

## Discours

### **Projet de loi organique et projet de loi relatifs au Défenseur des droits**

Sénat – Mardi 1<sup>er</sup> février 2011

---

Monsieur le président,  
Monsieur le rapporteur,  
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Nous voilà parvenu au terme de la première lecture des textes relatifs au Défenseur des droits à des aboutissements non négligeables pour la meilleure protection des droits et libertés de nos concitoyens, face au poids de l'administration et aux risques induits par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Cette réforme d'envergure donne naissance à une institution disposant d'une identité et de prérogatives fortes dans la défense de nos concitoyens, je me félicite de la progression des discussions parlementaires et des enrichissements qu'elles apportent aux deux textes soumis à votre examen, qui viennent concrétiser cette nouvelle autorité constitutionnelle.

**I- Dans cette deuxième lecture qui s'ouvre devant vous, nous devons toujours conserver à l'esprit les grands objectifs de ces textes, pour une mise en œuvre pleine et entière de l'article 71-1 de la Constitution : une autorité, aux prérogatives fortes, pour offrir une plus grande clarté et une meilleure défense des droits et libertés.**

1. Nous constatons, et le rapport des députés Dosière et Vanneste l'a rappelé récemment, que la France dispose de nombreuses, trop nombreuses ?, autorités administratives indépendantes ; leur nombre s'est accru afin d'offrir une protection large des droits et libertés de nos concitoyens face à l'administration. Mais cette démultiplication a rendu l'accès, à ces autorités, complexe pour nos concitoyens.

Les projets de texte répondent précisément à cette difficulté : grâce au nouveau dispositif, les citoyens accèdent à une seule structure, bien identifiée. C'est une clarification très utile et protectrice aussi. Le Défenseur aura aussi la possibilité de s'autosaisir dans tous les domaines de sa compétence.

2. Nous le savons, le **champ de compétences du Défenseur** est d'une grande importance, et j'entends bien les arguments des uns et des autres autour de cette question. Mais je veux dire que le périmètre de compétences du Défenseur doit être large, faute de quoi nous risquons de vider la réforme de son sens, et nous devons veiller à ce qu'il soit **cohérent aussi**.

En l'état des discussions, nous sommes parvenus à une position de consensus sur le fait que le Défenseur regroupe les compétences du Médiateur de la République, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, du Défenseur des enfants et de la Halde.

Votre Commission des lois souhaite voir supprimer les compétences du **Contrôleur général des lieux de privation de liberté** du champ d'action du Défenseur des droits.

Je voudrais apporter quelques précisions sur ce point :

- D'un strict point de vue juridique, l'intégration du contrôle des lieux de privation de liberté se justifie pleinement : les droits des personnes détenues entrent dans le champ de protection relevant du Défenseur des droits, tel que défini par l'article 71-1. Par ailleurs, comme l'ont montré dans leur rapport les députés Vanneste et Dosière, il existe une synergie entre les missions du Contrôleur général et celles de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Pourquoi intégrer les unes et pas les autres ?
- Toutefois, il faut bien reconnaître que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté se distingue des autres autorités : car, il intervient essentiellement de manière préventive, sans avoir été saisi préalablement d'une requête ou d'une demande.

**Sur cette question, je m'en remettrai donc, comme à l'Assemblée nationale, à la sagesse du Sénat.**

**Certains d'entrevous ont exprimé des craintes sur la protection des droits des enfants.** Je veux les rassurer sur ce point, le texte apporte toutes les garanties nécessaires en termes de visibilité et de prérogatives. La création du Défenseur des droits est un progrès majeur pour la protection de l'enfance et la promotion des droits des mineurs. Les droits de l'enfant seront servis par une autorité indépendante de niveau constitutionnel, dotée d'une compétence élargie et de moyens d'action et d'investigation plus importants. Conformément à une disposition introduite par le Sénat, un adjoint portera le titre de Défenseur des enfants et sera chargé d'assister le Défenseur des droits dans ses missions

Et je peux dire qu'au terme de la première lecture devant les deux Assemblées, le Défenseur des droits s'est enrichi et disposent de prérogatives sans précédent pour la défense du droit des enfants.

**3. D'une façon générale, le Défenseur des droits est doté de prérogatives fortes en vue d'une protection plus efficace des droits et des libertés.**

Il jouira de pouvoirs étendus par rapport aux AAI qu'il intègre :

- des pouvoirs d'investigation et de contrôle, par des vérifications sur place, des visites inopinées ; des sanctions pénales pour quiconque ferait opposition, sans raison valable, à ces pouvoirs d'investigation.
- un pouvoir d'injonction : si ses recommandations restent sans effet, le Défenseur des droits pourra prendre les mesures nécessaires.
- la conclusion de transactions: il pourra proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne mise en cause de conclure une transaction pour mettre fin au litige qui les oppose.
- la possibilité de présenter des observations dans les affaires en cours.

- la saisine du Conseil d'Etat afin de faire trancher une question sur l'interprétation des textes applicables. Il sera aussi force de proposition pour améliorer la réglementation.

## **II. Alors que s'engage cette deuxième lecture, certains points de désaccord subsistent encore, en particulier sur le fonctionnement interne du Défenseur des droits.**

A ce stade, je voudrais attirer votre attention sur trois modifications apportées par votre Commission des lois - concernant l'articulation entre le Défenseur des droits et les autres AAI ; et quant au rôle et à la place des collègues et des adjoints du Défenseur.

