire qu'il y a un filtre parlementaire !

M. Jean-Luc Warsmann. Tout à fait !

M. Jean-Antoine Léonetti. J'aimerais connaître la position de M. le ministre de l'intérieur sur les plaintes abusives. Par exemple, pourra-t-on se plaindre d'une protection insuffisante comme on pourra se plaindre de forces de l'ordre qui auraient été trop répressives ? Je voudrais savoir également si les plaintes abusives peuvent être poursuivies en diffamation.

M. Pierre Forgues. Mais oui, ça existe !

M. Jean-Antoine Léonetti. Le parlementaire qui a transmis abusivement une plainte pourra-t-il être également poursuivi dans le même cadre ?

Enfin, je réponds à M. Caresche, que ce projet de loi est, selon nous, à la fois trop fort et trop bénin. Trop fort, par le message moral qu'il veut transmettre. Trop bénin, dans les actions qu'il pourrait entraîner. Le trop de verbe peut aller de pair avec peu d'action.

M. Pierre Forgues. Beaucoup de verbe sans beaucoup d'effet, c'est possible aussi !

M. Jean-Antoine Léonetti. Je demande à M. Caresche d'y réfléchir. Cela peut concerner aussi la majorité.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la motion de renvoi en commission.
(*La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.*)

M. le président. Chers collègues, il reste une heure vingt de séance, pour quatorze articles et un peu plus de quarante amendements. Nous avons déjà longuement débattu – n'est-ce pas, monsieur le rapporteur ? – et, j'espère que la discussion va prendre un rythme plus soutenu.

Discussion des articles

M. le président. J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles du projet de loi, dans le texte du Gouvernement.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité, autorité administrative indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue notamment en matière de direction et de contrôle de la police judiciaire, à l'autorité judiciaire, de veiller au respect de la déontologie dans les services et organismes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

« Sont concernés, à ce titre, lorsqu'ils concourent à une activité de sécurité, les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane et des polices municipales. Sont en outre concernés les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche.

« Le conseil est également compétent à l'égard de toutes personnes physiques ou morales de droit privé assurant, pour le compte d'autrui, à titre permanent ou occasionnel, des activités de sécurité ou de protection prévues par les dispositions en vigueur. »

M. Warsmann a présenté un amendement, n° 25, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa de l'article 1^{er} :

« La commission nationale de déontologie de la sécurité est une autorité administrative indépendante. Elle est chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République, dans le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire en matière de direction et de contrôle de la police judiciaire. »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est un amendement rédactionnel, qui vise à rendre plus compréhensible le premier alinéa.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. L'amendement a été refusé par la commission.

M. Jean-Luc Warsmann. A tort !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 25.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« I. – Au début du premier alinéa de l'article 1^{er}, substituer aux mots : "Le conseil supérieur de la déontologie" les mots : "La commission nationale de déontologie".

« II. – En conséquence, procéder aux modifications consécutives dans l'ensemble du projet de loi. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Le titre « commission nationale de déontologie » nous a semblé marquer une rupture plus nette avec l'institution mise en place le 16 février 1993, – elle n'a d'ailleurs pas fonctionné – à l'initiative de l'ancien ministre de l'intérieur.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« A la fin du premier alinéa de l'article 1^{er}, substituer aux mots : "dans les services et organismes", les mots : "par les personnes". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux. L'amendement n° 2 vise à mieux définir le champ d'application du texte, en introduisant une conception plus personnelle de la sécurité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 3 rectifié, ainsi rédigé :

« Substituer aux deuxième et dernier alinéas de l'article 1^{er} l'alinéa suivant :

« 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 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 principal ou accessoire, des activités de sécurité. »

Sur cet amendement, M. Léonetti a présenté un sous-amendement, n° 42, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase de l'amendement n° 3 rectifié, après le mot : "douane", insérer les mots : "les personnels de l'administration pénitentiaire," ».

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 3 rectifié.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Cet amendement tend à préciser le champ d'application de la loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Favorable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti, pour défendre le sous-amendement n° 42.

M. Jean-Antoine Léonetti. Défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 42.

(*Le sous-amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, les amendements nos 23 et 35 tombent.

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par les amendements adoptés.

(*L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité est composé de six membres, nommés pour une durée de six ans non renouvelable :

« – le président, désigné par le Président de la République,

« – un sénateur, désigné par le Président du Sénat,

« – un député, désigné par le Président de l'Assemblée nationale,

« – un conseiller d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat,

« – un magistrat hors hiérarchie de la Cour de cassation, désigné conjointement par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près ladite Cour,

« – un conseiller-maître désigné par le premier président de la Cour des comptes.

« La qualité de membre du conseil est incompatible avec l'exercice de fonctions ou d'activités dans le domaine de la sécurité ou de la protection.

« Les parlementaires membres du conseil cessent d'exercer leurs fonctions lorsque prend fin le mandat au titre duquel ils ont été nommés.

« Si, en cours de mandat, un membre du conseil cesse d'exercer ses fonctions, le mandat de son successeur est limité à la période restant à courir. Par dérogation au premier alinéa, le mandat de ce dernier est renouvelable lorsqu'il a commencé moins de deux ans avant son échéance normale. »

M. Le Roux, rapporteur, et M. Montebourg ont présenté un amendement, n° 5, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du deuxième alinéa de l'article 2 :

« – "une personne qualifiée désignée par..." (*Le reste sans changement.*) »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. La commission des lois a estimé que la commission de déontologie pouvait désigner son président en son sein.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement. Le président de l'instance doit être désigné par le Président de la République, à l'instar de ce qui se passe pour le conseil supérieur de l'audiovisuel, l'autorité de régulation des télécommunications ou la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

Réduire le rôle du Président de la République au choix d'une personnalité qualifiée, c'est-à-dire d'un technicien, ne paraît pas compatible avec le niveau de l'autorité en question, la plus haute autorité de la République.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Je suis très sensible à l'argumentation de M. le ministre. Je propose à l'Assemblée de s'y ranger.

M. le président. Voulez-vous dire que vous retirez votre amendement, monsieur le rapporteur ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Non, mais j'y suis en fait défavorable.

M. François Goulard. J'allais le reprendre !

M. le président. Mais il n'a pas été retiré...

Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Warsmann a présenté un amendement, n° 29, ainsi rédigé :

« Supprimer le septième alinéa de l'article 2.

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Plusieurs de nos collègues de toutes sensibilités se sont montrés très dubitatifs quant à la présence d'un représentant de la Cour des comptes au sein de la commission de déontologie. Vraiment qu'a-t-il à y faire ? Notre groupe a déposé un autre amendement pour assurer la présence d'une personnalité qualifiée. Je serais très satisfait si l'Assemblée nationale pouvait adopter cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. L'amendement a été repoussé. L'exposé sommaire ne précisait pas pour quelles raisons il convenait de supprimer la mention d'un représentant désigné par la Cour des comptes : il était seulement fait état de la nécessité de disposer de représentants en nombre impair.

Un amendement viendra tout à l'heure en discussion et, je le pense, nous pourrions arriver à un nombre de voix impair.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. M. Warsmann méconnaît l'éventualité d'affaires de corruption.

M. François Goulard. Il y a les instances judiciaires pour cela !

M. le ministre de l'intérieur. La présence d'une personnalité désignée par le président de la Cour des comptes se justifie pleinement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Monsieur le ministre, je suis très surpris de votre réponse, car je ne vois pas en quoi la commission serait saisie dans une affaire de corruption ; celle-ci ira immédiatement devant le juge, au pénal, et j'imagine que tous les parquets ont des consignes extrêmement strictes pour suivre toutes les affaires de ce genre.

Pourquoi la commission aurait-elle à connaître d'une affaire de corruption sachant qu'elle n'a pas de pouvoir judiciaire ? Quand bien même elle aurait à en connaître, son premier devoir serait d'en informer immédiatement le parquet, car une affaire de corruption concerne évidemment l'autorité judiciaire.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Monsieur le ministre, mon opposition à la présence du représentant de la Cour des comptes vaut tout autant pour le représentant du Conseil d'Etat. A titre principal, le Conseil d'Etat doit statuer sur les contentieux qui lui sont déferés, et la Cour des comptes doit contrôler les comptes, non participer à de multiples commissions administratives.

Tout le monde se plaint du retard avec lequel sont traitées les affaires. Vous devriez au moins accepter de préciser dans le texte « en activité ou en retraite », pour que de vaillants retraités puissent se consacrer à des activités de ce genre.

