

LA COMMISSION NATIONALE DE DEONTOLOGIE DE LA SECURITE

Laurent CHARLES *

Ancien stagiaire à la CNDS

Ancien étudiant du Master 2 professionnel droits de l'Homme et droit humanitaire

Le 11 juillet 2007, dans le cadre du litige opposant Nicolas Sarkozy et le groupe de rap « La Rumeur », la Cour de cassation a cassé la décision de relaxe de la Cour d'Appel de Paris en date du 22 juin 2006. L'affaire portait sur des propos tenus par ces musiciens envers la police nationale. « La Rumeur » accusait certains membres de ce corps d'avoir commis de nombreux meurtres et bavures policières. L'ancien ministre de l'Intérieur, qui s'exprimait le 22 septembre 2006 sur les ondes de la radio RTL affirmait, pour sa part, que « depuis quatre ans et demi qu'[il était] ministre de l'Intérieur, à aucun moment et d'aucune façon, il n'y a jamais eu de bavure »¹. De telles affirmations montrent qu'il existe une réelle rupture entre la vision de l'actuel Président de la République laissant entendre que la police française est sans doute la meilleure du monde - voire de tous les temps, puisqu'elle ne commet pas une seule bavure - et la perception d'une partie de la population qui considère que la police n'est plus intègre et représente un danger. Il est donc apparu essentiel d'examiner le comportement des agents de cette autorité. Cette nécessité de contrôler l'activité des agents de la police nationale et plus généralement des forces de sécurité agissant sur le territoire français a certainement justifié la création de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS).

Née en 2000, cette Autorité administrative indépendante (AAI) a pour mission de veiller au respect de la déontologie de la part des acteurs de la sécurité sur le territoire français. Cet objectif est difficile à atteindre en raison du contexte dans lequel elle doit intervenir. Les agents exercent leur mission dans des conditions précaires et manquent de moyens. Ils sont également soumis à des pressions hiérarchiques de résultat. Ils sont parfois insuffisamment formés et peuvent nourrir des préjugés envers une certaine couche de la population. Celle-ci peut développer parallèlement des stéréotypes à l'égard des forces de l'ordre dont les membres sont perçus comme des personnes immorales. La CNDS souhaite donc identifier les comportements de ces agents contraires à l'éthique avec en ligne de mire le but de réconcilier ces deux France qui s'opposent.

Pour certains, la CNDS est un organe superfétatoire éloigné des réalités du terrain. Cet organe ne serait pas à même de corriger le comportement des forces de sécurité à la différence des autorités disciplinaires et des juridictions pénales. Pour d'autres, cet

* Les opinions émises par l'auteur de la note d'actualité sont personnelles et n'engagent pas la CNDS. L'auteur est tenu par une obligation de confidentialité quant aux affaires traitées par la CNDS.

¹ Interview disponible sur : <http://www.rtl2007.fr/chroniques/invite/0/nicolas-sarkozy-3286.html>.

organisme est un moyen d'expression pour tous ceux qui sont brimés et meurtris au jour le jour par des comportements d'autorités non conformes à la déontologie.

Ainsi, a été confiée à la CNDS une mission d'une grande importance dont on doute qu'elle puisse l'accomplir en raison de ses pouvoirs pouvant paraître limités et du contexte dans lequel elle les exerce. Dès lors, comment la CNDS peut-elle accomplir sa mission avec des pouvoirs limités pour une compétence aussi étendue, une défiance des pouvoirs publics en raison de son indépendance et un contexte difficile ?

Après s'être penché de façon liminaire sur la création de la CNDS (I), nous nous intéresserons à sa nature et sa fonction (II). Ensuite, nous étudierons ses moyens d'action (III) pour conclure notre raisonnement sur les obstacles à son essor (IV).

I. - LA CREATION DE LA CNDS

La CNDS a été créée dans un contexte particulier (A) influencé par les expériences étrangères (B).

A. - Le contexte de la création de la CNDS

L'idée d'installer une AAI chargée de s'assurer du respect de la déontologie dans le domaine de la sécurité remonte à 1997. En juin de cette année, Lionel Jospin, alors Premier ministre, faisait sa déclaration de politique générale où il annonçait son intention de créer un tel organe de contrôle. Au mois d'octobre, au colloque de Villepinte, il faisait à nouveau part de cette idée. Ainsi le 14 janvier 1998, Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur, dépose un projet de loi prévoyant la création d'un « Conseil Supérieur de la Déontologie de la Sécurité ». Finalement, après des amendements soutenus par la Commission des Lois², une loi du 6 juin 2000³ crée non pas le « Conseil Supérieur de la Déontologie de la Sécurité » mais la « Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité ». En fait, le terme « Commission » a été préféré à celui de « Conseil », car ce mot rappelle le « Haut conseil de la déontologie de la police nationale », un ancien organe traitant de la déontologie policière. De même, « nationale » s'est substituée à « supérieur » pour favoriser des liens plus étroits avec la population⁴. Il aura donc fallu trois ans pour installer la CNDS. Même si ce temps est relativement court, à l'heure de l'inflation législative et de l'abandon de nombreuses réformes, le maintien de ce projet est la marque du profond désir du gouvernement de lutter contre les manquements à la déontologie dans le domaine de la sécurité.

² DE RICHEMONT Henri, *Rapport n° 173 sur le projet de loi portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité*, 2000.

³ Loi n° 2000-494.

⁴ DE RICHEMONT Henri, *Rapport n° 173, op. cit.*, pp. 14, 23 et 38.

D'ailleurs, depuis les années 70, de nombreuses règles en matière de déontologie de la sécurité ont été établies par les pouvoirs publics⁵. Il était donc nécessaire qu'un organe vérifie leur application. La CNDS a pris fonction le 25 janvier 2001, date de la première réunion de ses membres. Il s'agit donc d'une institution récente même si, en vérité, de tels organes existent dans d'autres Etats depuis plus longtemps. Ceux-ci ont certainement influencé la création de la CNDS.

B. - L'influence des expériences étrangères⁶

Dans de nombreux pays européens, ainsi qu'en Amérique du Nord, des organes contrôlant des manquements à la déontologie dus à des acteurs de la sécurité, essentiellement la police, ont été institués. Tout d'abord, en Belgique, la loi organique du 18 juillet 1981 relative au contrôle des services de police et de renseignement a créé le « Comité permanent de contrôle des services de police », également appelé « Comité P ». Cet organisme indépendant composé de 5 membres est chargé d'enquêter sur les activités, les méthodes et les normes internes de l'ensemble des forces de police et des personnes compétentes pour rechercher et constater des infractions. Le Comité P dispose d'un pouvoir d'investigation en cas d'infraction pénale commise par un fonctionnaire de police. Il peut s'autosaisir suite à une plainte d'une victime auprès de son service d'enquête ou agir sur demande des assemblées parlementaires, du ministre responsable, ou encore sur requête de l'autorité compétente. Pour chaque affaire, le Comité publie et remet un rapport à l'autorité qui l'a saisi et au Parlement.

En Angleterre, le *Police and Criminal Evidence Act* de 1984 a institué la *Police Complaints Authority* (PCA), un organe composé de 7 membres. Cette autorité a pour objet de contrôler la manière dont les services de police instruisent les plaintes déposées contre leurs membres. La PCA peut, en collaboration avec le ministère de l'Intérieur, édicter des normes régissant le comportement des forces de police. Elle ne peut être saisie que par le directeur de la police, lequel peut régler à l'amiable les litiges. Cependant, pour les affaires les plus graves, les homicides ou blessures graves par exemple, la saisine de l'autorité est obligatoire. Dès qu'elle est saisie, elle nomme un directeur d'enquête extérieur et, selon les conclusions de ce dernier, elle décide soit de classer l'affaire soit d'engager des poursuites disciplinaires ou pénales.

En Irlande du Nord, de 1987 à 1998, l'*Independent Commission for Police Complaints* a été saisie de plaintes contre la police dans des affaires ayant causé la mort ou des blessures graves. Cet organisme a été remplacé en 1998 par l'*ombudsman* de la police qui dispose de pouvoirs d'investigation et de recommandation. Il est saisi par des plaintes émanant de particuliers.

⁵ Par exemple, en ce qui concerne la Police nationale, on peut noter la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité et le décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale, sans oublier toutes les instructions du ministre de l'intérieur.

⁶ MAUGEY Claire, *La Commission nationale de déontologie de la sécurité*, mémoire pour le Master II droit et stratégies de la sécurité, Université Paris II, juin 2007, pp. 33-34 ; *Etude thématique du rapport annuel 2002 de la CNDS*, pp. 106 à 126 ; site Internet de la CNDS, rubrique *présentation de la commission, les exemples étrangers*, www.cnds.fr ; DE RICHEMONT Henri, *Rapport n° 173, op. cit.*, p. 18.

Des organes de contrôle de la déontologie de la sécurité ont également été installés en Amérique du Nord, au Canada en particulier. En effet, au niveau fédéral, le Canada a institué en 1988 la « Commission des plaintes contre la gendarmerie royale du Canada ». Cet organe civil a pour mission de contrôler le comportement des membres de la gendarmerie royale du Canada. Il peut être saisi par les particuliers ou par la présidente de la Commission. Il n'a pas de pouvoir d'enquête mais peut rendre des conclusions ou des recommandations qui seront publiées dans un rapport envoyé au Commissaire de la gendarmerie royale du Canada.