1. Vous avez souhaité rétablir tout d'abord **l'obligation pour le Défenseur des droits de transmettre les réclamations** qui relèvent du champ de compétence d'une autre AAI. S'il paraît rationnel de prime abord, en réalité ce dispositif pose plus de problème qu'il n'en règle :

- en premier lieu, je crains qu'il n'aille à rebours de la démarche retenue par le constituant – la création d'une autorité de niveau constitutionnel, vise à mettre fin à une approche sectorisée au profit d'une approche globale de la situation des personnes.

- en pratique, je suis peu convaincu par la rigidité de cette obligation : le Défenseur doit pouvoir décider, au cas par cas, de la meilleure manière de répondre à la situation qui lui est soumise, ce qui n'exclut évidemment pas un travail collaboratif entre lui et les autres autorités administratives indépendantes.

2. **Concernant les adjoints**, votre commission des lois a souhaité rétablir en grande partie le dispositif adopté par votre assemblée en première lecture.

- Sur certains points, nous nous rallions à la position de votre commission qui offre une cohérence à l'organisation du Défenseur : ainsi les adjoints seront membres des collèges en qualité de vice-président.

- Toutefois, pour la nomination des adjoints, la Commission des lois envisage de conserver la consultation des commissions parlementaires compétentes ; ce dispositif ne peut être conservé en l'état. La nomination des adjoints n'entrent pas dans le cadre des emplois et fonctions visés à l'article 13 de la Constitution : pour la simple et bonne raison que, placés sous l'autorité du Défenseur, ils ne disposeront d'aucun pouvoir propre. La désignation par le Premier ministre sur proposition du Défenseur des droits est suffisante pour conférer aux adjoints une autorité certaine.

### **3. Enfin, dernier point sur les collègues du Défenseur**

Votre Commission des lois a souhaité revenir sur l'accord trouvé à l'Assemblée nationale sur ces questions, je crois que cette position conduit à trop rigidifier le fonctionnement du Défenseur des droits et sont mêmes en contradiction avec l'esprit de l'article 71-1 de la Constitution :

- **Vous souhaitez une saisine systématique des collègues.** Cette solution ne correspond pas à la nature du Défenseur des droits, qui n'est pas une autorité collégiale : je rappellerai ici les termes de la Constitution qui prévoit que les collègues « assistent » le Défenseur.

Cette saisine systématique crée plus de problème qu'elle n'apporte de garanties ; en pratique, elle n'est pas utile et vient en doublon des missions des adjoints et des services. Le Défenseur des droits doit décider, en liaison avec ses adjoints et ses services, des dossiers sur lesquels il est souhaitable et utile de consulter les collègues.

D'ailleurs, cette solution est même retenue par des autorités collégiales comme la HALDE ou la Commission nationale de l'informatique et des libertés : en leur sein, un nombre non négligeable de dossiers sont traités soit sans que le collège ne soit saisi, soit sans qu'il en soit débattu, ce qui est parfaitement normal : tous les dossiers ne sont pas d'un intérêt équivalent.

- Vous souhaitez poser **l'obligation pour le Défenseur des droits d'exposer aux collègues les motifs pour lesquels il s'écarte d'un avis rendu par eux.** Ce dispositif, qui prévoit également la faculté pour le Défenseur des droits de demander aux collègues une seconde délibération, est parfaitement contraire à la Constitution. Il

a pour effet de conférer aux collèges un pouvoir de contrôle de l'action du Défenseur des droits.

### **III. Enfin, je souhaiterai évoquer les dispositions du projet de loi ordinaire qui concernent la Commission nationale informatique et libertés.**

La question doit être examinée avec soin, car ces dispositions arrivent devant vous pour la première fois. Elles apportent des améliorations à cette autorité administrative très emblématique, à l'heure de la révolution numérique, et permettent aussi la mise en conformité de son organisation avec les exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme :

- Concernant le renforcement du régime des incompatibilités, la CNIL doit être mise à l'abri de tout risque de pression : c'est la raison pour laquelle nous proposons que la fonction de Président de la CNIL soit désormais incompatible avec toute activité professionnelle, tout mandat électif national, tout autre emploi public et toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur des communications électroniques ou de l'informatique.
- Par ailleurs, il faut écarter toute suspicion de « préjugement » : dans cette perspective, le gouvernement propose de clarifier la composition de la formation restreinte, afin que l'autorité qui décide de la mise en demeure (le Président) ne soit pas celle qui prononce la sanction – la formation restreinte. En outre, pour donner plus de poids aux sanctions, celles-ci pourront désormais être rendues publiques.

\*

\* \*

Pour conclure, à tous ceux qui craignent une régression en matière de droits et libertés fondamentales, je souhaite réaffirmer que ces droits seront au contraire renforcés et mieux préservés par la création du Défenseur des Droits. Pour la première fois, la défense de ces droits est reconnue par la Constitution. Le

Gouvernement n'organise pas la disparition d'Autorités administratives indépendantes en les regroupant au sein du Défenseur des droits. Bien au contraire, l'intégralité de leurs compétences est préservée et leurs moyens d'action sont élargis puisque le Défenseur des droits dispose de pouvoirs qu'aucune autre AAI ne possède.

Je vous remercie.