



N° 4140

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE
SUR LA PROPOSITION DE LOI, MODIFIÉE PAR LE SÉNAT (n° 4069),
*relative à l'exercice, par la **Croix-Rouge française**,*
de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux,

PAR Mme FRANÇOISE DUMAS,
Députée

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3774, 3815 et T.A. 759.
Sénat : 693, 841 et 842 (2015-2016).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
DISCUSSION GÉNÉRALE	9
EXAMEN DES ARTICLES	15
<i>Article 2</i> : Droit d'accès de la Croix-Rouge française aux copies d'actes d'état civil.....	15
<i>Article 3</i> : Dérogation en faveur de la Croix-Rouge française pour accéder aux listes électorales et aux informations personnelles afférentes	16
<i>Article 3 bis (supprimé)</i> (art. L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration) : Compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs	18
<i>Article 5</i> : Applicabilité outre-mer.....	18
<i>Article 6</i> : Compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs et autres mesures de coordination.....	19
TABLEAU COMPARATIF	21

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 23 mai 2016 par M. Bruno Le Roux, votre rapporteure et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen, a été adoptée en première lecture, à l'unanimité, par l'Assemblée nationale, le 15 juin 2016.

Ce texte a un objet simple : faciliter le travail de la Croix-Rouge dans le cadre de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux en lui accordant, par le biais de dérogations légales ciblées, un accès privilégié aux documents administratifs et traitements de données réalisés par l'administration, afin qu'elle retrouve au plus vite une personne recherchée, tout en garantissant la stricte confidentialité de ces données.

Toute personne, résidant en France, sans condition de nationalité, a en effet le droit de solliciter gratuitement la Croix-Rouge française afin de pouvoir entrer en contact avec un membre de sa famille porté disparu ou, le cas échéant, d'avoir confirmation de son décès. Le demandeur doit faire état d'un lien familial avec la personne recherchée et d'une cause de la rupture du lien avec elle liée à une situation de conflit armé, une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, ou toute autre situation humanitaire.

Afin de faciliter l'action de la Croix-Rouge française dans l'exercice de cette mission, la présente proposition de loi lui reconnaît désormais un droit de communication dérogatoire au droit commun pour les :

- données figurant dans un document administratif ou dans un traitement de données à caractère personnel (article 1^{er}) ;
- copies intégrales et extraits des actes de l'état civil ;
- données relatives aux électeurs figurant sur les listes électorales (noms, prénoms, domicile) (article 3).

Elle soumet toutefois la mise en œuvre de cette faculté à plusieurs conditions restrictives. Ce droit de communication s'exercerait :

– directement auprès des services de l'État, des collectivités territoriales (dont les officiers d'état civil), de leurs établissements publics, des services des organismes de sécurité sociale et des organismes « *qui assurent la gestion des prestations sociales* » ;

– pour les seuls besoins de la mission statutaire de rétablissement des liens familiaux, qualifiée à cette occasion de « *mission d'intérêt général* » par le législateur ;

– uniquement pour obtenir des informations liées à la personne recherchée et, hors le cas des actes de l'état civil et des informations présentes sur les listes électorales, si elles sont « *indispensables à la détermination du sort de la personne recherchée sur le territoire national* ».

Cette proposition de loi reconnaît ainsi un droit de communication qui exclut une consultation directe par la Croix-Rouge française des traitements de données, des registres de l'état civil ou encore des listes électorales. Il appartiendra à l'administration saisie de sélectionner les informations qui peuvent être légalement transmises à la Croix-Rouge française. Sauf pour les actes de l'état civil et les informations présentes sur les listes électorales, la demande effectuée par cette dernière devra d'ailleurs être motivée.

Une fois recueillies, la Croix-Rouge française sera tenue d'assurer la stricte confidentialité de ces informations (article 4). La proposition de loi pose le principe selon lequel aucune information ne pourra être transmise à un tiers sans le consentement écrit de la personne recherchée. Ces règles seront opposables aux autres sociétés nationales de la Croix-Rouge et au Comité international de la Croix-Rouge qui auront sollicité la Croix-Rouge française (« demande entrante »). Par exception, en cas de décès de la personne retrouvée, la Croix-Rouge française sera autorisée à informer des tiers, sur demande de ces derniers, du lieu de sépulture de la personne mais les autres informations resteront incommunicables.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de votre rapporteure, huit amendements rédactionnels ainsi qu'un article additionnel donnant compétence à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pour se prononcer sur une contestation, de la part de la Croix-Rouge française, d'un refus implicite ou explicite de l'administration de lui communiquer les documents ou données qu'elle aura demandées en application de la présente proposition de loi (article 3 *bis*).