Je sais bien qu'il est de mode de placer des gens issus des grands corps dans tous les organismes publics. Ce serait un gage d'indépendance. Je suis désolé, mais ceux que vous ferez figurer dans la commission au titre du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes sont de vieux chevaux de retour de divers cabinets ministériels (*Sourires*), qui ont fait la preuve de tout, sauf de leur indépendance. Alors faites appel à des gens à la retraite, et, à la limite donnez-leur la Légion d'honneur à la fin de leurs bons et loyaux services. Mais enfin, soyons sérieux.

Dieu sait si j'ai été d'accord, il y a quelques années, avec l'un de vos premiers ouvrages ! Vous êtes ancien élève de l'ENA, moi aussi. Nous n'avons pas la superstition des grands corps, peut-être parce que nous n'y sommes pas allés – encore que, je crois, ni vous ni moi ne le regrettons ! (*Sourires*.)

M. le président. La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. La commission de déontologie ne peut se saisir d'affaires de corruption, puisque, par définition, elles revêtent un caractère pénal. De plus, une compétence financière éventuelle peut être reconnue au magistrat de l'ordre judiciaire qui est désigné par le premier président de la Cour de cassation.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. le ministre de l'intérieur. Il peut y avoir inaction dans le domaine judiciaire. Il peut y avoir saisine conjointe. Il peut y avoir saisine dilatoire et il faut l'empêcher. Donc, mon argument a toute sa force. (*Sourires*.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 29. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. Jean-Luc Warsmann. Dommage !

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n° 4 rectifié et 49 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 4 rectifié, présenté par M. Bruno Le Roux, rapporteur, est ainsi rédigé :

« Après le septième alinéa de l'article 2, insérer l'alinéa suivant :

« – une personnalité désignée par la commission nationale consultative des droits de l'homme. »

L'amendement n° 49 rectifié, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Après le septième alinéa de l'article 2, insérer l'alinéa suivant :

« – une personnalité désignée par les autres membres du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité qualifiée en matière de sécurité et connue à raison de ses compétences en matière des droits de l'homme. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 4 rectifié.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Les deux amendements relèvent du même principe. L'un et l'autre visent à ouvrir la nouvelle autorité administrative à une personnalité supplémentaire compétente en matière des droits de l'homme.

Cela dit, l'amendement présenté par le Gouvernement me semble avoir une rédaction plus intéressante.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 49 rectifié et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 4 rectifié.

M. le ministre de l'intérieur. Il me semble qu'il ne faut pas laisser à une commission uniquement consultative le soin de désigner la personnalité en question. Mieux vaut laisser aux autres membres de la commission nationale de la déontologie de la sécurité le soin de choisir la personnalité qualifiée en raison de sa compétence en matière de droits de l'homme.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Je retire l'amendement de la commission.

M. le président. L'amendement n° 4 rectifié est retiré. Je mets aux voix l'amendement n° 49 rectifié.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Léonetti a présenté un amendement, n° 36, ainsi rédigé :

« Après le septième alinéa de l'article 2, insérer l'alinéa suivant :

« – un représentant de chacune des instances de sécurité incluses dans le champ d'application de ce conseil, élu par ses pairs. »

La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Je soutiens cet amendement mais, compte tenu des votes précédents, c'est sans espoir.

Dès lors ou aucune personne touchant, de près ou de loin, les organismes de sécurité ne pourra participer à la commission nationale, il me paraît difficile d'édicter des règles de déontologie. Cela revient à légiférer sans prendre en compte les avis ou à enquêter sans connaître les instances dans lesquelles on évolue.

Par conséquent, plutôt que de mettre en place une pseudo-justice *bis* ne disposant pas de moyens, il aurait mieux valu essayer de créer un organisme capable de réfléchir sur l'ensemble et d'édicter des règles de déontologie générale. C'est la raison pour laquelle il me semble nécessaire que certains corps soient représentés au sein de la commission nationale. Je ne pense pas que son indépendance risquerait pour autant d'en être entamée.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. L'amendement a été repoussé par la commission.

S'il avait été déposé un peu plus tôt, je crois que j'aurais pu dresser une liste d'une centaine de personnes susceptibles de siéger au sein de la commission nationale.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Même avis que la commission. Rejet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 36.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Léonetti a présenté un amendement, n° 37, ainsi rédigé :

« Supprimer le huitième alinéa de l'article 2. »

La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Amendement défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Rejet.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Même avis que la commission. Rejet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 37.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Warsmann a présenté un amendement, n° 30, ainsi rédigé :

« Supprimer la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 2. »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Si vous me le permettez, monsieur le président, je défendrai en même temps mon amendement n° 31, qui est un amendement de repli.

M. le président. Bien volontiers.

M. Warsmann a présenté un amendement, n° 31, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 2, substituer aux mots : "deux ans", les mots : "six mois". »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. A partir du moment où l'on veut créer une autorité administrative indépendante, il faut prévoir certaines protections quant à l'indépendance de ses membres, parmi lesquelles figure le non-renouvellement de leur mandat.

La dernière phrase du dernier alinéa de l'article 2 prévoit que, par dérogation, le mandat d'un membre est renouvelable lorsqu'il a commencé moins de deux ans avant son échéance normale. Je trouve cette solution trop souple. Par conséquent, je vous propose, par l'amendement n° 30, de supprimer cette phrase.

A défaut, je propose, par l'amendement n° 31, qui est un amendement de repli, de limiter la période à six mois pour éviter qu'elle ne soit trop longue.

Ces amendements ont pour unique objet de protéger les personnes désignées par rapport aux autorités qui les désignent.

Au cas où l'amendement n° 31 recueillerait un certain nombre de soutiens, je serais prêt à retirer l'amendement n° 30.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Pas plus que la commission, je n'ai réussi à comprendre la logique dont ils relèvent. La commission les a rejetés.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Même avis que la commission. Rejet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 30. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 31. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 2 par les deux alinéas suivants :

« La commission apprécie dans chaque cas les incompatibilités qu'elle peut opposer à ses membres.

« Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre qu'en cas d'empêchement constaté par la commission dans les cas qu'elle définit. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Cet amendement vise à renforcer les garanties d'indépendance apportées aux membres de la commission nationale de déontologie de la sécurité en s'inspirant des dispositions applicables à la CNIL.

Lors de l'examen du texte en commission, nous avons beaucoup étudié les conditions de fonctionnement des autres autorités administratives. Certains des amendements que la commission a déposés s'en inspirent, et c'est le cas de celui-ci.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement n'est pas, en principe, très favorable au fait que ce soit la commission nationale elle-même qui définit les incompatibilités opposables à ses membres.

M. Robert Pandraud. En effet, ce ne serait pas normal !

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement n'est donc pas très favorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Contre l'amendement ! Je ne crois pas non plus nécessaire d'introduire dans le texte une disposition prévoyant que la commission nationale apprécie dans chaque cas les incompatibilités qu'elle peut opposer à ses membres. Chacun doit en prendre conscience, une telle règle ne peut créer que des incertitudes et entraîner des votes nuisibles à son indépendance. Cela existe peut-être dans d'autres organismes mais je ne crois vraiment pas utile de reproduire ici un tel type de fonctionnement si toutefois la volonté de la majorité est de doter la commission nationale d'un minimum d'indépendance.

M. François Goulard. Une telle disposition serait très malheureuse !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 2, modifié par l'amendement n° 49 rectifié.

(L'article, ainsi modifié, est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. – Le conseil établit son règlement intérieur.

« En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. »

En conséquence du rejet de l'amendement n° 5, l'amendement n° 7, présenté par M. Bruno Le Roux, rapporteur, et M. Montebourg, tombe.

Et conséquence du rejet de l'amendement n° 29, à l'article 2, l'amendement n° 32 de M. Warsmann tombe-t-il ?

M. Jean-Luc Warsmann. Pas du tout, puisque, désormais, la commission nationale comprend un membre de plus !

M. le président. En effet, M. Warsmann a présenté un amendement, n° 32, ainsi rédigé :

« Supprimer le dernier alinéa de l'article 3. »

Vous avez la parole, monsieur Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. L'amendement n° 32 vise l'hypothèse où la commission nationale est composée d'un nombre impair de membres. Or, comme l'Assemblée vient d'adopter une disposition tendant à prévoir la désignation d'une personnalité qualifiée parmi les membres de la commission nationale, ceux-ci sont désormais en nombre impair. Dès lors, je propose de supprimer la disposition prévoyant que le président de la commission nationale a voix prépondérante, étant donné qu'elle sera composée d'un nombre impair de membres.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Amendement repoussé par la commission, car le dispositif de la voix prépondérante ne s'applique pas uniquement aux organismes composés d'un nombre pair de membres. Il peut y avoir des abstentions, des absences. La voix prépondérante du président permet de se prémunir contre ce risque.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Sagesse. Si le nombre des membres de la commission nationale passe à sept, le dispositif prévoyant que son président a voix prépondérante ne semble plus vraiment s'imposer.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Quand le président est absent, pour raison médicale ou autre, qui préside ?