Au Québec, deux organes de contrôle de la police ont été créés suite à l'adoption de la loi sur l'organisation policière, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1990 : il s'agit du « Commissaire à la déontologie » et du « Comité de déontologie policière ». Le premier est l'organe de réception des plaintes des particuliers pour une violation du code de déontologie policière, une réglementation prévue par la même loi. Une fois la plainte examinée, le Commissaire peut procéder à une conciliation ou mener une enquête. Il possède un pouvoir de recommandation et peut transmettre les affaires dont il a été saisi au Procureur général ou au « Comité de déontologie policière ». Cependant, s'il est insatisfait de la décision du Comité, il peut faire appel devant la Cour d'Appel du Québec. En revanche, le Comité de déontologie policière est un lieu de recours contre les décisions de refus d'enquête prises par le commissaire. Il a également pour objet, en cas de saisine par ce dernier, de prononcer des sanctions contre les policiers ayant commis des manquements à la déontologie. Comme il a été souligné précédemment, il est possible d'interjeter appel devant la Cour d'Appel du Québec pour les décisions qu'il a prises. Par conséquent, les nombreux exemples étrangers antérieurs à la création de la CNDS ont pu influencer le législateur français par leur ancienneté et leur utilité. De plus, ces autorités ont fonctionné efficacement dans des ordres juridiques aussi bien de *civil law* que de *common law*. Mais cette réussite s'explique sans doute par la nature et la fonction de ces organes.

II. - LA NATURE ET LA FONCTION DE LA CNDS

La CNDS a pour particularité d'être une autorité indépendante (A) dont la compétence et les objectifs sont d'actualité (B).

A. - L'indépendance de la CNDS

La CNDS jouit d'une indépendance en raison de son statut d'AAI (1). Cette indépendance reste cependant limitée (2).

1. - Le statut d'autorité administrative indépendante

Au point de vue statutaire, la CNDS est une AAI, ce qui constitue un atout pour lutter contre les manquements à la déontologie de la part des acteurs de la sécurité. Comme

l'indique Mokhtar Lakehal : « le droit public français a créé cette catégorie d'organes administratifs, pour les soustraire aux diverses pressions, que risque de subir toute administration de ce pays de la part de l'Exécutif, perçu comme un pouvoir politique au sein de l'Etat »⁷. Ainsi, le fait d'être une AAI garantit, en principe, à la CNDS d'échapper aux pressions du pouvoir exécutif par l'absence de lien de contrôle hiérarchique ou de tutelle. Or, la sécurité est par définition un domaine régalién de l'Etat, même si cette tâche est de plus en plus déléguée aux Etablissements publics et aux entreprises privées. Ainsi, en l'absence d'indépendance de la CNDS, dans un domaine aussi sensible que la sécurité, cet organe de contrôle ne pourrait pas exercer sa mission librement, surtout lorsque seraient en cause des agents publics.

La CNDS dispose, par ailleurs, d'une réelle indépendance, en raison de sa composition. Composée à l'origine de 8 membres, elle en compte désormais 14 depuis la loi du 18 mars 2003⁸. Parmi eux, on distingue le Président de la Commission qui est nommé par un décret du Président de la République, un membre nommé par la Cour de Cassation, un conseiller maître nommé par la Cour des Comptes, un membre nommé par le Conseil d'Etat, 4 parlementaires issus de la majorité et de l'opposition⁹, et 6 membres cooptés. Les membres sont chargés d'instruire les affaires dont est saisie la CNDS et de constater s'il y a ou non manquement à la déontologie. Ils sont ainsi désignés par des autorités différentes au sein de l'Etat, ayant des fonctions distinctes, ce qui garantit leur indépendance. Cette indépendance est d'autant plus assurée que le gouvernement ne nomme aucun membre.

Ces professionnels sont aidés dans leur tâche par 4 rapporteurs adjoints dont deux à temps plein¹⁰. Ces derniers sont recrutés par le Président de la Commission et la Secrétaire Générale sur la base de contrats à durée déterminée (CDD). En effet, la loi permet aux AAI, par le biais d'un décret du Conseil d'Etat, d'échapper à l'obligation de recruter des fonctionnaires titulaires sur les emplois permanents dont elles disposent¹¹. Ainsi, engagés pour une durée limitée et n'étant pas des agents publics, les rapporteurs adjoints peuvent rester neutres.

En outre, les tâches administratives sont gérées par la Secrétaire générale, aidée par son assistante. Leur indépendance provient également de leur soumission à un CDD. La CNDS dispose également d'une comptable et le Président d'une secrétaire, toutes deux tenues par une obligation de confidentialité.

⁷ LAKEHAL Mokhtar, *Dictionnaire de Science Politique*, L'Harmattan, 2005, p. 46.

⁸ Au 1^{er} janvier 2008, les membres sont : M. Roger BEAUVOIS, Président de la CNDS ; M. Jean-Patrick COURTOIS, sénateur de Saône-et-Loire ; M. Jean-Claude PEYRONNET, sénateur de la Haute-Vienne ; M. Christophe CARESCHE, député de Paris ; M. Michel VOISIN, député de l'Ain ; M. Philippe MARCHAND, conseiller d'Etat ; Mme Dominique COMMARET, avocat général honoraire à la Cour de cassation ; M. Louis GAUTIER, conseiller à la Cour des comptes ; Mme Catherine WIHTOL DE WENDEN, directrice de recherches au CERI (CNRS – FNRS) ; M. Jacques NICOLAÏ, commissaire divisionnaire honoraire de la police nationale ; M. Patrick CHARLOT, professeur des universités en médecine légale, responsable des urgences médico-judiciaires, Hôpital Jean Verdier (Assistance publique des hôpitaux de Paris) ; Mme Sophie BODY-GENDROT, professeur des universités, chercheur Cesdip – CNRS – Ministère de la justice ; M. Pierre LYON-CAEN, avocat général honoraire à la Cour de cassation ; M. Francis TEITGEN, avocat, ancien Bâtonnier du Barreau de Paris.

⁹ Depuis la loi du 18 mars 2003. Avant, la Commission ne comptait que deux parlementaires, un député et un sénateur, qui ne devaient pas être obligatoirement issus l'un de la majorité et l'autre de l'opposition.

¹⁰ Depuis janvier 2008. Avant, on comptait 3 rapporteurs adjoints dont un à plein temps.

¹¹ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Au point de vue du fonctionnement, les décisions de la CNDS sont prises par les membres sous une forme collégiale, assurant ainsi l'indépendance de l'institution. Concrètement, à l'Assemblée Plénière (AP), les avis sont discutés par tous les membres ce qui garantit l'objectivité et la neutralité de la CNDS dans le traitement d'une affaire. Quand bien même un membre subirait des pressions, au moment de la délibération, celles-ci ne seraient d'aucun effet sur les avis.

Par ailleurs, les conditions d'exercice du mandat permettent d'éviter les influences extérieures. Les mandats des membres de la CNDS ne sont en effet pas renouvelables¹² et sont limités à six ans¹³. Il en ressort que le président d'une AAI est inamovible même s'il atteint la limite d'âge dans son corps d'origine¹⁴. Toutefois, en ce qui concerne les membres parlementaires, dès que leur mandat d'élu est remis en jeu par des élections, leur fonction prend fin au sein de la CNDS¹⁵. Dans ce cas, la perte de qualité de membre s'explique par la disparition de la légitimité politique.

De plus, s'ajoutent à toutes ces conditions des incompatibilités. Ainsi, l'article 2 alinéa 3 de la loi n° 2000-494 dispose que la qualité de membre de la commission est incompatible avec l'exercice, à titre principal, d'activités dans le domaine de la sécurité. Cette mesure permet d'éviter toute forme de pression en supprimant tout lien contraignant avec des services de sécurité. Cependant, elle exclut des membres qui auraient pu apporter leur expérience en matière de sécurité. Elle peut également alimenter le préjugé selon lequel la CNDS ne connaît pas les réalités du terrain.

Enfin, la CNDS est indépendante puisqu'elle jouit d'une gestion administrative et financière autonome. Elle dispose ainsi de services propres et d'une direction administrative assurée par son président et par la secrétaire générale. Ceux-ci recrutent les rapporteurs adjoints. Hormis les membres qui sont désignés par des hautes autorités de l'Etat¹⁶, 6 membres sont cooptés, c'est-à-dire qu'ils ont été choisis par les huit membres désignés. En ce qui concerne la gestion financière, le président décide des dépenses et consulte les membres sur l'utilisation du budget. En contrepartie, la CNDS est soumise à un contrôle financier qui peut entraver son action et ainsi limiter son indépendance.

2. - Les limites de l'indépendance

Une première limite de l'indépendance de la CNDS a trait à la désignation de son président. Celui-ci est en effet nommé discrétionnairement par le Président de la République, ce qui pourrait nuire à son indépendance vis-à-vis du chef de l'Etat. En substance, celui-ci peut nommer qui bon lui semble à la tête de la CNDS de sorte qu'il pourrait choisir une personne ne le mettant pas trop en cause. Lors de la création du poste de « contrôleur général des lieux de privation de liberté »¹⁷, rôle qui était pressenti pour la CNDS, le choix discrétionnaire du contrôleur par le chef d'Etat a été fortement critiqué. Ainsi il est nommé par décret du Président de la République « après avis de la

¹² Article 2 alinéa 1 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000.