Cette proposition de loi a été examinée en première lecture par la commission des Lois du Sénat, sur le rapport de Mme Marie Mercier, le 21 septembre 2016. Elle a souscrit à son économie générale en se bornant à adopter, à l'initiative de sa rapporteure, un amendement de précision à l'article 2

et quatre amendements afin d'aménager et de compléter le texte de l'Assemblée nationale :

– un amendement, à l'article 3, étendant aux listes électorales consulaires le droit de communication de la Croix-Rouge française aux listes électorales communales, en lui permettant de saisir le ministre des affaires étrangères qui dispose d'un double de l'ensemble des listes tenues par les ambassades et consulats pour les Français établis hors de France ;

– un amendement portant article additionnel (article 5 *nouveau*) procédant à l'extension et aux adaptations nécessaires pour l'application de la proposition de loi dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative (îles Wallis et Futuna, Polynésie Française, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises) ;

– deux amendements rassemblant, au sein d'un nouvel article additionnel (article 6 *nouveau*), l'article 3 *bis* adopté par l'Assemblée nationale (supprimé en conséquence) autorisant la Croix-Rouge française à saisir la CADA en cas de refus de communication de la part de l'administration ainsi que d'autres dispositions de coordination rendues nécessaires par l'adoption par le Parlement de nouvelles dispositions législatives depuis l'adoption du texte par l'Assemblée nationale.

Par la même occasion, la commission des Lois du Sénat a exclu, à juste titre, la compétence de la CADA s'agissant des contentieux relatifs à la copie et aux extraits des registres de l'état civil puisque les services de l'état civil sont placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire et que le contentieux relève de la juridiction judiciaire ⁽¹⁾.

Elle a également souhaité anticiper la mise en œuvre du répertoire électoral unique prévu par l'article 2 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, en permettant à la Croix-Rouge française de solliciter directement l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), gestionnaire de ce répertoire, plutôt que les préfetures comme le prévoyait l'article 3 adopté à l'Assemblée nationale.

En séance publique, le Sénat a souscrit au texte adopté par sa commission des Lois, à l'exception de la possibilité de saisir directement l'INSEE, la rapporteure ayant présenté un amendement suggéré par le Gouvernement pour revenir au dispositif initial, qui permet à la Croix-Rouge de saisir les préfetures pour vérifier si une personne est inscrite ou non sur les listes électorales et, le cas échéant, pour prendre communication des données relatives à cette personne. Deux difficultés sont en effet apparues : d'une part, le système de gestion informatique du répertoire électoral unique ne comprend aucune fonctionnalité à

(1) Tribunal des conflits, 17 juin 1991, n° 02650. Le refus de délivrance d'une copie peut être contesté devant le président du tribunal de grande instance, qui statue par voie d'ordonnance de référé en application de l'article 9 du décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil.

des fins de communications ; d'autre part, en dépit de la création de ce répertoire, l'INSEE n'a pas été chargé de procéder à la communication des listes électorales à des tiers. Cette compétence demeure attribuée au maire ou au préfet, qui apprécie notamment la légitimité et la motivation de toutes les demandes de communication des listes électorales, qu'elles émanent des électeurs, des candidats ou des partis politiques. Il est donc apparu incohérent de déroger à cette règle de compétence pour les demandes émanant de la Croix-Rouge et de modifier les attributions de l'INSEE.

Le Sénat a adopté la proposition de loi ainsi modifiée, à l'unanimité, le 29 septembre 2016.

Au regard de ces éléments de contexte et de l'adoption, en première lecture, de cette proposition de loi à l'unanimité dans les deux chambres, votre rapporteure estime qu'elle doit pouvoir être adoptée définitivement par l'Assemblée nationale dans la rédaction issue des travaux du Sénat.

*

* *

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 19 octobre 2016, la commission des Lois procède à l'examen, en deuxième lecture, de la proposition de loi modifiée par le Sénat relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux (n° 4069) (Mme Françoise Dumas, rapporteure).