M. François Goulard. C'est comme pour le Conseil constitutionnel !

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. C'est d'ordre réglementaire !

M. le ministre de l'intérieur. Le doyen d'âge préside !

M. Robert Pandraud. Ne faudrait-il pas le prévoir, monsieur le ministre ? Vous savez le problème qu'a posé à un autre organisme l'absence de son président pour des raisons médicales.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. le ministre de l'intérieur. Rien n'empêche le règlement intérieur de le prévoir ! Mais, franchement, cela relève-t-il du domaine de la loi ?

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. L'amendement n° 32 ne concerne pas la présidence par le doyen d'âge, il vise à faire en sorte que les membres de la commission nationale soient tous égaux, ce que je trouve beaucoup plus sain.

Permettez-moi de vous faire remarquer que je défends bien une idée et non une personne puisque j'ai cru comprendre que le président de la commission serait nommé par le Président de la République. (*Sourires.*)

Le fait que personne n'ait voix prépondérante est une incitation pour chacun à prendre ses responsabilités.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 32. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 3. (*L'article 3 est adopté.*)

Article 4

M. le président. « Art. 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.

« 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.

« 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 conseil ne peut être saisi par les parlementaires qui en sont 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. »

M. Léonetti, a présenté un amendement, n° 38, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 4, substituer aux mots : "qui a été victime ou témoin" les mots : "qui a eu connaissance" ».

La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Cet amendement tend à éviter de se retrouver dans une situation analogue à une situation judiciaire, avec une victime, un témoin, une plainte et une autorité qui, éventuellement, concurrence l'autorité judiciaire.

Il faut pour cela que l'enquête porte sur un problème de déontologie d'ordre général – par exemple un problème d'insuffisance de locaux – et non d'ordre individuel. Dans ce cas, l'enquête n'est plus de type judiciaire, et la commission nationale peut mieux jouer son rôle.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Excusez-moi, monsieur Léonetti, d'être un peu dur, mais je trouve que cet amendement est d'une incohérence totale avec les positions que vous avez défendues tout à l'heure à la tribune.

Mme Raymonde Le Texier. Absolument !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Il ne pourra que nourrir la suspicion que vous disiez redouter.

Mme Raymonde Le Texier. Exactement !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Afin, justement, d'éviter toute suspicion, le texte prévoit que ce sont les témoins ou les victimes de manquements aux règles de la déontologie qui peuvent demander que ces faits soient portés à la connaissance de la commission nationale. Il ne s'agit pas de personnes qui ont « entendu dire que » – d'autant que, dans un tel cas, se poserait très certainement le problème évoqué par M. Pandraud des saisines abusives de la commission nationale et des sanctions qui devraient en résulter.

La commission a émis un avis défavorable à cet amendement auquel je suis, pour ma part, très hostile, car il porte en germe des éléments propres à faire naître la suspicion, ce qui ne correspond pas à ce que nous voulons en mettant en place cette instance.

M. Jean-Pierre Blazy et M. Christophe Caresche. Absolument !

Mme Raymonde Le Texier. Cela permettrait la délation !

M. le président. La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Il n'y a aucune incohérence. J'ai soutenu à la tribune que l'institution de cette commission nationale sera néfaste, puisqu'elle permettra la mise en place d'une justice *bis*, qui n'aura pas les moyens de la justice...

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Non, cela n'a rien à voir !

M. Jean-Antoine Léonetti. ... et qui risquera d'entraver la progression de cette dernière. (*« Non ! » sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mieux vaut inspecter de manière globale l'organisme où il y aurait eu un manquement aux règles de la déontologie et remettre un rapport d'ensemble. C'est ce que fait la Cour des comptes pour ce qui est de l'administration.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Ce n'est pas ce que vous dites dans votre amendement !

M. Jean-Antoine Léonetti. Excusez-moi d'être un peu dur (*Sourires*), mais vous m'avez mal écouté. Ecoutez donc les arguments de l'opposition !

Si les faits mis en cause et dont a eu connaissance en tant que journaliste, avocat ou magistrat, par exemple, ont eu lieu dans un commissariat ou dans une gendarmerie, je considère qu'il vaut mieux évoquer le problème d'une manière globale que d'une manière individuelle. Il n'est pas question qu'un individu vienne raconter qu'il a entendu dire que sa voisine avait dit que sa concierge avait dit ce qu'un témoin avait dit.

L'amendement tend à montrer – au moins à faire réfléchir – sur le fait que la recherche de la faute individuelle constitue une erreur dans ce texte.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Je reviens sur la question de Robert Pandraud, à laquelle M. le ministre n'a toujours pas répondu.

Lorsqu'une personne saisit la commission nationale de comportements contraires à la déontologie qu'auraient eus, par exemple, un policier ou un gendarme et que la commission ne donne pas suite – pour ne pas utiliser l'expression judiciaire « classer sans suite » –, le fonctionnaire mis en cause pourra-t-il attaquer cette personne en dénonciation calomnieuse ou en diffamation ?

Selon la jurisprudence, la dénonciation doit avoir un caractère public. Or il n'est pas évident, juridiquement, que le fait de saisir une commission par une lettre ait un caractère public.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. A mon sens : oui. La personne mise en cause aura la possibilité de déposer une plainte pour dénonciation calomnieuse.

Cela dit, la formulation de l'amendement de M. Léonetti ouvre la porte, me semble-t-il, à tous les racontars.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Bien sûr !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 38. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. M. Bruno Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 4 par la phrase suivante :

« Pour être recevable, la réclamation doit être transmise à la commission dans les trois ans qui suivent les faits. »

Sur cet amendement, le Gouvernement a présenté un sous-amendement, n° 43, ainsi rédigé :

« Compléter l'amendement n° 8 par la phrase suivante :

« Si ces faits font l'objet d'une enquête, d'une information ou de poursuites judiciaires, ce délai de trois ans ne débutera qu'à compter de la décision mettant fin aux poursuites. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 8.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. La commission souhaite limiter à trois ans le délai pendant lequel une réclamation contre des manquements à la déontologie de la sécurité peut être transmise à la commission nationale de déontologie. Cela semble raisonnable. Un délai plus long ne me semblerait pas réaliste, car il paraît difficile d'examiner des faits plus anciens.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour présenter le sous-amendement n° 43 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 8.

M. le ministre de l'intérieur. Je retire le sous-amendement, et je suis favorable à l'amendement de la commission.

M. le président. Le sous-amendement n° 43 est retiré. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. L'idée est bonne, mais le délai de trois ans me paraît beaucoup trop long. Une année devrait largement suffire. Comment procéder à des enquêtes sérieuses sur des faits remontant à plus d'une année ? Les fonctionnaires concernés auront pu partir en retraite ou être mutés, par exemple.

Cela dit, je préférerais plutôt un délai de six mois qu'un délai d'un an.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Le délai d'un an correspond à peu près à l'esprit de ce que nous souhaitons. Si le ministre de l'intérieur n'y est pas opposé, je serais favorable au délai d'un an quitte à rectifier l'amendement en conséquence.

M. le président. Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Sagesse.

M. le président. L'amendement n° 8 devient l'amendement n° 8 rectifié, les mots : « les trois ans qui suivent » étant remplacés par les mots : « l'année qui suit ».

Je mets l'amendement ainsi rectifié aux voix.

(L'amendement n° 8 rectifié est adopté.)

M. le président. M. Léonetti a présenté un amendement, n° 39, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa de l'article 4 :
« La réclamation est directement adressée au conseil. »

La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Avec votre accord, monsieur le président, je défendrai en même temps mon amendement n° 40.

M. le président. Bien volontiers.

L'amendement n° 40, présenté par M. Léonetti, est ainsi rédigé :

« Supprimer l'avant-dernier alinéa de l'article 4. »

Vous avez la parole, monsieur Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Les débats et la réponse que vient de faire le ministre de l'intérieur sont édifiants : je ne vois toujours pas comment le parlementaire pourra jouer un rôle de filtre efficace.