¹³ *Idem*.

¹⁴ CE, Ass, 7 juillet 1989, *Ordonneau*, Lebon, p. 161.

¹⁵ Article 2 alinéa 4 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000.

¹⁶ *Voir supra*.

¹⁷ Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

commission compétente de chaque assemblée ». Pour davantage de conformité au statut d'AAI de la CNDS, il serait probablement adéquat de faire choisir le Président de cette dernière par le Parlement.

Par ailleurs, depuis la réforme du quinquennat¹⁸, le Président de la République est constamment de la même couleur politique que le gouvernement. En effet, la durée du mandat du chef de l'Etat est désormais calquée sur celle des députés si bien qu'il n'y aura plus de changement de majorité au sein de l'Assemblée nationale pendant le mandat du Président de la République, sauf accident de parcours. Or, l'élection de celui-ci détermine et influence directement la majorité aux élections législatives. De plus, le Président de la République ne devrait pas être incité à dissoudre l'Assemblée nationale puisque le gouvernement sera mis en place pour une courte période de 5 ans (autrefois de 7 ans). Il existe donc un risque que le choix du Président de la CNDS par le chef d'Etat soit un véritable choix consensuel pour l'ensemble de l'Exécutif. Certes le Président de la CNDS n'a pas une autorité omnipotente sur cette AAI mais ce membre de la Commission dispose de pouvoirs significatifs puisqu'il recrute les rapporteurs adjoints, qu'il coopte les autres membres, qu'il est ordonnateur des dépenses, qu'il convoque les AP et fixe l'ordre du jour, tranche sur l'établissement du règlement intérieur en cas de partage des voix. De surcroît, il s'agit tout de même de la vitrine de la CNDS. Par sa personnalité et ses prises de position, il engage cette AAI et détermine ses succès futurs.

Un danger plus important réside dans le contrôle des dépenses de la CNDS. En effet, la CNDS est financée par une dotation annuelle au budget du Premier Ministre appelée « coordination du travail gouvernemental »¹⁹. Or ces dotations sont calculées de façon très restreinte si bien que la CNDS a dû faire face jusqu'en 2005 à des gels de crédits alors que parallèlement, forte de son succès, elle enregistrait de plus en plus de saisines²⁰. Cette privation de fonds peut être un moyen pour l'Exécutif de limiter l'action de cette AAI. Cependant, depuis 2005 et suite à un mouvement contestataire, les moyens de la CNDS ont été renforcés²¹.

Dans la même intention, depuis une loi de 2007, un commissaire du Gouvernement²², qui peut être accompagné ou assisté par des commissaires adjoints, participe aux travaux de la Commission²³. Il est nommé par le Premier ministre et a pour mission de représenter le Gouvernement. Il dispose seulement d'une fonction consultative, mais il pourrait influencer les membres lors des délibérations en faisant apparaître les vues du Gouvernement. Cette interférence dans le pouvoir de recommandation de la CNDS semble témoigner d'une méfiance du Gouvernement vis-à-vis de l'activité de cette AAI. Néanmoins, la présence du commissaire du Gouvernement pourrait également apporter davantage de légitimité au travail de la CNDS comme il a été le cas pour la COB. Les ministères pourraient alors appliquer plus facilement ses recommandations. Cette réserve des ministères s'explique par le domaine de compétence et les objectifs de la CNDS qui touchent à une activité régaliennne de l'Etat : la sécurité.

¹⁸ Référendum du 24 septembre 2000, ayant porté le mandat du Président de la République à 5 ans.

¹⁹ Article 14 de la loi n° 2000-494 modifiée par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

²⁰ MAUGEY Claire, *La Commission Nationale de déontologie de la sécurité*, op. cit., pp. 53-54 ; IMACHE Tassadit, « Déontologie et sécurité publique, l'affaire de tous », *Le Monde*, 23 septembre 2005, p. 15.

²¹ Voir infra.

²² Il s'agit de M. Pierre DEBUE.

²³ Loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance modifiant l'article 4 de la loi n° 2000-494.

B. - La compétence et les objectifs de la CNDS

La compétence de la CNDS, c'est-à-dire la déontologie de la sécurité, est un domaine d'actualité (1) qui intéresse de plus en plus les Français avec en ligne de mire la volonté d'améliorer les pratiques et pacifier les relations avec le public (2).

1. - La déontologie de la sécurité : un sujet d'actualité

La déontologie est un mot souvent utilisé dans le langage courant dont le sens paraît obscur. Pour reprendre la formule de Saint Augustin sur « le temps »²⁴, on sait ce que c'est sans pouvoir l'expliquer. Selon le dictionnaire Larousse de 2004, le mot « déontologie » provient du grec et des mots *deon/deontos*, « ce qu'il faut faire », et *logos*, « discours ». Ainsi il signifierait « discours sur ce qu'il faut faire ». Il s'agit dans un sens étroit de l'« ensemble des règles et des devoirs qui régissent une profession, la conduite de ceux qui l'exercent, les rapports entre ceux-ci et leurs clients ou le public ». Par conséquent, la déontologie tend à régler le comportement des employés dans un corps de métier aussi bien entre eux que dans les relations avec le public. Étymologiquement, la déontologie est également qualifiée de « science des devoirs »²⁵. Cette périphrase contient la même signification que « le discours sur ce qu'il faut faire » : établir des règles comportementales dans l'exercice d'une profession donnée. Mais elle signifie aussi la volonté de créer un état d'esprit au sein d'une profession.

Alors, la déontologie est-ce l'éthique, le droit, la morale ? Selon M. de Richemont, elle diffère du droit et de la morale même si elle nourrit certaines relations avec ces deux notions²⁶. Elle n'est pas du droit puisqu'un manquement à la déontologie n'est pas forcément une violation d'une règle juridique. Par exemple, un officier de police judiciaire dispose du droit de placer un individu en garde à vue pour les nécessités d'une enquête suite à une décision du procureur de la République. Pourtant, un usage disproportionné, mais toujours dans le cadre légal, pourra être considéré comme une violation de règles déontologiques et non une violation de la loi. Cependant avec la codification constante des règles déontologiques celles-ci ont tendance à devenir juridiques.

La déontologie n'est pas non plus la morale ni l'éthique, qui se réfère à la morale. En effet, ces notions renvoient à des comportements à tenir dans une société donnée ou à des conduites tenues pour universellement valables. Ces règles intangibles et intemporelles se fondent sur la théorie du bien et du mal. Or la déontologie est moins générale puisqu'elle s'applique à des professions et dépasse le clivage du bien et du mal. Il s'agit de devoirs auxquels des agents doivent se conformer. Toutefois, ces devoirs s'apparentent souvent à des comportements éthiques ou moraux. Ainsi comme l'indique Pierre Truche en définissant la déontologie « ce qui est en cause ici, c'est, d'une part, la décision d'user ou

²⁴ *Les Confessions*, Saint Augustin, livre 11, Chapitre 14, par. 17, Gallimard, Bibliothèque de La Pléiade, 1998.

²⁵ Définition disponible sur le site de la CNDS, www.cnds.fr ; DE RICHEMONT Henri, *Rapport n° 173 sur le projet de loi portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité*, 2000, p. 7.

²⁶ *Idem*.

non, des pouvoirs conférés par la loi et, d'autre part, en cas de réponse positive, de ne les utiliser que dans la mesure strictement nécessaire à l'intérieur du cadre légal. C'est la soumission de l'action à des principes directeurs dictant les conditions d'application de la loi »²⁷.

Pour sa part, le terme « sécurité » renvoie à une préoccupation croissante des Français depuis les années 80. Cet intérêt a connu son apogée lors de l'élection présidentielle de 2002. La sécurité se fonde sur le mot *securus/securitas* qui signifie « sûr ». Elle désigne donc selon le dictionnaire Larousse de 2004, la « situation dans laquelle quelqu'un, quelque chose n'est exposé à aucun danger, à aucun risque d'agression physique, d'accident, de vol, de détérioration ». Il s'ensuit que la sécurité s'apparente à la situation où un individu n'a rien à craindre.

La sécurité a tellement eu de succès qu'elle s'est érigée en droit fondamental. L'actuel Président de la République déclarait d'ailleurs en 2002 qu'elle était « un droit fondamental et la première des libertés »²⁸, ce qui peut paraître étonnant vu que la sécurité est souvent opposée à la liberté²⁹. C'est ainsi que dans la loi sur la sécurité intérieure de 2003 était affirmé : « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives »³⁰. Il ressort de son statut de droit fondamental qu'elle s'adresse à tous et même à ceux qui y portent atteinte. Il est donc nécessaire que les acteurs de la sécurité ne profitent pas de leurs pouvoirs conférés par la loi pour porter préjudice à la sécurité des citoyens. Par conséquent, la CNDS a été créée pour satisfaire les demandes des Français en ce qui concerne la déontologie de la sécurité. Mais cette ambition va plus loin que le simple contrôle de faits perçus comme des manquements à la déontologie : la CNDS entend améliorer les pratiques et pacifier les relations entre les services de sécurité et le public.