M. le président Dominique Raimbourg. Nous sommes réunis pour examiner, en deuxième lecture, la proposition de loi relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux, adoptée à l'unanimité le 15 juin 2016 par l'Assemblée nationale, et le 29 septembre par le Sénat avec quelques modifications. Aucun amendement n'a été déposé sur ce texte consensuel, qui devrait être examiné en séance publique à la fin du mois de novembre.

Mme Françoise Dumas, rapporteure. Comme vous le savez, la Croix-Rouge française est la première association française, tant par la diversité de ses interventions dans le domaine de l'action sociale, médico-sociale, sanitaire et humanitaire en France et à l'étranger que par la densité de son maillage territorial et de son réseau international.

La proposition de loi, adoptée en première lecture à l'unanimité par l'Assemblée nationale et par le Sénat après qu'il l'a complétée, vise à faciliter l'une des missions statutaires de la Croix-Rouge, consacrée par les conventions de Genève de 1949 et par ses protocoles additionnels, relative au rétablissement des liens familiaux.

Cette mission statutaire permet à toute personne, résidant en France, sans condition de nationalité, de solliciter gratuitement la Croix-Rouge française afin de pouvoir entrer en contact avec un membre de sa famille porté disparu ou, le cas échéant, d'avoir confirmation de son décès. Le demandeur doit faire état d'un lien familial avec la personne recherchée et d'une cause de la rupture du lien avec elle liée à une situation de conflit armé, une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, ou toute autre situation humanitaire.

Pour permettre à la Croix-Rouge de retrouver plus facilement une personne recherchée dans le cadre de cette mission, la proposition de loi tend à lui accorder des dérogations ciblées pour obtenir des administrations françaises, entendues au sens large, la communication de données figurant dans un document administratif ou dans un traitement de données à caractère personnel – article 1^{er} ; des copies intégrales et extraits des actes de l'état civil – article 2 ; des données relatives aux électeurs figurant sur les listes électorales, c'est-à-dire leur nom, prénoms et lieu de domicile – article 3.

Elle soumet toutefois la mise en œuvre de cette faculté à plusieurs conditions restrictives. Ce droit de communication s'exercerait directement auprès des services de l'État et des collectivités territoriales – dont les officiers d'état civil –, auprès des établissements publics administratifs de l'État et des collectivités territoriales, des services des organismes de sécurité sociale et des organismes « *qui assurent la gestion des prestations sociales* ». Ce droit s'exercerait pour les seuls besoins de la mission statutaire de rétablissement des liens familiaux, qualifiée à cette occasion de « mission d'intérêt général » par le législateur. Il s'exercerait uniquement pour obtenir des informations liées à la personne recherchée et, hors le cas des actes de l'état civil et des informations présentes sur les listes électorales, si elles sont « *indispensables à la détermination du sort de la personne recherchée sur le territoire national* ».

Une fois ces informations recueillies, la Croix-Rouge française serait tenue par l'article 4 d'en assurer la stricte confidentialité : aucune information ne pourra être transmise à un tiers sans le consentement écrit de la personne recherchée. Par exception, en cas de décès de la personne retrouvée, la Croix-Rouge française serait autorisée à informer des tiers, sur demande de ces derniers, du lieu de sépulture de la personne ; les autres informations resteraient incommunicables.

Cette proposition de loi résulte d'un travail de longue haleine, que nous poursuivons depuis deux ans. Je suis très heureuse qu'elle ait été adoptée à l'unanimité en première lecture par les deux assemblées.

Les modifications apportées par le Sénat, le 29 septembre 2016, à l'initiative de Mme Marie Mercier, rapporteure au nom de la commission des Lois, sont des précisions bienvenues.

À l'article 3, un amendement a étendu aux listes électorales consulaires le droit de communication à la Croix-Rouge française des listes électorales communales, en lui permettant de saisir le ministre des affaires étrangères qui dispose d'un double de l'ensemble des listes tenues par les ambassades et consulats pour les Français établis hors de France.