S'il est une courroie de transmission, il doit transmettre toutes les plaintes. Dès lors, je ne vois pas pourquoi il ne pourrait pas faire l'objet d'une plainte en diffamation s'il a transmis une réclamation infondée.

M. Jean-Luc Warsmann. Eh oui !

M. Jean-Antoine Léonetti. D'un autre côté, je ne vois pas comment il pourrait, sans paraître immédiatement suspect, écarter une demande formulée à l'encontre d'une autorité responsable de la sécurité.

Peut-on imaginer dans cette assemblée qu'un parlementaire est un citoyen au-dessus de tout soupçon ? C'est une idée difficile à défendre.

Le parlementaire est un filtre inutile. Il ne me paraît pas nécessaire de le mêler à la saisine. Je souhaite donc que la réclamation puisse être adressée directement à la commission nationale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. La commission a repoussé l'amendement. Le filtre existe déjà pour le médiateur par exemple, et il fonctionne très bien. J'ajou-

terai, pour vous faire sourire un peu, que nous sommes d'autant plus favorables à votre texte, monsieur le ministre, qu'il peut servir à renforcer l'ancrage local des députés, ce qui, compte tenu des projets de loi que nous avons adoptés il y a quelques jours, peut se révéler utile. (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Blazy. Argument spécieux !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Je me fais une certaine idée du rôle des parlementaires : je suis persuadé qu'ils sont capables de faire un tri, de résister à la démagogie et de prendre leurs responsabilités.

M. François Goulard. Dans l'opposition peut-être ? (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Monsieur le ministre, je conçois votre motivation et votre argumentation, mais vous savez bien ce qui va se passer avec les protestataires professionnels qui vont adresser des lettres collectives à tous les parlementaires. Nous en recevons déjà beaucoup ! Sur la masse de parlementaires, il y en aura toujours un pour transmettre avec son tampon vers l'autorité indépendante !

Ne pourrait-on trouver une formule pour que ne soient admises que les seules réclamations individuelles, non les pétitions à l'usage de tous les parlementaires ?

M. Christophe Caresche. Ce n'est pas possible !

M. Robert Pandraud. La ronéo marche bien, les fax aussi. Nous allons être inondés de lettres de protestations pour des faits qui se sont passés très loin de nos circonscriptions et sur lesquels nous n'avons aucun moyen d'investigation. Certes, nous sommes députés de la Nation, mais que voulez-vous que je fasse si quelqu'un m'écrit pour se plaindre de je ne sais quoi qui se serait produit à Liévin ou à Wissembourg ? Nous n'avons aucun moyen de vérifier, aucun ! Demanderons-nous au préfet de nous faire des rapports ? Quel tintouin !

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. L'article 4 prévoit que la réclamation est individuelle, ce qui écarte l'hypothèse des pétitions.

M. Robert Pandraud. Oui, mais rien n'interdit dans le projet de loi de saisir en même temps plusieurs parlementaires ! On écrira des lettres circulaires à tous les parlementaires !

M. le ministre de l'intérieur. Vous les jetterez au panier.

M. Robert Pandraud. Mais vous savez bien que, sur la masse, quelques parlementaires saisiront la commission !

M. le président. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. Le texte, en mentionnant très clairement les victimes ou les témoins, restreint de fait le champ de ceux qui peuvent saisir la commission. Je ne crains donc pas le trop-plein. Le parlementaire peut s'assurer très facilement des faits en demandant à la personne qui est en face de lui d'apporter des précisions sur l'incident qu'elle souhaite soumettre à la commission.

M. Robert Pandraud. Vous n'aurez pas la personne devant vous !

M. Christophe Caresche. Si cette personne vous écrit, vous pouvez la recevoir et lui demander dans quelles conditions elle a été victime ou témoin de telle affaire.

Sur ce point, je crois qu'il y a une sorte de fantasme, bien que ce terme soit péjoratif. Toutes les dispositions sont prises pour que la saisine se fasse dans de bonnes conditions.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. En écrivant « La réclamation est adressée à un député ou à un sénateur du département du domicile de la victime ou du témoin », on apporterait une petite restriction, ce qui éviterait les dérapages que craint M. Pandraud.

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. C'est trop restrictif !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 39. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Monsieur Léonetti, quelques mots encore pour soutenir l'amendement n° 40 ?

M. Jean-Antoine Léonetti. M. le ministre de l'intérieur disait précédemment qu'une plainte abusive pouvait donner lieu à une poursuite en diffamation. Mais la plainte abusive aura bien été transmise par un parlementaire ? Celui-ci n'aura-t-il pas dans ce cas participé de manière complice à l'abus de plainte vis-à-vis des instances ? La question n'est pas vraiment anodine...

M. Jean-Luc Warsmann. Le parlementaire aura participé à la publicité.

M. François Goulard. Oui, mais il bénéficie de son immunité.

M. Jean-Antoine Léonetti. Cela peut conduire à une rétention totale des dossiers devant le risque de se voir traîner devant les tribunaux pour diffamation.

En outre, les parlementaires peuvent-ils être saisis par des victimes ou des témoins de manquements aux règles de la déontologie pour insuffisance de secours portés à eux-mêmes lors d'un acte de violence extérieur ?

M. François Goulard. C'est important !

M. Jean-Antoine Léonetti. C'est une question de déontologie. Si on fait entrer ces plaintes dans le champ de la loi – et je ne vois pas comment on pourrait ne pas les intégrer – nous allons être inondés de demandes. Le parlementaire aura beaucoup de difficulté à faire le tri.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. L'amendement n° 40 a été repoussé par la commission.

Puisque M. Léonetti a pris date en quelque sorte en disant que les parlementaires seraient inondés de demandes, je voudrais faire de même en prenant le pari qu'il n'en sera rien.

M. Jean-Antoine Léonetti. C'est donc que cette loi ne sert à rien !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Etes-vous aujourd'hui inondé, alors que toutes les administrations sont touchées, de demandes de saisine du médiateur de la République ? Non !

M. Jean-Antoine Léonetti. Le médiateur ne fait pas partie des préoccupations essentielles des Français !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Il est bon qu'un parlementaire puisse recevoir une personne et lui montrer l'opportunité ou la non-opportunité de saisir le conseil de déontologie. Eventuellement, si ses arguments ne portent pas, il peut écrire une petite lettre pour signifier que, bien que cela ne relève pas de sa compétence, il a accepté de jouer le rôle de boîte aux lettres.

Sur le fond, je pense que le filtre parlementaire peut nous apporter des éléments nous permettant de mieux apprécier le fonctionnement des différents services de sécurité sur notre territoire.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Je me range à l'avis du rapporteur.

Le parlementaire est juge de la vraisemblance, non de la véracité. C'est à lui d'opérer en conscience le rôle de filtre que la loi lui confie.

M. le président. La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Monsieur le ministre, je ne crois pas avoir entendu de réponse à la question de M. Léonetti au sujet des plaintes à propos de ce qu'on pourrait appeler une carence systématique de l'autorité de police. La non-intervention de l'autorité de police peut-elle, le cas échéant, faire l'objet d'une plainte devant la commission ?

M. Robert Pandraud et M. Jean-Antoine Léonetti. Oui !

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Une telle hypothèse ne peut être écartée, mais il faudrait que la carence soit éclatante pour qu'une plainte de ce genre puisse avoir un fondement. Il est très facile de se plaindre de carences universelles. Dans ce domaine, il faudra être particulièrement rigoureux.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 40.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 4, modifié par l'amendement n° 8 rectifié.
(*L'article 4, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 5

M. le président. « Art. 5. – Le conseil recueille sur les faits portés à sa connaissance toute information utile.

« 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}.

« 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.

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

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

« Le conseil peut consulter toute personne dont le concours lui paraît utile. »

M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 9, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 5, supprimer le mot : "motivée" ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Compte tenu de la composition très sérieuse de la commission et de la difficulté de définir le terme « motivée », il vaut mieux retirer ce mot du texte.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Sagesse.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 10, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le troisième alinéa de l'article 5 :

« A la demande de la commission, les ministres compétents saisissent 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. L'amendement n° 10, dont nous avons longuement débattu dans la discussion générale, je pense à M. Caresche et à M. Carraz, fait obligation aux ministres de saisir les corps de contrôle à la demande de la commission et de lui transmettre les résultats de leurs travaux.