2. - L'ambition d'améliorer les pratiques et de pacifier les relations

La CNDS a pour mission de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des missions de sécurité. Cette attribution est liée au fait que la sécurité est un droit fondamental et qu'elle s'applique à tous. De plus, selon l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, « la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée », l'exercice de mission de sécurité se fait donc dans le respect de l'intérêt général. Or, les manquements à la déontologie se ressentent de plus en plus au sein de la population française créant ainsi une défiance vis-à-vis des forces de l'ordre. C'est ainsi que M. de Richemont évoque des « comportements qui, pris individuellement ne sont pas susceptibles de sanctions disciplinaires ou pénales mais heurtent régulièrement les citoyens dans leur vie quotidienne »³¹.

²⁷ TRUCHE Pierre, « La déontologie de la sécurité », in *Liberté, justice, tolérance. Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruylant, 2004, vol. II, p. 1558.

²⁸ Communiqué du Conseil des Ministres du 23 octobre 2002.

²⁹ LOCHAK Danièle, *Les droits de l'Homme*, Repères, La Découverte, pp. 106-107.

³⁰ Article 1 de la Loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003.

³¹ DE RICHEMONT Henri, *Rapport n° 173 sur le projet de loi portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité*, 2000, p. 29.

Cette réconciliation passe obligatoirement par une amélioration des pratiques. Le même auteur énonce que la CNDS a pour ambition de « faire émerger un socle de règles commun à l'ensemble des acteurs publics et privés de la sécurité »³². Améliorer les comportements des agents permettra donc de renforcer la confiance des citoyens envers les acteurs professionnels de la sécurité.

Cette ambition a également pour effet de renforcer l'autorité des forces de sécurité qui, fortes d'une confiance retrouvée, disposeront de davantage de marge de manœuvre et de meilleures conditions pour exercer leur mission. Grâce à son contrôle, la CNDS garantit plus de transparence et détermine ce qu'est un manquement à la déontologie, dressant ainsi un inventaire de ce qui est ou non une violation de cette obligation. Elle propose également des modifications législatives en vue d'améliorer les pratiques. A cet égard, la CNDS dispose de moyens, parfois originaux, pour remplir sa mission.

III. - LES MOYENS D'ACTION DE LA CNDS

La CNDS dispose de pouvoirs originaux par rapport aux autres AAI (A) et elle apparaît complémentaire des autres lieux de recours contre des manquements à la déontologie (B).

A. - Des pouvoirs originaux par rapport aux autres AAI

De manière générale, les AAI possèdent quatre types de pouvoirs : le pouvoir d'injonction, le pouvoir de prendre des décisions individuelles, le pouvoir réglementaire et le pouvoir de sanction. A la différence de nombreuses AAI³³, la CNDS ne dispose ni du pouvoir réglementaire ni du pouvoir de sanction³⁴. Elle possède tout d'abord un pouvoir d'exhortation qui est lié à son pouvoir d'enquête. En effet, l'exhortation qui consiste à encourager, inciter quelqu'un à agir d'une certaine manière est utilisée par la CNDS de manière incidente et souvent dans le cadre de son pouvoir d'investigation. C'est ainsi que cet organisme peut réclamer, sur la base d'une demande motivée, aux autorités publiques ou privées de lui communiquer des pièces³⁵. Il peut également consulter des experts³⁶ et organiser des vérifications sur place, c'est-à-dire dans des lieux publics ou des locaux professionnels³⁷. Il demande aussi la convocation des agents de sécurité. La CNDS peut

³² *Ibid.*, p. 31.

³³ Commission Nationale Informatique et Liberté, Commission des Opérations de Bourse (COB), Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

³⁴ La Commission d'Accès aux documents administratifs, le Conseil national d'évaluation des universités (créé par une loi du 10 juillet 1989), la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (loi du 10 juillet 1991), la Commission consultative du secret de la Défense nationale (loi du 8 juillet 1998), la Commission nationale du débat public (loi du 27 février 2002) ne disposent également que d'un pouvoir d'influence.

³⁵ Article 5 alinéa 2 de la loi n° 2000-494.

³⁶ Article 5 alinéa 7 de la loi n° 2000-494.

³⁷ Article 6 alinéa 7 de la loi n° 2000-494.

aussi prier les ministères concernés de saisir les corps de contrôle en vue de faire des études internes³⁸. Ainsi, une étude sur le travail de nuit a été demandée par Pierre Truche, ancien président de la CNDS. Elle ne dispose pas non plus de pouvoir d'injonction vis-à-vis des services de sécurité dont elle constate les dysfonctionnements.

Dans une telle hypothèse de constat de dysfonctionnements, la CNDS tente d'influer par le biais de son pouvoir de décision individuelle, son second pouvoir. Toutefois, il est nécessaire de nuancer ce pouvoir de décision qui n'est pas identique à celui de bon nombre d'AAI car il ne crée pas de droit, il influence uniquement. Son pouvoir de décision est ainsi un pouvoir de recommandation sans force juridique contraignante, de la *soft law*. Dans ce registre, on distingue à la CNDS les « décisions », les « avis » et les « recommandations ». Les « décisions » concernent des saisines irrecevables soit parce qu'elles ne sont pas comprises dans le champ de compétence de la CNDS soit car elles sont hors délai, c'est-à-dire effectuées plus d'un an après les faits. Les « avis », quant à eux, se réfèrent à des manquements ponctuels à la déontologie ou à l'absence de violation. En revanche, les « recommandations » traitent de manquements graves à la déontologie. Quelque soit leur domaine d'application, les décisions que peut prendre la CNDS sont individuelles et non obligatoires. Elles ne peuvent qu'influencer les autorités qui en sont destinataires. Les décisions au sens large, c'est-à-dire les recommandations et les avis, sont prises suite à un projet d'avis, rédigé par le rapporteur adjoint sur la base des pièces disponibles et soutenu par le membre en charge de l'affaire. Elles sont débattues et adoptées lors de l'Assemblée Plénière.

Les avis et les recommandations sont envoyés aux ministères concernés ou aux dirigeants de personnes privées impliquées. Bien que ces décisions ne soient pas contraignantes, leurs destinataires ont l'obligation en vertu de l'article 7 alinéa 2 de la loi n° 2000-494 d'y répondre. Dès lors, la CNDS peut également faire jouer son influence en l'absence ou en présence du compte-rendu de ces autorités. En cas d'inexécution de la recommandation, la CNDS peut rédiger un rapport spécial publié au *Journal Officiel*. Par cette publicité, les destinataires des avis se voient obligés de répondre. Néanmoins, cette méthode n'a été utilisée qu'une fois par la Commission vis-à-vis d'une recommandation adressée au Garde des Sceaux.

Sur le même modèle, la publication du rapport annuel³⁹ de la CNDS peut embarrasser les destinataires des avis. Ce compte-rendu de l'activité de cette AAI présente l'ensemble des saisines qu'a reçu la CNDS, les décisions que celle-ci a prises, et les réponses du destinataire de l'avis. Y est également présentée une étude thématique relative à des facteurs de manquements à la déontologie. Ce travail de recherche procède d'une opération collective impliquant les membres de la CNDS. Accessible au public et donc à la presse, le comportement des agents de sécurité et les solutions qu'apportent leurs dirigeants sont ainsi décryptés. C'est grâce à la publicité du rapport annuel que la CNDS a gagné l'estime du public et qu'elle est de plus en plus saisie.

De même, les propositions de modifications législatives ou réglementaires faites par la CNDS n'obligent pas les autorités à changer les normes ou à en établir de nouvelles. En effet, inscrites dans les recommandations, la suite qui leur est donnée dépend du bon

³⁸ Article 5 alinéa 3 de la loi n° 2000-494.

³⁹ Article 12 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000.

vouloir du destinataire. Néanmoins, certaines modifications de réglementation proposées par la CNDS sont quelques fois réalisées comme en témoigne la circulaire du 11 mars 2003 de l'ancien ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, sur la dignité des personnes placées en garde à vue⁴⁰.

Enfin, l'organe chargé de veiller au respect de la déontologie par les acteurs de la sécurité peut transmettre une affaire au Procureur de la République quand il constate une infraction pénale et il peut en faire de même pour l'autorité disciplinaire lorsqu'un agent a violé une règle disciplinaire⁴¹. En vérité, ce pouvoir, en ce qui concerne la transmission au Procureur de la République, est une obligation car, selon l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale, « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire » est dans l'obligation de dénoncer une infraction pénale. En revanche, cette obligation ne porte pas sur les manquements aux règles disciplinaires de sorte que la loi n° 2000-494, qui prévoit la transmission dans de pareils cas du dossier à l'autorité disciplinaire, apporte ici une innovation. Cette obligation de dénonciation met en relief l'absence de pouvoir de sanction de la part de la CNDS qui peut certes constater par une décision individuelle un manquement mais ne peut pas prendre de sanctions judiciaires ou disciplinaires vis-à-vis de son ou ses auteurs. Cet état de fait souligne la relation complémentaire qu'il existe entre la CNDS et les entités traitant partiellement de la déontologie de la sécurité.

B. - Des relations complémentaires avec les entités similaires

La CNDS ressemble à l'autorité judiciaire, aux formations disciplinaires ou encore aux associations de défense des droits de l'homme, par son fonctionnement et en raison de l'extension de la notion de déontologie (1). Elle reste cependant différente du point de vue de sa nature, de sa mission et de ses pouvoirs (2).