Un amendement créant un nouvel article 5 a procédé à l'extension et aux adaptations nécessaires à l'application de la proposition de loi dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative – îles Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Deux amendements rassemblent en un nouvel article 6 l'article 3 *bis* adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la Croix-Rouge française à saisir la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en cas de refus de communication de la part de l'administration, et d'autres dispositions de coordination rendues nécessaires par la loi du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, dite « loi Pochon-Warssmann », et la loi du

7 octobre 2016 pour une République numérique ; de ce fait, l'article 3 *bis* a été supprimé. En outre, les services de l'état civil étant placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire et le contentieux relevant de la juridiction judiciaire, le Sénat a exclu, à juste titre, la compétence de la CADA pour les contentieux relatifs à la copie et aux extraits des registres de l'état civil.

Je souscris aux précisions apportées par nos collègues sénateurs, et vous invite à adopter sans nouvelle modification une proposition de loi qui facilitera grandement l'action de la Croix-Rouge française et améliorera le taux de succès des demandes de rétablissement des liens familiaux. Ce texte me paraît d'autant plus nécessaire que, depuis deux ans, la Croix-Rouge française constate qu'un nombre croissant de personnes ont été forcées de quitter leur pays et se sont trouvées séparées violemment de leur famille. Les demandes de rétablissement des liens familiaux sont donc en augmentation : au nombre de 830 en 2015, on en comptait déjà, au 30 septembre dernier, 802 au titre de l'année 2016 dans les sept antennes spécialisées de la Croix-Rouge française, avec un taux d'issues positives de 66 %.

Mme Pascale Crozon. Je vous remercie, madame la rapporteure, d'avoir rappelé le rôle spécifique confié au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) par les conventions de Genève, et que l'on peut résumer en quelques mots : l'assistance et la protection des victimes de guerre, puis, par extension, de toute catastrophe humanitaire.

Au nombre de ces missions figure le rétablissement des liens au service de familles séparées par les déplacements de population et les migrations qui accompagnent inévitablement ces conflits. Cette mission reste malheureusement d'une dramatique actualité au niveau mondial et les demandes sont, en France, en augmentation constante.

Même si d'autres intervenants participent à cette mission dans des cas spécifiques – comme l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pour les réfugiés, ou les départements pour ce qui concerne les mineurs isolés –, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge peut répondre, grâce à une plate-forme d'échange d'informations, à une grande diversité de recherches dans un grand nombre de pays et pendant de longues périodes.

Encore faut-il pour cela que chaque comité national puisse accéder aux informations qui lui sont nécessaires, et vous avez détaillé les difficultés administratives que peut rencontrer la Croix-Rouge française en l'absence de transposition en droit français de dispositions relatives à une mission qui a pourtant valeur supranationale. La proposition énonce les dérogations au droit commun dont peut bénéficier la Croix-Rouge lorsque les informations demandées sont nécessaires à l'accomplissement de cette mission, étant entendu que le consentement des personnes est exigé. Les précisions apportées par le Sénat sont

de bon sens ; elles sont soutenues par le groupe Socialiste, écologiste et citoyen, qui partage la préoccupation humanitaire exprimée dans ce texte.

M. René Dosière. Je me réjouis que le Sénat ait pris soin de préciser que les dispositions du texte s'appliqueront aux Terres australes et antarctiques françaises, même si, dans ces territoires inhabités, les personnes susceptibles d'en bénéficier ne doivent pas être très nombreuses... (*Sourires.*)

M. le président Dominique Raimbourg. Le législateur doit tout prévoir !

M. Jean-Christophe Lagarde. Le groupe de l'Union des démocrates et indépendants se félicite de cette excellente proposition de loi. Le sujet est loin d'être anecdotique pour les personnes concernées, qui doivent pouvoir être aidées, et la Croix-Rouge est l'organisme habilité à le faire. Je m'interroge toutefois : l'adoption de ce texte ne permettra-t-il pas à d'autres organismes de faire, le cas échéant, des demandes similaires de dérogations au droit commun, ce qui ne me paraît pas souhaitable ? Sur un autre plan, je me réjouis que la navette ait permis au Sénat de veiller à ce que le texte soit applicable partout sur notre territoire, réparant ainsi un oubli de notre part.

M. Pierre Morel-à-l'Huissier. Chaque année, des milliers de familles dans le monde sont séparées à la suite de conflits armés, de catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de crises humanitaires entraînant des déplacements de population.