N'ayant pas auditionné le ministre en commission, nous serons attentifs à sa réponse. Auparavant, je voudrais lui dire sans malice que cet amendement était aussi destiné à faciliter la tâche des ministres.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Il revient aux ministres de savoir s'il y a lieu ou non de saisir les corps de contrôle, qui ne sont quand même pas très nombreux.

Pour respecter les compétences de chacun, je souhaiterais que l'amendement n° 10 puisse être retiré. Je considère naturellement que le ministre devra, quand il y aura lieu de faire une enquête, saisir un corps de contrôle et en tout cas faire ce qu'il faut pour élucider les circonstances de l'affaire.

M. le président. A cette question, que répondez-vous, monsieur le rapporteur ? Retirez-vous l'amendement ?...

Puisque l'amendement n° 10 n'est pas retiré, je le mets aux voix.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Ni pour ni contre, zéro partout ? C'est un résultat de foot ! (*Sourires.*)

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Dans ces conditions, je retire l'amendement.

M. Jean-Antoine Léonetti. Rappel au règlement !

M. le président. Vous voulez le retirer maintenant, monsieur le rapporteur ? (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Jean-Luc Warsmann. Ah non, le vote a eu lieu !

M. le président. Et vous, vous voulez faire un rappel au règlement, monsieur Léonetti ?

M. Jean-Antoine Léonetti. Bien sûr, on ne peut pas retirer un amendement dans des conditions pareilles ! Il ne fallait pas le maintenir.

M. le président. L'amendement n'a pas été adopté. Pouvait-on dire qu'il tomberait ?

M. Jean-Luc Warsmann. Non, il a été refusé !

M. le président. Exactement, aucune voix pour, il a été refusé, en effet.

M. Jean-Luc Warsmann. Heureusement que le ridicule ne tue pas !

M. le président. Refusé par vacuité de soutien.

M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 11, ainsi rédigé :

« Dans le quatrième alinéa de l'article 5, supprimer le mot : "motivée" ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Luc Warsmann. Même vote ! (*Sourires.*)

M. Robert Pandraud. Même retrait ? (*Sourires.*)

M. Bruno Le Roux, rapporteur. L'amendement n° 11 propose lui aussi la suppression de motivation des demandes adressées par la commission aux personnes privées en vue d'obtenir des informations.

M. Jean-Antoine Léonetti. Mais vous aviez été battu en commission !

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Le débat a fait progresser les choses ! J'avais d'ailleurs pris la précaution de dire que, n'ayant pas auditionné le ministre, nous l'écouterions avec attention en séance.

M. François Goulard. Non seulement avec attention mais avec plaisir !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement a estimé utile que le conseil supérieur indique les motifs pour lesquels il lui est nécessaire de disposer d'informations et de pièces provenant des personnes privées. Cela assure un lien sûr entre la demande et l'objet destiné à la satisfaire.

En outre, l'obligation de motivation fait partie des garanties dont le Conseil constitutionnel estime qu'elles doivent entourer les pouvoirs donnés aux autorités administratives indépendantes.

Cependant, le Gouvernement comprenant le souhait manifesté par les parlementaires s'en rapporte à leur sagesse.

M. le président. La parole est M. François Goulard.

M. François Goulard. Qui dit motivation dit éventuelle utilisation de cette motivation pour aller en contentieux.

M. Jean-Antoine Léonetti. Absolument !

M. François Goulard. J'aimerais avoir un éclaircissement : une juridiction d'appel des décisions rendues par le conseil pourrait-elle être saisie et, dans l'affirmative,

laquelle ?...

M. le président. Il n'y a pas de décision.

M. François Goulard. Des décisions sont arrêtées. Peuvent-elles faire l'objet d'un appel, et, si oui, devant quelle juridiction ?

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Le Conseil d'Etat est compétent, puisqu'il s'agit d'une autorité administrative indépendante.

M. François Goulard. Et pour la COB, par exemple ?

M. le ministre de l'intérieur. Disons qu'il s'agit d'une autorité administrative indépendante à vocation nationale !

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Monsieur le ministre, vous avez raison, autorité administrative, juridiction administrative compétente, d'accord.

Mais s'agissant des missions de police judiciaire, les tribunaux judiciaires sont compétents. Comment pourriez-vous demander à l'autorité indépendante d'étudier les plaintes concernant les services de police ou de gendarmerie ?

Et vous ne prévoyez rien concernant l'autorité de justice ?

Tout le monde garde en mémoire le cas de ce moniteur de ski menotté entre son domicile et le tribunal. La plainte doit-elle viser le procureur, qui a violé outrageusement les instructions données par une circulaire Méhaignerie, ou le gendarme, qui a autorité à exécution ? C'est l'action globalement qui doit être déférée devant l'autorité indépendante, auquel cas c'est sûrement une autorité judiciaire qui est compétente en appel.

M. le président. Allons-nous donner naissance à une jurisprudence avant même que la loi ne soit votée, monsieur le ministre ?

M. le ministre de l'intérieur. Une demande motivée est toujours un acte administratif. C'est de la compétence de la juridiction administrative.

M. le président. Mes chers collègues, je vais mettre aux voix l'amendement n° 11. Le zéro partout de tout à l'heure était une première. Il serait préférable ici de décider quelque chose. (*Sourires.*) C'est, en principe, ce pour quoi nous sommes élus !

Je mets aux voix l'amendement n° 11.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 12, ainsi rédigé :

« Compléter l'avant-dernier alinéa de l'article 5 par les mots : "et remis à l'intéressé." »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Amendement de précision, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 13, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 5 par l'alinéa suivant :

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

Sur cet amendement, le Gouvernement a présenté deux sous-amendements, n°s 47 et 48.

Le sous-amendement n° 47 est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n°13, supprimer les mots : "ou confidentiel". »

Le sous-amendement n° 48 est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 13, substituer aux mots : "en matière de secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure", les mots : "en cas de secrets protégés par la loi". »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 13.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. L'amendement n° 13 vise à réparer ce qui nous semble être un oubli dans le texte initial. S'inspirant du régime en vigueur pour le médiateur de la République, il tend à préciser la portée des pouvoirs d'investigation de la commission. Il ne faudrait pas aller trop loin dans les interdictions qui seraient édictées : je pense notamment, s'agissant du secteur privé, à celles qui pourraient être couvertes par ce qu'on appelle le secret industriel et commercial – je ne souhaiterais pas que l'on brandisse le secret à tour de bras devant la commission pour entraîner des conflits. Nous nous sommes donc limités à la défense nationale, à la sûreté de l'Etat ou à la politique extérieure, qui nous semblent être les trois domaines les plus caractéristiques, sachant bien entendu que les membres de la commission sont aussi tenus à la confidentialité dans l'examen des dossiers qui leur sont soumis.

M. Jean-Luc Warsmann. Le Conseil d'Etat va être bien occupé !

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour soutenir les sous-amendements n°s 47 et 48.

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement est favorable à l'amendement déposé par M. Le Roux, sous réserve de l'adoption de deux sous-amendements.

Le premier est d'ordre rédactionnel mais, s'agissant du second, je dois rappeler la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Elle définit la liberté d'accès aux documents administratifs et s'est efforcée d'énumérer les secrets pouvant être opposés aux citoyens. Au terme de l'énumération, il est précisé qu'il s'agit, de façon générale, des « secrets protégés par la loi ».

Il convient donc, selon moi, de ne retenir que la notion de secret protégé par la loi, rédaction qui oblige les autorités publiques et les personnes privées sollicitées par la commission à justifier de la réalité d'un secret légalement protégé. Aucun autre ne saurait être opposé à la commission nationale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n°s 47 et 48 ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. De nombreux secrets professionnels sont protégés par la loi. La rédaction que propose le Gouvernement me paraît trop extensive. Je suis donc favorable au premier sous-amendement du Gouvernement et très réservé sur le second.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 47.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 48.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13, modifié par le sous-amendement n° 47.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 5, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 5, ainsi modifié, est adopté.)

Article 6

M. le président. « Art. 6. – Les membres du conseil ont accès aux lieux où se sont déroulés les faits mentionnés dans la réclamation prévue à l'article 4.

« Cet accès est subordonné à un préavis adressé à l'autorité hiérarchique ou à l'employeur et, si elle est distincte de celui-ci, à la personne pour le compte de laquelle est exercée l'activité de sécurité ou de protection. Il s'exerce dans les seuls locaux professionnels, en présence des agents intéressés. »

Je suis saisi de deux amendements, n°s 14 et 33, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 14, présenté par M. Le Roux, rapporteur, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'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. »

L'amendement n° 33, présenté par M. Montebourg, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 6 :

« Sur demande motivée du président du conseil supérieur de la déontologie de la sécurité au président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux où se sont déroulés les faits mentionnés dans la réclamation prévue à l'article 4, les membres du conseil sont autorisés à effectuer des visites ainsi qu'à procéder à la saisie de documents. Cette autorisation peut être délivrée par le président du tribunal de grande instance sous la forme d'une ordonnance énonçant les motifs de sa décision.