1. - Des ressemblances liées au fonctionnement de la CNDS et à l'extension de la notion de déontologie

La première ressemblance entre la CNDS et les entités analogues réside dans le fait qu'elles sont toutes amenées à constater des manquements à la déontologie. En effet, elles reçoivent des plaintes de particuliers relatives à des comportements non conformes à la déontologie. La déontologie de la sécurité est de plus en plus réglementée par des normes juridiques et disciplinaires si bien que les organes de contrôle et d'exécution de ces règles se retrouvent compétents lorsque celles-ci sont violées. Ainsi, l'article 6 du Code de Déontologie de la Police Nationale dispose : « tout manquement aux devoirs définis par le présent code expose son auteur à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ». Dès lors, un manquement à la déontologie peut constituer également une infraction pénale ou une violation de règle disciplinaire. Il s'ensuit que la notion d'atteinte à la déontologie est de moins en moins indépendante par rapport à une infraction pénale ou une faute disciplinaire. Par conséquent, pour un même

⁴⁰ Circulaire du 11 mars 2003 portant « instructions relatives à la garantie de la dignité des personnes placées en garde à vue » par le ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

⁴¹ Article 8 et 9 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000

fait, la CNDS, l'autorité judiciaire, l'autorité disciplinaire mais également les associations (qui devront saisir les deux dernières) peuvent être sollicitées.

En ce qui concerne la ressemblance de la CNDS avec l'autorité judiciaire, elle réside essentiellement dans le fonctionnement interne. La tenue d'auditions qui sont similaires à des audiences, la possibilité d'être accompagné d'un conseil, l'existence d'un délai de recevabilité des actions, l'obligation pour les agents de sécurité de se présenter aux auditions et l'interdiction de faire obstacle à son travail sont autant d'éléments qui rappellent fortement les juridictions. De plus, la CNDS, tout comme l'autorité judiciaire, est indépendante et prend des décisions. Ces décisions, tout comme celles des juridictions, présentent une certaine continuité entre elles si bien qu'on pourrait parler de « jurisprudence » de la CNDS.

La CNDS ressemble également aux autorités disciplinaires à divers égards. On distingue notamment l'existence d'auditions, le fait que la CNDS s'intéresse à des corps de métiers spécifiquement contrôlés par ces autorités et qu'elle enquête comme ces dernières. Par exemple, en ce qui concerne la police, la Commission est souvent confondue par le public avec l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN) et l'Inspection Générale des Services (IGS) qui est un organe de celle-ci, compétente pour les fautes disciplinaires en région parisienne.

Pour ce qui est des associations, les ressemblances se situent davantage au niveau des différentes études et travaux de recherche qui sont publiés dans le rapport annuel. Tout comme les associations, la CNDS s'appuie sur l'ensemble de son effectif pour établir ses études thématiques si bien que ces comptes rendus rappellent les rapports d'organisations non gouvernementales (ONG). En outre, la CNDS ose dénoncer franchement, du fait de son indépendance, les manquements constatés ce qui lui donne une liberté de parole équivalente à celle des associations. Cette audace vaut à la CNDS d'être souvent décriée par les forces de l'ordre et crainte par les pouvoirs publics. Cependant, contrairement aux associations, elle dispose de davantage de crédit, étant une autorité de l'Etat. Cette différence de perception révèle des différences tout de même importantes avec les autres entités traitant des manquements à la déontologie. Celles-ci reposent sur une différence de mission, de nature et de pouvoirs.

2. - Une différence de mission, de nature et de pouvoir

La CNDS est en premier lieu une AAI. Elle diffère donc des entités « rivales ». En d'autres termes, puisqu'elle est une autorité administrative, elle n'est ni une juridiction ni une association et puisqu'elle est indépendante, elle n'est pas un organe de contrôle interne. Par exemple, elle ne sera pas susceptible d'être perçue comme une « police des polices », comme le sont l'IGPN ou l'IGS avec toutes les suspensions que l'autocontrôle peut susciter quant à l'auto-absolution. En effet, lorsqu'elle traite une affaire, la CNDS va au-delà de la simple responsabilité individuelle et s'interroge sur l'action même de l'autorité de tutelle dont les agents sont visés. C'est ainsi que Tassadit Imache, une assistante sociale ancienne membre de la CNDS, déclarait : « [...] quand l'IGPN enquête sur des responsabilités individuelles, la CNDS, hors de toute pression gouvernementale, des hiérarchies ou des organisations syndicales, est en situation, et en pouvoir, de

questionner aussi l'institution elle-même, sur sa part éventuelle de responsabilité dans les entorses à la déontologie des agents »⁴².

On pourrait objecter que d'autres instances indépendantes de contrôle tels que les organes de contrôle des conventions internationales de droits de l'Homme⁴³ ou d'autres AAI peuvent traiter des manquements à la déontologie comme la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE). Or, c'est bien là que réside la première différence avec toutes les autres entités : la CNDS a une compétence générale de contrôle sur les manquements à la déontologie tandis que les autres organes ont une compétence « résiduelle ». Autrement dit, les entités concurrentes s'intéressent aux manquements à la déontologie lorsque ceux-ci entrent dans leur champ de compétence. En revanche, la CNDS traite uniquement des manquements à la déontologie de la part des acteurs de la sécurité. Par exemple, la Justice ne traite pas que d'atteintes à la déontologie mais lorsqu'un manquement constitue une violation de la loi, l'autorité judiciaire est compétente. Cette différence de mission explique que les délais de prescription des recours devant les autorités judiciaires ne soient pas suspendus⁴⁴, que la CNDS puisse être saisie en même temps que la Justice ou l'autorité disciplinaire⁴⁵.

Ensuite, les pouvoirs de la CNDS sont considérablement différents de ceux d'une juridiction ou d'une autorité disciplinaire. Elle ne dispose pas du pouvoir de sanction et doit transmettre l'affaire lorsqu'elle constate des infractions pénales ou des fautes disciplinaires⁴⁶. De même, en cas de non-présentation aux convocations ou d'obstruction à son enquête, elle doit saisir le Procureur de la République et ne peut sanctionner elle-même la personne qui agit de la sorte.

Cette absence de pouvoir de sanction met en évidence la fonction de lieu de recours et de contrôle de la CNDS qui décide pour l'intérêt général et non pour les intérêts particuliers. Son but est d'améliorer les pratiques et établir un socle commun de règles aux acteurs de la sécurité. Il ne s'agit pas de punir les agents fauteurs de trouble. Cette idée s'illustre dans le fait que la saisine de la CNDS est indirecte et ouverte aux citoyens. Il est nécessaire pour le plaignant qui est la victime, un témoin ou un ayant droit de s'adresser à un parlementaire qui décidera discrétionnairement, après avoir vérifié la recevabilité de la requête et que celle-ci entre dans le champ de compétence de la CNDS, de saisir cette AAI⁴⁷.

Dans le même ordre d'idées, lorsqu'elle rendra son avis, la Commission préviendra le parlementaire qui l'a saisie et non le plaignant. Pour savoir ce que sa requête est devenue, celui-ci devra interroger le parlementaire ou lire le rapport annuel. Sinon, certaines autorités peuvent saisir la CNDS directement : les parlementaires, le Premier ministre, le Médiateur de la République, le défenseur des enfants, le président de la HALDE⁴⁸. Ainsi la CNDS dispose d'un champ de compétence unique qui devrait garantir son succès qui

⁴² IMACHE Tassadit, « Déontologie et sécurité publique, l'affaire de tous », *Le Monde*, 7 mai 2004, p. 15.

⁴³ Par exemple le CAT (comité contre la torture) ou le CPT (comité européen pour la prévention de la torture).

⁴⁴ Article 4 alinéa 6 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000.

⁴⁵ Article 8 et 9 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ Article 4 alinéa 1 et 2 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000.

⁴⁸ Article 4 alinéa 4 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000.

demeure pourtant limité. De façon concrète, de nombreux obstacles empêchent l'essor de cette AAI.

IV. - LES OBSTACLES A L'ESSOR DE LA CNDS

La CNDS est un organisme qui demeure méconnu, car il souffre d'un manque de clarté et de communication (A) ainsi que de moyens limités (B).

A. - Un manque de clarté et de communication

Le flou entourant la CNDS découle de confusions quant à la nature et la fonction de la CNDS (1) tandis que ses problèmes de communication reposent sur son manque de notoriété (2).

1. - Des confusions quant à la nature et la fonction de la CNDS

L'ambiguïté de cet organe chargé de veiller au respect de la déontologie de la sécurité se manifeste par des incertitudes internes quant à la notion de déontologie (a) et des incompréhensions du public vis-à-vis de ce qu'est la CNDS (b).

a. - Les incertitudes internes quant à la notion de déontologie

La déontologie dans les métiers de la sécurité est une notion complexe qu'il est difficile pour beaucoup de cerner. Même pour les membres de la Commission. Or, il est essentiel pour eux de définir clairement cette notion car il entre dans leur attribution de décider si certains agissements constituent ou non des manquements à la déontologie. En vérité, la plupart en ont une vision différente et personnelle si bien que face à deux situations similaires, certains membres considéreront qu'un fait est un manquement à la déontologie et d'autres non. Evidemment cette divergence d'opinion ne concerne pas des agissements graves constitutifs d'infractions pénales ou de fautes disciplinaires mais cette anomalie peut porter préjudice à la crédibilité de la CNDS. Ainsi, pour certains membres dans une affaire de 2007, le maintien en garde à vue d'un homme pendant une dizaine d'heure pour une absence de documents d'identité alors que sa femme s'était présentée au commissariat pour confirmer son identité n'est pas un manquement à la déontologie. Pourtant si l'on s'en réfère aux observations de Pierre Truche, une atteinte à la déontologie se produit dès lors qu'un acte n'est pas proportionnel au but recherché par le cadre légal.