La mission de la Croix-Rouge française en matière de rétablissement des liens familiaux est ancienne : elle remonte à 1949, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Elle a pris une envergure nouvelle depuis qu'en 2013 l'État s'est désengagé brutalement de sa mission de recherche dans l'intérêt des familles. Il est étonnant que cette mission du ministère de l'intérieur ait été supprimée sans que rien lui soit substitué, les demandeurs étant invités à « se tourner vers les réseaux sociaux et internet », solution pour le moins légère.

La proposition de loi que nous examinons pérennise la mission de la Croix-Rouge en cette matière en renforçant ses moyens d'agir par de meilleures conditions d'accès aux informations et documents administratifs détenus par les services centraux ou déconcentrés, la possibilité de saisir le représentant de l'État pour vérifier l'inscription sur les listes électorales et celle de saisir la CADA en cas de refus de l'administration de communiquer les documents. D'autre part, le texte circonscrit les conditions dans lesquelles les informations sur une personne retrouvée peuvent être divulguées, en respectant son droit à l'oubli.

Ce texte consensuel est nécessaire, puisqu'il donne une base juridique solide à l'action de la Croix-Rouge française, dont je salue l'efficacité ainsi que celle de son président, M. Jean-Jacques Eledjam. En 2014, 988 situations ont été traitées, dont 62 % ont connu une issue positive.

M. Philippe Gosselin. Je me réjouis que l'unanimité se fasse comme elle s'est faite lors de l'examen du texte en première lecture – j'avais alors fait part de l'assentiment du groupe Les Républicains. Je rappelle à mon tour l'intérêt de la navette parlementaire. Ardent défenseur du bicaméralisme, je me félicite de l'amélioration de la proposition de loi par le Sénat, qui a réparé une omission fâcheuse en étendant l'application de la proposition de loi aux collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative. Les dispositions proposées viennent à point nommées : la procédure de recherche dans l'intérêt des familles a été abrogée en 2013 et le ministère de l'intérieur s'était alors limité à inviter les préfets à orienter les demandeurs vers les réseaux sociaux sur l'internet, qui offrent, signalait la circulaire, « d'intéressantes possibilités » Il fallait aller au-delà. Sur le plan général, je salue l'engagement de la Croix-Rouge, qui pourra désormais travailler en toute sécurité juridique. Le groupe Les Républicains votera sans réserve en faveur de ce texte.

M. Olivier Dussopt. Je salue le travail de notre rapporteure, qui nous amènera sans nul doute à voter le texte conforme. Ainsi sera traduit dans la loi l'engagement pris par le président de la République, lors du dernier anniversaire marquant de la Croix-Rouge, de renforcer les moyens mis à la disposition de l'organisation pour lui permettre d'exercer sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux. Le désengagement des services de l'État à ce sujet rendait ces dispositions indispensables. Le Sénat a utilement modifié la proposition de loi en étendant son application aux îles Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux TAAF. Les graves dégâts fréquemment causés par les intempéries peuvent en effet rendre nécessaire, outre-mer, l'intervention de la Croix-Rouge en faveur des personnes réfugiées ou isolées en raison de ces circonstances particulières.

Enfin, je souligne le soin mis par notre rapporteure à garantir la possibilité de saisine de la CADA par la Croix-Rouge dans le cadre de sa mission statutaire d'une part, la protection de la confidentialité des données d'autre part ; ainsi le dispositif est-il soigneusement encadré, comme il devait l'être. En adoptant ce texte, nous ferons œuvre utile, tout en saluant le travail accompli par le comité de la Croix-Rouge en France, pour cette mission particulière comme pour les autres.

M. le président Dominique Raimbourg. Que voulez-vous répondre, madame la rapporteure, à ce chœur de louanges ?

Mme la rapporteure. Je me réjouis que l'unanimité qui s'était trouvée lors de l'examen de la proposition de loi en première lecture prévale à nouveau, et je remercie tous ceux qui l'ont exprimée. Les dérogations au droit commun accordées par le texte le sont à la Croix-Rouge, un organisme dont la légitimité est reconnue à l'échelle internationale, comme en témoignent ses 189 antennes dans le monde. Aucune autre organisation ne demande, en France, à rétablir les liens familiaux. Aussi bien, le fait de conforter de la sorte une des missions statutaires de la Croix-Rouge ne permettra pas que d'autres organismes s'engouffrent dans cette voie. En revanche, les dispositions proposées permettront que la Croix-

Rouge exerce sa mission dans les meilleures conditions possibles, avec une sécurité juridique renforcée.