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

« La visite s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge qui l'a autorisée. Il peut se rendre dans les locaux pendant l'intervention. A tous moments il peut décider la suspension ou l'arrêt de la visite. La visite ne peut être commencée avant six heures ou après vingt et une heures dans les lieux ouverts au public, elle peut également être commencée pendant les heures d'ouverture de l'établissement. Elle est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant ; en cas d'impossibilité, l'officier de police judiciaire requiert deux témoins choisis en dehors des personnes relevant de son autorité ou de celle du conseil supérieur. Les membres du conseil supérieur, l'occupant des lieux ou son représentant et l'officier de police judiciaire peuvent seuls prendre connaissance des pièces avant leur saisie. L'officier de police judiciaire veille au respect du secret professionnel et des droits de la défense, conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 56 du code de procédure pénale. L'article 58 de ce code est applicable.

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

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

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

L'amendement n° 33 est-il défendu ?...

M. Christophe Caresche. Il l'est, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 14.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Les amendements n°s 14 et 33 tendent à simplifier – et, s'agissant du second, à préciser d'une façon un peu stricte – les pouvoirs de la commission nationale.

L'amendement n° 14, s'inspirant du régime en vigueur pour la CNIL, simplifie les conditions d'exercice du pouvoir de vérification sur place et supprime la procédure de préavis qui ne me semble pas utile dans tous les cas.

L'amendement n° 33 a été rejeté par la commission des lois. Il témoigne cependant de la volonté de celle-ci de faire en sorte que la commission nationale ait de véritables pouvoirs et puisse effectivement intervenir dans son champ d'activité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les deux amendements ?

M. le ministre de l'intérieur. Sur l'amendement de M. Montebourg, je partage le point de vue de la commission.

Quant à l'amendement n° 14, il me semble qu'il revient à transformer l'accès aux lieux professionnels en vérification sur place, c'est-à-dire en quasi-perquisition, transformant ainsi la commission nationale en instance d'investigation presque policière. Or tel n'est pas le souhait du Gouvernement.

En vertu de l'article 5 et compte tenu de l'adoption de l'amendement n° 13 la commission nationale aura accès à toutes les pièces et informations utiles, sans même avoir à motiver sa demande. Elle pourra bien évidemment en conserver copie. Je ne vois donc pas en quoi le pouvoir de vérification sur place pourrait être justifié par la volonté d'ouvrir à la commission nationale un accès à ces documents.

J'ajoute que le préavis permet d'être certain de la présence des autorités hiérarchiques ou de l'employeur, éventuellement d'entendre leurs observations.

En outre, pourquoi les membres de la commission devraient-ils se déplacer en d'autres lieux que ceux où les faits se sont déroulés ?

Bref, le Gouvernement n'est pas favorable à l'amendement n° 14.

M. le président. La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Nous apportons notre soutien momentané et ponctuel au Gouvernement. Il ne faudrait tout de même pas confondre une autorité qui n'est pas une autorité judiciaire avec la justice elle-même. Même si la commission nationale agit, ainsi qu'il est précisé dans l'exposé sommaire de l'un des amendements, « sous le contrôle de l'autorité judiciaire », je vois mal comment une telle commission édictant des règles de déontologie se substituerait à la loi, à l'autorité judiciaire, voire à la police, pour effectuer des perquisitions.

Si le travail en commission des lois avait été plus fructueux, la majorité ne proposerait pas des amendements de cette nature !

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. On touche du doigt le caractère très particulier, et très peu défini, de la future commission.

Cette instance comprendra notamment un sénateur, un député, un conseiller d'Etat et un conseiller maître à la Cour des comptes. Et leur demandera de se déplacer pour faire des vérifications sur place ?

M. Christophe Caresche. Les commissions d'enquête se déplacent bien !

M. Jean-Luc Warsmann. C'est mêler tous les rôles !

M. Christophe Caresche. Mais non !

M. Jean-Luc Warsmann. Pour ma part, j'ai confiance en la justice. Il existe des magistrats et ils offrent toutes les garanties pour procéder à de telles vérifications.

De surcroît, je doute que le Conseil constitutionnel valide une telle disposition car toute atteinte au domicile...

M. Jean-Pierre Blazy et M. Christophe Caresche. Il ne s'agit pas ici du domicile !

M. Jean-Luc Warsmann. ... doit se faire dans certaines conditions. En particulier, un magistrat doit être présent pour surveiller toute la procédure.

M. Christophe Caresche. Vous ne lisez pas les textes qui vous sont soumis !

M. Jean-Luc Warsmann. Tout cela montre le caractère « ajuridique » et improvisé des amendements proposés.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. La rédaction proposée dans l'amendement n° 14 n'est pas très différente de la rédaction initiale du Gouvernement. Elle vise simplement à la comprimer, si je puis dire, en la réduisant à deux phrases.

Il n'est pas du tout question de perquisition, mais de vérification.

M. Jean-Luc Warsmann. Quelle est la différence ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Conformément aux décisions du Conseil constitutionnel de 1984, il est bien rappelé qu'elles ne peuvent s'exercer que dans les lieux publics et les locaux professionnels. Aucune autre interprétation n'est possible.

La différence fondamentale tient au préavis. Il nous a semblé que, pour assurer le bon travail de la commission nationale, le préavis ne devait pas être obligatoire. Ne pas spécifier le préavis ne signifie pas qu'il n'y en aura jamais, tandis que le spécifier signifierait qu'il y en aura toujours.

M. Jean-Luc Warsmann. Vous imaginez un sénateur aller enquêter à six heures du matin au siège d'une société ?

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur le rapporteur, le problème n'est pas celui de la vérification sur place – M. Caresche a fait à juste titre observer que les commissions d'enquête ont ce pouvoir –, mais celui de l'absence de préavis. Une perquisition se fait toujours sous le contrôle d'un magistrat.

M. Jean-Luc Warsmann. Absolument !

M. le ministre de l'intérieur. Une vérification sur place en l'absence de préavis pose le problème des garanties. On se heurte donc, selon moi, à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

M. François Goulard. Le ministre a tout à fait raison !

M. le ministre de l'intérieur. Ou bien des garanties sont prévues, ou bien il faut retirer l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 6 est ainsi rédigé et l'amendement n° 33 n'a plus d'objet.

Article 7

M. le président. « Art. 7. – Le conseil adresse aux autorités publiques et aux dirigeants des personnes privées mentionnées à l'article 1^{er} intéressés tout avis ou recommandation visant à remédier aux manquements constatés ou à en prévenir le renouvellement.

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

« En l'absence d'un tel compte rendu ou s'il estime, au vu du compte rendu qui lui est communiqué, que son avis ou sa recommandation n'a pas été suivi d'effet, le conseil peut établir un rapport spécial qui est publié au *Journal officiel* de la République française.

« Le conseil informe l'auteur de la saisine des suites de celle-ci. »

Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

Article 8

M. le président. « Art. 8. – Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité ne peut connaître de faits donnant lieu à une enquête judiciaire ou pour lesquels une information judiciaire a été ouverte ou des poursuites judiciaires sont en cours.

« Le conseil ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

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

« Le procureur de la République informe le conseil de la suite donnée aux transmissions faites en application de l'alinéa précédent. »

M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 34, deuxième rectification, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'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 où 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 procédure pénale.

« Le procureur de la République informe la commission de la suite donnée aux transmissions faites en application de l'alinéa précédent. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Nous avons longuement débattu de cet amendement lors de la première réunion de la commission des lois. Nous nous sommes interrogés sur les compétences respectives de la future commission nationale et de l'autorité judiciaire ainsi que sur la prévention de dessaisissement indu de celle-ci, notamment en cas de dépôt de plainte. Depuis lors, nous avons, avec ceux qui l'ont voulu, longuement travaillé à la réécriture de l'article 8.

L'amendement n° 34, deuxième rectification, répond à un souhait unanime de la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Favorable.

M. le président. La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. On voit bien, avec cet amendement comme avec les précédents, que l'on se place à la marge du judiciaire, ce que précisément nous dénonçons.