Toutefois, ces divergences d'opinion peuvent être tempérées grâce aux Assemblées Plénières où les membres présents peuvent contester certaines qualifications. En fait, les projets d'avis sont discutés, modifiés, remis en cause durant cette réunion avant d'être définitifs et ajoutés au rapport annuel. Cependant, il semble que les modifications sont

souvent d'ordre syntaxique et grammatical. Les projets d'avis ne sont pas toujours discutés sur le fond mais plutôt sur la forme. Le travail du membre et du rapporteur jouit d'un grand respect auprès de l'auditoire de l'Assemblée Plénière et à moins qu'il n'y ait un véritable désaccord sur le fond, les membres de la Commission font confiance aux rédacteurs du projet d'avis. Néanmoins, cette situation semble résulter autant de la confiance portée au membre et au rapporteur en charge du dossier qu'au manque de temps pour examiner en profondeur chacun des dossiers. Par conséquent, la qualification d'atteinte à la déontologie est fréquemment souveraine et unanime.

Dans de telles conditions, il serait nécessaire de réunir tous les membres et rapporteurs adjoints pour définir précisément la déontologie. De cette façon, l'ensemble des décisions prises par elle sera unifié et cette AAI jouira d'une plus grande crédibilité. L'autre solution est tout simplement de consacrer davantage de temps et de moyens à l'étude des dossiers en Assemblée Plénière ce dont on peut douter étant donné les nombreuses occupations des membres et l'augmentation du nombre des saisines. Cette définition à géométrie variable de la déontologie de la sécurité produit d'inévitables répercussions sur le public qui ne comprend pas toujours ce qu'est la CNDS.

b. - Les incompréhensions du public sur la CNDS

La Commission tisse des liens complémentaires avec les autres organes chargés de contrôler les forces de sécurité mais le public opère souvent une confusion avec ceux-ci. Tout d'abord, concernant sa nature, elle est sans cesse associée soit à une autorité disciplinaire soit à une juridiction. Souvent, les agents de sécurité eux-mêmes la confondent avec une autorité disciplinaire. La convocation devant la Commission s'apparente pour eux à un passage devant un supérieur hiérarchique ou un organe de tutelle qui constatera leurs fautes disciplinaires et les rétrogradera. Elle représente donc souvent un moment de forte pression pour les agents qui se sentent parfois menacés. Ainsi, certains utilisent souvent le droit de venir avec un conseil, fréquemment un agent travaillant avec eux mais qui n'est pas susceptible d'être entendu sur l'affaire pour laquelle ils sont convoqués⁴⁹. Par exemple, dans une affaire de 2007, un agent de police s'était fait accompagner de sa nouvelle commissaire qui le défendait avec acharnement, en tentant sans cesse de contrôler ses dires ou en faisant dicter ses propres observations. Pourtant, la CNDS n'est pas une juridiction ni une autorité disciplinaire. Les agents de sécurité n'ont donc rien à craindre à moins que soit relevée une infraction pénale ou une faute disciplinaire, laquelle sera transmise à l'organe compétent pour en décider.

En revanche, certains plaignants perçoivent la CNDS comme une juridiction susceptible non seulement de réparer leur préjudice mais aussi de condamner l'agent de sécurité suspecté de manquement à la déontologie. En effet, saisir la CNDS est un moyen pour eux d'obtenir justice par le biais d'un organe qui sanctionnera l'auteur des faits dénoncés et qui pourra en complément leur assurer une indemnisation. Il arrive parfois que les citoyens saisissent la CNDS après avoir exercé un recours en justice qui n'a pas permis la condamnation des agents dénoncés. La percevant comme un organe d'appel, ils espèrent que cette AAI révisera le jugement.

⁴⁹ D'après l'article 6 du règlement intérieur de la CNDS : « [L]es personnes convoquées peuvent se faire assister du conseil de leur choix. Ce conseil doit être choisi librement par la personne convoquée. Ce ne peut être une personne susceptible d'être entendue sur les faits dont la Commission est saisie. »

Cette confusion dans l'esprit du public se révèle néanmoins compréhensible. Bien que la CNDS soit un lieu de recours, une AAI, elle a tendance à empiéter sur les attributions des organes traitant de façon résiduelle de la déontologie de la sécurité. Certes, elle ne peut pas condamner ni sanctionner mais elle peut qualifier un fait qui lui a été soumis d'infraction pénale ou de faute disciplinaire. Une fois cette opération effectuée, elle transmet les dossiers aux autorités compétentes qui pourront confirmer ou non sa qualification. Dès lors, quand bien même ses décisions ne disposent pas de l'autorité de chose jugée attachée aux décisions judiciaires, elles ont tout de même une certaine force probante et sont en mesure d'influencer l'organe disciplinaire ou la juridiction pénale. C'est la raison pour laquelle le délit de dénonciation calomnieuse s'applique également dans le cadre de la Commission car si elle n'est ni une juridiction, ni une autorité disciplinaire, elle peut provoquer tout de même une sanction. Toutefois, en général, lorsque la CNDS est saisie, c'est également le cas de ces autorités si bien qu'elles exercent en même temps leurs attributions. Il arrive ainsi qu'un avis de la Commission soit différent d'une décision de justice ou de l'autorité disciplinaire, qui, il est vrai, n'ont pas le même objet.

En ce qui concerne la réparation, bien que cela n'entre pas dans ses attributions, la CNDS assure une modalité de réparation qui est la garantie de non-répétition. En effet, cet organe a précisément été créé pour éviter que des « bavures » se reproduisent en « édifiant un socle de règles commun aux acteurs de la sécurité »⁵⁰. En constatant des manquements à la déontologie et en adressant des recommandations à l'autorité de tutelle afin que ceux-ci ne se répètent pas, la CNDS opère indéniablement une réparation du préjudice. Ses décisions ne sont pas obligatoires mais elles ont une forte influence puisqu'elles sont publiées dans le rapport annuel et portent ainsi atteinte à la réputation des ministères ou des personnes privées concernées. Cette ambiguïté pourrait être levée en accordant une plus grande notoriété à la CNDS.

2. - La nécessité d'une plus grande notoriété de la CNDS

Même si le nombre de saisines de la CNDS et son activité en général augmentent, cette AAI reste peu connue du public. En effet, l'éclairage est mis sur elle uniquement au moment de la parution de son rapport annuel qui est commenté par la presse. Il serait donc louable que la Commission se fasse connaître par une campagne de publicité à l'instar de la HALDE⁵¹. Cependant l'ancien Président de la CNDS, Philippe Léger, ne souhaitait pas en organiser une par peur de favoriser la multiplication des recours abusifs⁵². Pourtant, cet organisme doit justement son succès à son pouvoir d'influence qui s'exerce à travers ses rapports annuels qui sont diffusés au public. Pour pouvoir inciter encore davantage les autorités de tutelle à modifier certaines réglementations et assurer au final un meilleur comportement des agents de la sécurité, il est nécessaire que la CNDS soit mieux connue des citoyens. De même, certains métiers de la sécurité, comme les douaniers ou les services de sécurité privés, sont complètement écartés de l'activité de la CNDS⁵³. Or, d'après Bruno Le Roux, ancien membre de la Commission, « on estime que

⁵⁰ DE RICHEMONT Henri, *Rapport n° 173 sur le projet de loi portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité*, *op. cit.*

⁵¹ Cette AAI a lancé une campagne de publicité en 2006 avec affichages sur des panneaux publicitaires. La publicité mettait en évidence un croquis représentant un individu en train de subir une discrimination.

⁵² Le Président actuel est M. Roger Beauvois, magistrat honoraire.

⁵³ Seules 4 saisines ont concerné les services de sécurité privés et une seule portait sur les douanes.

dans le domaine de la sécurité, les effectifs du secteur privé sont équivalents à ceux du public ». Il ajoute même : « la multiplication des entreprises de gardiennage, dont les structures d'encadrement semblent insuffisantes, justifie à elle seule la création de la CNDS »⁵⁴. Contrairement à ses consœurs étrangères, la CNDS ne s'intéresse pas seulement aux agents publics de la sécurité mais également à ceux issus du secteur privé. Cette particularité apporte une véritable valeur ajoutée à cette AAI.

Si la publicité n'est pas envisageable, pourquoi ne pas renforcer les liens avec les associations de droits de l'Homme qui sont saisies chaque jour de manquements à la déontologie de la part de forces de la sécurité ? En effet, elles pourraient guider ces victimes vers un recours à la CNDS et ainsi la faire connaître des citoyens. Cette coordination est indispensable pour pouvoir augmenter l'activité de cette AAI et lutter contre les manquements à la déontologie.