Si le ministère de l'Intérieur a abrogé, en 2013, la circulaire relative à la recherche dans l'intérêt des familles, c'est que le nombre de requêtes – qui concernaient essentiellement les suites de la guerre civile en Espagne et de la Deuxième Guerre mondiale – s'étiolait. Malheureusement, les violents conflits actuels sont à l'origine de la recrudescence des besoins, de très nombreuses familles se trouvant éclatées. Dans ce contexte, il nous appartient de favoriser le rétablissement des liens familiaux, droit fondamental.

Les départements d'outre-mer étaient, bien entendu, déjà concernés par la proposition, mais il est bon que, réparant un oubli, le Sénat en ait étendu l'application aux îles Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises, élargissant comme elle devait l'être la portée du texte, tout en l'encadrant par les garanties nécessaires. Je vous demande donc à nouveau de voter conforme un texte qui nous grandira et honorera une France fidèle à sa devise.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Droit d'accès de la Croix-Rouge française aux copies d'actes d'état civil

Cet article autorise la Croix-Rouge française à demander directement aux officiers d'état civil dépositaires des actes les copies intégrales et extraits d'actes d'état civil d'une personne recherchée dans le cadre de sa mission d'intérêt général de rétablissement des liens familiaux prévue par les protocoles additionnels aux conventions de Genève du 12 août 1949.

Actuellement, les personnes pouvant obtenir copie intégrale d'un acte de naissance ou de mariage, ou un extrait d'acte de naissance avec filiation, sont :

- la personne concernée par l'acte (à condition d'être majeure), son représentant légal, son époux ou son épouse ;
- un ascendant de la personne concernée (parent, grands-parents) ;
- un descendant de la personne concernée (enfant, petits-enfants) ;
- ou un professionnel autorisé par la loi (avocat pour le compte d'un client par exemple).

De plus, toute personne peut demander la reproduction d'un acte intégral de naissance ou de mariage de plus de 75 ans (depuis la date de clôture du registre), lesquels sont conservés dans les archives publiques. De même, toute personne peut demander un acte de décès ainsi qu'un extrait d'acte de naissance sans filiation sans justification particulière.

Cet article aura donc principalement pour effet de permettre à la Croix-Rouge française, saisie d'une demande de rétablissement des liens familiaux, de vérifier si la personne recherchée est née en France ou s'est mariée en France si elle dispose d'indices lui permettant de déterminer la mairie du lieu de naissance ou de mariage.

Modifié par deux amendements rédactionnels présentés par votre rapporteure en commission des Lois, l'article 2 a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture puis fut précisé par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de sa rapporteure, Mme Marie Mercier, avant d'être également adopté par la haute assemblée. Votre rapporteure souscrit à la précision rédactionnelle proposée par le Sénat en première lecture.

*

* *

La Commission adopte, à l'unanimité, l'article 2 sans modification.

Article 3

Dérogation en faveur de la Croix-Rouge française pour accéder aux listes électorales et aux informations personnelles afférentes

Initialement, cet article habilitait la Croix-Rouge française, dans le cadre de sa mission de rétablissement des liens familiaux, à saisir le représentant de l'État afin de vérifier l'inscription ou non d'une personne sur les listes électorales et, le cas échéant, de prendre communication des données relatives à cette personne par dérogation à l'article L. 28 du code électoral.

L'article L. 28 du code électoral dispose actuellement que :

– les listes électorales sont réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune ;

– tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale.

Le droit de prendre communication ou copie de la liste électorale de la commune à la mairie ou des listes électorales des communes du département à la préfecture reste ouvert à « *tout électeur* », quelle que soit sa commune d'inscription, à la différence du droit commun d'accès aux documents administratifs, ouvert à « *toute personne* ».

En l'absence de dispositions spécifiques du code électoral, les modalités de communication sont celles définies par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration : l'accès s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, soit par consultation sur place, soit par la délivrance d'une copie sur un support papier ou numérique, soit par envoi d'un courrier électronique.