Nous pensons que la protection des libertés individuelles est un principe fort et que cette protection relève avant tout de l'autorité judiciaire.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est d'ailleurs conforme à la Constitution !

M. François Goulard. Et l'on porte atteinte à ce principe quand on crée des commissions administratives dont l'action se situe à la frontière même du domaine d'intervention de l'autorité judiciaire.

Il s'agit là de l'un des reproches les plus graves que nous faisons au texte qui nous est soumis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 34, deuxième rectification.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 8 est ainsi rédigé.

Article 9

M. le président. « Art. 9. – Sans préjudice des dispositions de l'article 7, le conseil porte sans délai à la connaissance des autorités ou des personnes investies du pouvoir disciplinaire, les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires. Ces autorités ou personnes informent le conseil de la suite donnée aux transmissions effectuées en application du présent article. »

M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 18, ainsi rédigé :

« Au début de l'article 9, substituer aux mots : "de l'article 7", les mots : "des articles 7 et 8". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 9, modifié par l'amendement n° 18.

(L'article 9, ainsi modifié, est adopté.)

Article 10

M. le président. « Art. 10. – Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité peut proposer au Gouvernement toute modification de la législation ou de la réglementation dans les domaines de sa compétence. »

M. Warsmann a présenté un amendement, n° 50, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 10. »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. J'estime que la phrase de l'article 10 n'a absolument pas sa place dans un texte de loi et qu'elle est au surplus redondante.

Selon l'article 11, en effet, « le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport... » Il est évident que, dans ce rapport, la future instance décrira les conditions d'exercice et les résultats de son activité. Ce faisant, elle évoquera éventuellement des dysfonctionnements législatifs ou réglementaires et formulera des propositions.

La disposition de l'article 10 n'aura aucune valeur juridique. Il ne s'agira que d'une simple proposition.

D'une manière générale, nous légiférons beaucoup trop, nous votons beaucoup trop de textes. Nous en avons ici un exemple avec une phrase qui n'ajoute rien au droit et ne change rien aux faits. Cette phrase devrait donc être supprimée.

M. François Goulard. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. L'amendement n'a pas été examiné par la commission des lois puisqu'il a été déposé au début de cette séance, alors même que le rapport a été mis en distribution le 31 mars dernier.

Il faut que la commission nationale puisse présenter un rapport d'activité, c'est-à-dire souligner les difficultés qu'elle aura pu rencontrer dans son travail, mais il est utile de préciser qu'elle pourra faire des propositions au Gouvernement. Puisqu'il n'y aura pas de décret d'application, il est préférable que cette précision figure dans la loi.

M. Jean-Luc Warsmann. Mais elle n'a rien de législatif !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Conseil d'Etat qui a examiné cet article n'y a pas vu malice. Le Gouvernement se range à l'avis du Conseil d'Etat.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 50.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11

M. le président. « Art. 11. – Le conseil supérieur de la déontologie de la sécurité remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité. Ce rapport est rendu public. »

M. Léonetti a présenté un amendement, n° 41, ainsi rédigé :

« A la fin de la première phrase de l'article 11, substituer aux mots : "sur les conditions d'exercice et les résultats de son activité", les mots : "général, après transmission des informations nécessaires par les autorités ministérielles, les autorités judiciaires et les organismes de contrôle, auquel s'ajoute le bilan de son activité propre et permettant d'édicter des recommandations générales". »

La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Amendement défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. L'amendement a été rejeté par la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 41.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 11.
(*L'article 11 est adopté.*)

Article 12

M. le président. « Art. 12. – Les membres du conseil, ses agents, ainsi que les personnes que le conseil consulte par application du dernier alinéa de l'article 5, sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports prévus aux articles 7 et 11. »

Je mets aux voix l'article 12.

(*L'article 12 est adopté.*)

Article 13

M. le président. « Art. 13. – Les crédits nécessaires au conseil pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre. Le président est ordonnateur des dépenses du conseil. Il nomme les agents du conseil. »

M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 19, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la dernière phrase de l'article 13 :
"Il nomme ses agents et a autorité sur ses services." »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Amendement de précision.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 19.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 13, modifié par l'amendement n° 19.

(*L'article 13, ainsi modifié, est adopté.*)

Après l'article 13

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 20 et 45, pouvant faire l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 20, présenté par M. Le Roux, rapporteur, est ainsi rédigé :

« Après l'article 13, insérer l'article suivant :

« Est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 francs d'amende le fait d'entraver l'action de la commission nationale de déontologie de la sécurité :

« 1. Soit en s'opposant à l'exercice de vérifications sur place ;

« 2. Soit en refusant de communiquer à ses membres ou à ses agents les renseignements et documents utiles à la mission qui leur est confiée par la commission ou en dissimulant lesdits documents ou renseignements ou encore en les faisant disparaître. »

L'amendement n° 45, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Après l'article 13, insérer l'article suivant :

« Est puni d'une amende de 50 000 francs, le fait de ne pas communiquer au conseil 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 aux mêmes articles, à ses convocations, ou d'empêcher les membres du conseil d'accéder, dans les conditions prévues à l'article 6, aux locaux professionnels.

« Les personnes physiques encourent également les peines complémentaires suivantes :

« 1. L'interdiction des droits civils, civiques et de famille, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal ;

« 2. L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal.

« 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 :

« 1. L'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-28 du code pénal ;

« 2. L'exclusion des marchés publics, suivant les modalités prévues par l'article 131-39-5° du code pénal ;

« 3. L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, suivant les modalités prévues par l'article 131-39-9° du code pénal. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 20.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Il s'agissait, par cet article additionnel, de créer un délit d'entrave. Il semble que le Gouvernement ait eu le même souci puisqu'il a déposé un amendement dont la rédaction, qui va dans le même sens, est peut-être plus satisfaisante.

En conséquence, je retire l'amendement n° 20.

M. le président. L'amendement n° 20 est retiré.

La parole est à M. le ministre, pour défendre l'amendement n° 45.

M. le ministre de l'intérieur. Cet amendement vise à ramener les amendes et les peines encourues à des proportions un peu moins exorbitantes que celles qui étaient initialement prévues. Il va dans le sens souhaité par la commission.

M. le président. Qui s'est déjà exprimée !

Je mets aux voix l'amendement n° 45.

(*L'amendement est adopté.*)

Article 14

M. le président. « Art. 14. – La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte, à l'exception des personnes mentionnées à la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 1^{er}. »

L'amendement n° 46 du Gouvernement a été retiré.

M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 21 rectifié, ainsi libellé :

« Après les mots : “à l'exception”, rédiger ainsi la fin de l'article 14 : “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” ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Amendement de coordination avec la nouvelle définition que nous avons adoptée à l'article 1^{er}.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 14, modifié par l'amendement n° 21 rectifié.

(L'article 14, ainsi modifié, est adopté.)

Titre

M. le président. Je donne lecture du titre du projet : « Projet de loi portant création d'un conseil supérieur de la déontologie de la sécurité »

M. Le Roux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 22, ainsi rédigé :

« Dans le titre du projet de loi, substituer aux mots : “d'un conseil supérieur de la déontologie”, les mots : “d'une commission nationale de déontologie”. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Amendement de coordination, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 22.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, le titre du projet de loi est ainsi modifié.

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Sur tous les bancs de cette assemblée, chacun est convaincu de la nécessité de faire respecter, dans toutes les professions, sur un plan général et notamment en matière de sécurité, des règles de déontologie.

La discussion que nous avons eue pendant plusieurs heures a mis en évidence les craintes que mes collègues des autres groupes de l'opposition et que moi-même avons exprimées. En effet, le projet de loi comporte beaucoup d'imprécision. Surtout, il pose un problème de

fond, celui de la situation de concurrence dans laquelle la commission nationale se trouvera par rapport au pouvoir hiérarchique, en particulier par rapport à l'autorité judiciaire.

Avant même que le texte ne nous revienne pour une deuxième lecture, je voudrais dire que nous faisons d'abord confiance à l'autorité judiciaire pour sanctionner les infractions à la déontologie qui peuvent être commises.

Nous ne pouvons admettre les quelques débordements qui ont pu avoir lieu ici ou là tendant à dévoiler des “secrets cachés” ou à dénoncer certains comportements. En ce qui nous concerne, nous n'avons pas besoin de cette loi, nous n'avons pas besoin de cette discussion pour faire confiance aux forces de l'ordre, aux gendarmes et aux policiers, ainsi qu'à tous ceux qui contribuent au maintien de l'ordre républicain.