La notoriété est d'ailleurs variable d'une région à une autre puisque la grande majorité des saisines provient de l'Île-de-France tandis que certaines zones du territoire national sont quasiment exclues du décompte. La notoriété de la CNDS n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire français si bien qu'en de nombreux lieux, surtout dans les régions rurales, on ne soupçonne pas son existence. En revanche quand elle est connue, celle-ci ne peut pas toujours utiliser, dans certaines régions, son pouvoir d'investigation pour effectuer des vérifications sur place. Ainsi, très peu de saisines de la CNDS proviennent de l'Outre-mer ; non pas que les agents de la sécurité soient là-bas plus respectueux de la déontologie mais parce que tout simplement la notoriété de cette AAI y est assez faible. Cette région présente également des difficultés du point de vue des vérifications sur place car payer des voyages à un membre ainsi qu'à un rapporteur peut coûter très cher à la Commission. Néanmoins, lorsqu'elle est saisie d'affaires graves, elle dépêche les moyens nécessaires à une vérification sur place. Toutefois, il est essentiel d'assurer le principe d'égalité sur l'ensemble du territoire français et l'effectivité de ce principe nécessite que soient accordés davantage de moyens à la CNDS pour assurer sa mission.

B. - Des moyens limités

Les moyens limités de la CNDS se manifestent par un effectif insuffisant pour endiguer l'engorgement de la CNDS (1), des moyens juridiques pouvant être renforcés (2) et une adaptation nécessaire des moyens financiers (3).

1. - Un effectif insuffisant pour endiguer l'engorgement de la CNDS

Depuis la création de la CNDS le nombre de saisines ne cesse de croître mettant ainsi en difficulté le personnel de cette AAI qui voit sa charge de travail augmenter. En effet, entre 2001 et 2006 le nombre de saisines étudiées a été multiplié par 7⁵⁵. Certes, entre la première année d'activité de la CNDS et aujourd'hui, le nombre de membres a

⁵⁴ LHOMME Fabrice, « La CNDS saisie d'un premier dossier », *Le Monde*, 3 mars 2001, p. 11.

⁵⁵ Environ 20 saisines en 2001, contre 140 saisines en 2006.

augmenté⁵⁶, passant de 8 à 14 membres. De même, 3 rapporteurs adjoints (aujourd'hui 4) ont été créés pour aider les membres face à la hausse des saisines⁵⁷. Cependant malgré ces renforts, la CNDS peut prendre du retard dans le traitement des dossiers. Elle peut avoir des difficultés à étudier tous les projets d'avis au cours des Assemblées Plénières même si cela peut être dû à un problème d'investigation. Il est donc prévu d'augmenter le nombre de réunions, mais les membres n'y sont pas toujours très nombreux. Alors, si les rencontres doivent être plus fréquentes cela risque de poser problème du point de vue du quorum de 7 membres minimum pour pouvoir se réunir. Toutefois, il y a toujours eu suffisamment de membres pour pouvoir siéger.

Toutefois, à regarder le nombre de membres et de rapporteurs adjoints, la CNDS dispose de suffisamment d'agents pour faire face à l'augmentation des saisines. A vrai dire, le manque de personnel se situe davantage au niveau du secrétariat car il est parfois nécessaire de faire saisir les procès-verbaux d'audition par la secrétaire du Président et les stagiaires. Alors comment expliquer ce début d'engorgement que subit la CNDS ? Cet encombrement est dû à l'activité inégale des membres. En pratique, seule la moitié des membres se montre disponible pour traiter les saisines. Jusqu'en 2008 il n'existait qu'un unique rapporteur adjoint à temps plein alors qu'il en fallait probablement 2 sur les 3 pour pouvoir instruire les dossiers et présenter rapidement des projets d'avis. Pour remédier à ce travail inégal, il pourrait être décidé de réduire le nombre de membres et d'augmenter la quantité de rapporteurs qui réalisent le travail de fond. Une autre solution consisterait à payer les membres à la tâche ou à augmenter leur rémunération afin de susciter chez eux davantage de motivation⁵⁸. Néanmoins est-ce à cause de leur faible rémunération que certains s'engagent si peu ?

La dernière solution pour pallier la hausse des saisines serait de confier à la CNDS un pouvoir de classer sans suite les affaires qui apparaissent à l'évidence abusives⁵⁹. Cette faculté aurait pour mérite d'économiser le temps de l'instruction et du traitement du dossier. Cependant, il serait nécessaire d'encadrer ce pouvoir de classer sans suite. La première question est de se demander ce qu'est un recours abusif. N'est-ce pas un droit pour le citoyen de saisir la CNDS s'il estime qu'il a subi un manquement à la déontologie ? Quand bien même cette saisine aurait lieu juste avant la fin du délai de recevabilité d'un an et suite à un échec judiciaire ou disciplinaire, le plaignant ne pourrait-il pas vouloir dénoncer un comportement indigne des forces de sécurité ? La différence de mission entre la CNDS et les autres organes de contrôle devrait permettre de recevoir ce type de recours. En outre, certaines affaires ne semblent pas mettre en évidence d'emblée un manquement à la déontologie qui n'est découvert qu'au cours de l'instruction. Le domaine de compétence de la CNDS est complexe aussi bien pour son personnel que pour le public. Ce dernier peut estimer qu'un comportement est conforme à la déontologie à la différence de cette AAI. Il semble donc utile d'instruire toutes les affaires. Cependant, sur le modèle de la Cour de cassation qui supprime la motivation des

⁵⁶ L'article 117 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 a modifié la loi n° 2000-494 quant au nombre de membres.

⁵⁷ Article 5 du règlement intérieur de la CNDS : leur mission consiste à « assister les membres délégués [...] pour l'étude et l'instruction des affaires ».

⁵⁸ MAUGEY Claire, *La Commission nationale de déontologie de la sécurité*, op. cit., pp. 54-56.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 59, 68 et 74.

arrêts de rejet pour des pourvois non fondés sur un moyen sérieux de cassation⁶⁰, la CNDS pourrait à long terme instruire ces affaires manifestement abusives tout en s'épargnant de motiver ses avis, ce qui constituerait une économie de temps. La lutte contre l'encombrement de la CNDS amène donc à s'interroger sur ses moyens juridiques qui peuvent être renforcés.

2. - Des moyens juridiques pouvant être renforcés

La CNDS a essentiellement un pouvoir d'influence par le biais de ses décisions ainsi que de leur publication dans le rapport annuel. Elle dispose également d'un pouvoir d'exhortation dans le cadre de son pouvoir d'investigation. A ce propos, lorsqu'elle était pressentie pour occuper la fonction de contrôleur des prisons, rôle désormais confié au « contrôleur général des lieux de privation de liberté »⁶¹, il était logiquement question de lui donner un pouvoir général de visite des lieux d'enfermement. Toutefois, elle est dépourvue de pouvoir de sanction et de pouvoir réglementaire.

De nombreuses AAI ont un pouvoir de sanction⁶². Celui-ci a été reconnu comme compatible avec la Constitution et notamment le principe de la séparation des pouvoirs à condition qu'il soit clairement délimité par le législateur⁶³. D'après la jurisprudence de nos cours suprêmes⁶⁴, il est nécessaire que les sanctions prises dans le cadre de ce pouvoir respectent l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatif au droit à un procès équitable. Il existe deux types de sanctions : les sanctions professionnelles et les sanctions pécuniaires. Les premières visent à entraver les capacités d'action des acteurs concernés par cette mesure. Celle-ci peut aller jusqu'à la cessation d'activité. Les secondes ont été instituées dans les années 1980. Elles reposent sur le paiement d'une amende par les destinataires de cette sanction. En l'espèce, la Commission ne dispose pas de ce pouvoir alors qu'elle peut constater des manquements à la déontologie de la part des acteurs de la sécurité et que ces violations peuvent parfois être des infractions pénales ou des fautes disciplinaires. Il pourrait donc être utile de confier à la CNDS un pouvoir de sanction afin de faire croître son autorité. Toutefois, avec un tel pouvoir la Commission se rapprocherait d'une juridiction ou d'un organe disciplinaire entretenant ainsi davantage les confusions. De cette façon, cette AAI serait alors véritablement l'objet de recours abusifs ayant pour but de se soustraire à un jugement ou une décision défavorables de l'autorité hiérarchique. C'est ainsi que Pierre Truche considère que « si on avait un tel pouvoir, les différents témoignages que nous recueillons risqueraient d'être moins spontanés »⁶⁵. Il est donc plutôt préférable que la

⁶⁰ Article 131-6 du code de l'organisation judiciaire.

⁶¹ Réforme de Rachida Dati adoptée au Sénat le 31 juillet 2007, puis à l'Assemblée nationale le 25 septembre 2007. Le projet de loi a été adopté en seconde lecture devant le Sénat le 18 octobre 2007. La CNDS puis le médiateur de la République ont été pressentis pour ce poste rendu nécessaire par la signature par la France du Protocole facultatif à la convention contre la torture (OPCAT) en 2005. L'ensemble des membres de la CNDS étaient favorables à leur désignation.

⁶² La COB en 1967 (pouvoir de prononcer la radiation des valeurs mobilières de la cote), la Haute autorité de communication audiovisuelle en 1982 (pouvoir de suspendre l'autorisation d'exploiter un réseau câblé), le Conseil de la concurrence en 1986, puis le CMF, l'ART, et la CRE.

⁶³ Déc. n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, relative au CSA, *Rec.* p. 18 ; Déc. n°89-260 DC du 28 juillet 1989, relative à la COB, *Rec.* p. 71 ; Déc. n°96-378 DC du 23 juillet 1996, relative à l'ART, *Rec.* p. 99.

⁶⁴ Cass., Ass. Plén., 5 février 1999, *COB c/ Oury*, *Bull. Ass. Plén.*, n° 1, p. 1. et CE, Ass., 3 décembre 1999, *Didier, Leb.*, p. 399.

⁶⁵ SMOLAR Piotr, « L'absence de commandement sur le terrain est un problème », interview de Pierre Truche, *Le Monde*, 18 avril 2005.

CNDS continue de transmettre les dossiers présentant des infractions pénales et des manquements aux règles disciplinaires.

En revanche, le pouvoir réglementaire pourrait apporter une nouvelle dimension à la CNDS. En effet, le pouvoir d'édicter des règlements lui permettrait de mettre directement en application ses recommandations et ses propositions de modifications législatives ou de réglementation⁶⁶. Le pouvoir réglementaire nécessite une habilitation législative. Il est généralement accordé à une autorité gouvernementale ou administrative quand le domaine d'intervention de celle-ci est technique. Les professionnels de ces autorités établissent donc des normes qui deviennent légitimes. Cependant, en général, ce pouvoir est assorti d'une homologation ministérielle. La CNDS ne dispose actuellement que d'un pouvoir de recommandation à l'égard des autorités de tutelle des agents dénoncés. Toutes les propositions qu'elle peut émettre pour changer les réglementations auxquelles sont soumises les forces de sécurité n'ont donc aucune valeur contraignante de sorte que les autorités de tutelle ne se les réapproprient qu'à leur bon vouloir. Pourtant, améliorer le comportement des agents de la sécurité en établissant pour leur totalité un ensemble de règles déontologiques est un objectif de la Commission. Munie du pouvoir réglementaire elle pourrait donc fixer une liste de normes auxquels les acteurs de la sécurité, et notamment ceux qui sont dépourvus de réglementation claire, devraient se soumettre. Dans un souci de cohérence, le législateur pourrait donc accorder à la CNDS un pouvoir réglementaire limité. Sur le modèle de la *Police Complaints Authority*, son homologue anglais⁶⁷, la CNDS pourrait édicter des normes régissant le comportement des forces de sécurité en collaboration avec les autorités de tutelle. Obtenir le pouvoir réglementaire aurait non seulement une influence sur les moyens humains puisqu'il faudrait probablement embaucher des spécialistes de la déontologie de la sécurité, mais elle provoquerait une nécessaire adaptation des moyens financiers.

3. - Une nécessaire adaptation des moyens financiers

Bien que la CNDS soit située à proximité du quartier des Invalides à Paris et que son personnel jouisse d'un certain confort matériel⁶⁸, cette AAI a présenté depuis sa création des problèmes financiers. Or ceux-ci sont susceptibles d'en entraver le fonctionnement. En vérité, la Commission a été victime à de nombreuses reprises de gels de crédits de la part du gouvernement. Pour certains, ces mesures sont probablement dues au succès de la CNDS. D'autres avancent une restriction budgétaire générale de la « coordination du travail gouvernemental »⁶⁹. A l'origine, en 2001, le budget de la CNDS s'élevait à 2,7 millions de francs (410 000 euros). Cette AAI occupait des locaux dépendant des services du Premier ministre ce qui avait pour avantage d'exclure des frais de location. En 2002, elle s'est installée dans de nouveaux locaux de sorte qu'un report de 236 592 euros lui a été accordé pour payer les frais de location. Cette année là son budget se chiffrait à 452 827 euros dont 70 000 euros avaient été gelés à l'été 2002. En 2003, le budget a augmenté passant à 528 972 euros, mais la CNDS a été privée du report de 2002 de 262 062 euros sans compter qu'un gel de crédit de 70 000 euros lui a été opposé. La

⁶⁶ Article 11 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000.

⁶⁷ Voir supra.

⁶⁸ Ce confort est dû au fait que la CNDS est une AAI récente si bien que les achats ont été effectués récemment.

⁶⁹ Voir supra.

même année, par un décret du 14 mars 2003, elle a même subi une annulation de crédits de 39 000 euros si bien qu'elle a dû reporter un séminaire en compagnie de ses homologues européens. En 2004, le budget s'élevait à 529 858 euros auxquels il faut soustraire 100 000 euros en raison d'un gel de crédits au cours du premier trimestre 2004. Ce gel a été suivi d'une annulation de crédit de 22 000 euros en septembre 2004. Au cours de l'année 2005, le budget était de 541 602 euros, marqué lui aussi par un gel de crédit de 100 000 euros. Cette somme a été réclamée aux services du Premier ministre et au directeur du budget qui n'ont pas répondu à cette requête. La CNDS a alors alerté les parlementaires qui, à l'aide des associations, ont fait pression sur le Premier ministre. Dès lors, le 4 octobre 2005, la direction du budget a indiqué qu'elle verserait les 100 000 euros à la CNDS. Néanmoins, 25 000 euros sur cette somme ont été annulés. Le financement de la CNDS constitue donc un problème épineux : elle doit obtenir les crédits promis et ne pas voir son budget diminuer sans compter qu'elle dispose d'un budget assez faible par rapport à ses consœurs européennes⁷⁰.

Le problème du financement de la CNDS est d'autant plus important que cette AAI est ambitieuse et voit son activité croître continuellement. En effet, en dehors du constat que les saisines enregistrées ne cessent d'augmenter, la CNDS souhaite améliorer la qualité de son service en recrutant davantage et en assurant le principe d'égalité sur l'ensemble du territoire français. Cette AAI ne peut pas traiter de la même façon les saisines provenant de métropole et celles issues de l'Outre-mer. En outre, une hausse du budget de la Commission aurait été nécessaire si cette AAI avait obtenu la fonction de « contrôleur des prisons ». Toutes ces améliorations liées à l'accroissement de l'activité de la CNDS nécessitent une augmentation conséquente de son budget. La fronde de 2005 des associations et des Parlementaires, ainsi que le soutien de personnalités des droits de l'Homme telles que le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Alvaro Gil-Robles, ont permis qu'il n'y ait aucun gel de crédit en 2006⁷¹. Le budget de cette année-là atteignait la somme de 613 629 euros assortie d'un crédit supplémentaire de 100 000 euros, ce qui a permis d'embaucher 3 rapporteurs adjoints ainsi qu'une assistante de la secrétaire générale. Il est donc nécessaire de poursuivre dans cette voie pour permettre à la CNDS d'exercer sa mission.

Une augmentation du budget pourrait également permettre à la Commission de dynamiser son action en rétribuant davantage une partie de son personnel. En particulier, la rémunération des membres de la CNDS est régie par un décret de 2001 qui prévoit le remboursement des frais de déplacement ainsi qu'une indemnité forfaitaire mensuelle fixée par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la Fonction publique et du ministre s'occupant du Budget. Cette rétribution paraît insuffisante à l'exception de celle du Président de la Commission qui perçoit 3 200 euros brut par mois. Les autres membres, hormis les parlementaires qui ne sont pas payés, sont rétribués uniquement 170 euros brut par mois. Ils sont donc payés très faiblement pour une activité qui peut

⁷⁰ Le budget de la PCA est de 4,4 millions de livres par an. Le budget de l'*Ombudsman de la police d'Irlande* est de 6,75 millions de livres par an. La *Commission des plaintes contre la gendarmerie royale du Canada* dispose d'un budget d'environ 4,5 millions de dollars canadiens. Le *conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec* dispose d'un budget annuel d'environ 500 000 dollars canadiens. Voir l'étude thématique du rapport 2002 de la CNDS portant sur les différentes procédures de contrôle de la déontologie des forces de sécurité à l'étranger, pp. 105 à 126.

⁷¹ GIL-ROBLES Alvaro, *Rapport sur le respect effectif des droits fondamentaux en France*, §§ 181 et 182.

prendre en moyenne une demi-journée à une journée par semaine. Cette rémunération qui peut sembler dérisoire peut ainsi expliquer le désengagement de la moitié des membres dans le travail de la Commission en partant du principe que leur rétribution influe sur leur motivation. De même les rapporteurs intermittents ne perçoivent que 300 euros par mois, alors qu'ils sont souvent présents au siège de la Commission et qu'ils passent de nombreuses heures sur les projets d'avis. L'adaptation des moyens financiers est donc la condition *sine qua non* pour une véritable évolution de la CNDS dont l'importance ne cesse de croître.

*
* *

« [La Commission nationale de déontologie de la sécurité] est donc à la fois une vigie impuissante et un baromètre précieux »⁷² énonçait le journaliste Piotr Smolar, résumant ainsi la force et la faiblesse de la CNDS. Cette AAI ne peut en effet que dénoncer des agissements sans toutefois pouvoir les empêcher réellement. Elle doit donc pouvoir assumer de nouveaux pouvoirs ou disposer d'une autorité plus grande pour pouvoir continuer de grandir. Le fait qu'elle ait été pressentie pour occuper le poste de « contrôleur des prisons » montre qu'elle est sur la bonne voie.

⁷² SMOLAR Piotr, « La Commission de déontologie de la sécurité de plus en plus saisie », *Le Monde*, 7 mai 2004.