Compte tenu de toutes les réserves que nous avons émises, il est hors de question que le groupe du RPR vote le projet de loi en son état actuel.

M. le président. La parole est à M. Jean-Antoine Léonetti.

M. Jean-Antoine Léonetti. Personne ne s'étonnera que le groupe de l'UDF envisage de ne pas voter le projet. Les raisons de cette attitude sont évidentes.

D'abord, le renvoi en commission a trouvé *a posteriori* sa justification dans la confusion qui a présidé à l'examen des amendements. Il y a même eu un score sans précédent : zéro à zéro, cependant que d'autres amendements n'étaient pas défendus. On a vu le ministre tenter de rappeler la majorité à la raison lorsqu'elle souhaitait instaurer, à travers la future commission, une justice au-dessus de la justice.

Qui est contre la déontologie, contre la morale, contre le devoir, contre le respect des droits de l'homme ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Vous !

M. Jean-Luc Warsmann. Ah ça alors !

M. Jean-Antoine Léonetti. Il est facile, chaque fois que nous ne votons pas un texte que vous proposez, d'affirmer que nous ne sommes ni moraux, ni républicains, ni déontologiques. Force est de constater que vous n'avez pas trouvé le juste équilibre entre la déontologie et la loi, entre la règle et le droit, entre la nouvelle autorité, que vous avez essayé de renforcer puis de minimiser, et l'autorité judiciaire.

Quand on sait qu'un sénateur pourra débarquer dans un commissariat à six heures du matin pour demander communication de pièces et que, si ces pièces ne lui sont pas immédiatement données...

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Vous choisissez un cas difficilement crédible !

M. Jean-Antoine Léonetti. ... cela pourra être sanctionné par une amende de plus de 10 000 francs et une peine d'emprisonnement, on se dit que la commission des lois n'a pas fait correctement son travail.

J'en viens au rôle des parlementaires.

C'est faire bien peu de cas de la représentation nationale que de confier des responsabilités à un organisme dit indépendant, qui ne représente pas la population, et que d'affirmer, comme vous l'avez fait, monsieur le rapporteur, que le Parlement n'a qu'un rôle de boîte aux lettres.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est en effet ce qu'a dit le rapporteur !

M. Jean-Antoine Léonetti. Je ne suis pas là pour recevoir des lettres de plainte ni pour faire le tri entre celles que je transmettrai peut-être de façon abusive et qui pourraient aboutir à une plainte en diffamation contre moi-même, et celles que je transmettrai plus facilement à cette sorte de commission d'enquête qui serait un organisme pseudo-juridique, qui concurrencerait la justice et jetterait la suspicion.

Vous avez affirmé qu'il n'y avait aucune suspicion. Mais alors pourquoi autoriser une perquisition sans préavis ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Vous mélangez tout !

M. Jean-Antoine Léonetti. Pourquoi l'autoriser s'il n'y a rien à cacher ?

Laissons donc faire la justice ! Laissons donc agir les autorités administratives et édictons des règles générales de déontologie !

M. Bruno Le Roux. Vous n'avez pas travaillé sur ce texte pendant trois mois ! Vous n'arriverez pas en quatre heures à rattraper votre retard !

M. Jean-Antoine Léonetti. Je n'ai pas l'impression d'être en retard ! Quant à vous, monsieur le rapporteur, vous n'avez pas toujours su quand vous deviez défendre les amendements que vous aviez vous-même proposés.

Qu'il s'agisse de déontologie, de morale ou de devoir, l'opposition n'a pas de leçons à recevoir de l'actuelle majorité, et de vous en particulier.

M. Bruno Le Roux, rapporteur. C'est Debré qui n'a pas fait fonctionner le conseil !

M. le président. La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. M. le ministre nous a dit que ce projet était à inclure dans une politique d'ensemble touchant à la sécurité. Un tel texte a sans doute sa place dans un discours sur la sécurité, mais nous n'en voyons, pour notre part, ni la portée pratique ni l'utilité. Le débat de cet après-midi a d'ailleurs montré qu'il y avait énormément d'incertitudes dans la pensée de la majorité sur ce sujet, et la défense, ou la non-défense, de certains amendements illustre mes propos.

Nous pensons que le comportement irréprochable – je préfère employer cette expression, qui est nette, plutôt que le terme « déontologie », qui s'applique mieux à d'autres professions – des forces de police, car c'est cela qui est important –, procède avant tout de l'exercice rigoureux ; sans relâche, de l'autorité hiérarchique. Et je sais que le ministre de l'intérieur exerce cette autorité, même si tous les membres de sa majorité n'ont pas forcément, sur ce point, les mêmes conceptions que lui. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Blazy. Dans l'Alliance, vous avez les mêmes conceptions sur tout ?

M. François Goulard. En cas d'entorse à la loi, aux règles, c'est avant tout à la justice de se prononcer. Il y va de l'affirmation de ce principe fondamental selon lequel l'autorité judiciaire est le défenseur de la liberté individuelle.

Nous persistons à penser que l'instauration de ce nouveau « machin », de cette autorité administrative indépendante ne fera que troubler les esprits, que semer la confusion dans l'opinion. Nous préférons que l'autorité judiciaire puisse dire le plus clairement possible à partir de quand la limite est franchie. C'est la raison principale pour laquelle les députés du groupe DL sont hostiles à ce projet de loi.

M. Jean-Luc Warsmann et M. Jean-Antoine Léonetti. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. Je serai bref, car notre débat a été riche et beaucoup d'arguments ont d'ores et déjà été échangés.

Ce texte important correspond aux engagements pris à la fois par cette majorité et par M. le Premier ministre, lors de sa déclaration de politique générale. Pour notre part, nous sommes satisfaits qu'il nous soit présenté aujourd'hui. D'ailleurs, le projet s'inscrit dans l'évolution qui a été celle de la réflexion des différents gouvernements au cours des années précédentes sur les questions de déontologie et, de ce point de vue, il tire les leçons de ce qui a d'ores et déjà été mis en place par les gouvernements successifs.

Ce n'est pas un texte de suspicion. C'est au contraire un texte de clarification, qui permettra précisément aux institutions chargées de la sécurité, en particulier à la police, de renforcer leur lien avec la population. La police a d'ailleurs tout à y gagner, car une autorité indépendante sera garante de la déontologie de son action.

L'instance que nous créons ne concurrencera pas l'autorité judiciaire, qui conserve l'ensemble de ses prérogatives.

M. Jean-Antoine Léonetti. Il vaut mieux !

M. François Goulard. C'est heureux !

M. Christophe Caresche. Ce texte ne contient rien qui soit de nature à remettre en cause l'autorité judiciaire. Celle-ci pourra évidemment être saisie par les plaignants de la même façon qu'aujourd'hui.

Nous avons simplement essayé de donner à ce conseil, ou plutôt à cette commission, puisque nous avons changé son appellation, de véritables prérogatives, de véritables pouvoirs d'investigation. Nous avons trouvé un équilibre entre le pouvoir qu'une commission de ce type doit nécessairement avoir, tout simplement pour exercer sa mission, et le maintien des prérogatives de l'autorité judiciaire. De ce point de vue, la commission n'empiétera en rien sur l'autorité judiciaire. Le groupe socialiste votera ce texte.

M. le président. Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, vous m'avez chacun demandé la parole, mais il ne serait pas d'usage que je vous la donne pour intervenir entre les explications de vote et le vote.

Je vous donnerai donc la parole après le vote, si vous souhaitez encore vous exprimer.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

M. le président. Monsieur le ministre, souhaitez-vous toujours intervenir ?

M. le ministre de l'intérieur. Je renonce !

M. le président. Et vous, monsieur le rapporteur ?

M. Bruno Le Roux, rapporteur. Monsieur le président, je ne renonce pas. Je voulais simplement saluer le travail de la commission et me féliciter qu'un grand nombre

d'amendements d'origine parlementaire aient été intégrés dans un texte de cette importance. Cela prouve la très grande efficacité de notre travail commun, qui a permis d'enrichir ce texte. Je voulais, enfin, remercier M. le ministre.

M. Jean-Antoine Léonetti. Vos arguments nous confortent dans notre position !

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Discussion de la proposition de résolution, n° 741, de

M. Henri Nallet sur les propositions de la Commission européenne en matière de réforme de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane (n° E 1004) :

M. Daniel Marsin, rapporteur au nom de la commission de la production et des échanges (rapport n° 863) ;

M. Henri Nallet, rapporteur au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne (rapport d'information n° 738).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures vingt-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