Actuellement, l'article R. 16 du code électoral prévoit que le droit de communication et de copie des listes électorales est soumis à la condition que l'électeur s'engage à ne pas en faire « *un usage purement commercial* ». La Commission d'accès aux documents administratifs a précisé, dans un avis de 2009, que « *le caractère purement commercial ou non de l'usage des listes s'apprécie au regard de l'objet de la réutilisation envisagée et de l'activité dans laquelle elle s'inscrit, la forme juridique du réutilisateur et le caractère onéreux ou non de l'usage constituant à cet égard de simples indices. Doivent être regardés comme purement commerciales non seulement la commercialisation des*

données, le cas échéant après retraitement, mais aussi leur utilisation dans le cadre d'une activité à but exclusivement lucratif »⁽¹⁾.

Le droit d'accès aux listes électorales est également ouvert à « *tout candidat et tout parti et groupement politique* ». Il concerne dans ce cas la communication et la copie de l'ensemble des listes électorales des communes du département en préfecture. Les dispositions applicables aux traitements des données personnelles utilisées à des fins de communication politique, en particulier les modalités d'information des personnes sur ces traitements, ont été précisées par la CNIL dans une délibération du 26 janvier 2012⁽²⁾.

Le présent article ouvre donc à la Croix-Rouge française le droit de saisir :

– un maire pour vérifier si la personne qu'elle recherche est bien inscrite sur la liste électorale de la commune, et si tel est le cas, obtenir communication des informations relatives à cette personne ;

– un préfet pour vérifier si la personne qu'elle recherche est inscrite sur la liste électorale d'une commune du département, et si tel est le cas, obtenir communication des informations relatives à cette personne dans les mêmes conditions que « *tout candidat et groupement politique* ».

Cet article a été complété par le Sénat en première lecture, au stade de la commission, à l'initiative de sa rapporteure, pour étendre, dans les mêmes conditions, cette faculté aux listes électorales consulaires mentionnées à l'article L. 330-4 du code électoral. Il en résulte que la Croix-Rouge française pourra également saisir d'une demande de communication le ministre des affaires étrangères qui dispose d'un double de l'ensemble des listes tenues par les ambassades et consulats pour les Français établis hors de France.

Votre rapporteure estime que ce complément est particulièrement adapté à l'exercice dans les meilleures conditions de la mission de rétablissement des liens familiaux de la Croix-Rouge française.

*

* *

La Commission adopte, à l'unanimité, l'article 3 sans modification.

(1) CADA, avis n° 2009-1074 du 2 avril 2009.

(2) CNIL, délibération n° 2012-021 du 26 janvier 2012 portant adoption d'une norme simplifiée relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre par les partis et groupements politiques.

Article 3 bis (supprimé)

(art. L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration)

Compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs

Introduit à l'initiative de votre rapporteure en première lecture, au stade de la Commission, cet article additionnel complétait le A de l'article L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration qui donne compétence à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pour connaître des questions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques prévus par des dispositions particulières.

L'objectif poursuivi par cet article additionnel était de permettre à la Croix-Rouge française, qui dispose désormais, par dérogation, d'un droit de communication particulier à certains documents administratifs en application des articles 1 à 3 de la présente proposition de loi, de pouvoir saisir la CADA en cas de refus implicite ou explicite de l'administration de les lui communiquer.

Le Sénat a fait le choix de déplacer les dispositions de cet article au 1^o du I de l'article 6 de la présente proposition de loi, à l'initiative de sa rapporteure. L'article 3 *bis* a donc été supprimé en conséquence.

Votre rapporteure observe que, par la même occasion, le Sénat a exclu, à juste titre, la compétence de la CADA s'agissant des contentieux relatifs à la copie et aux extraits des registres de l'état civil puisque les services de l'état civil sont placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire et que le contentieux actuellement relève de la juridiction judiciaire. En effet, il n'y a pas de raison de modifier cette répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions dès lors que la Croix-Rouge dispose d'un droit de recours effectif.

Votre rapporteure vous invite donc à confirmer la suppression de l'article 3 *bis*.

*

* *

La Commission maintient la suppression de l'article 3 bis.

Article 5

Applicabilité outre-mer

Cet article additionnel, adopté par le Sénat en première lecture, à l'initiative de sa rapporteure au stade de la commission des Lois, prévoit les mesures d'extension et d'adaptation de la proposition de loi dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Votre rapporteure estime que cette extension est bienvenue.

*

* *

La Commission adopte, à l'unanimité, l'article 5 sans modification.

Article 6

Compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs et autres mesures de coordination

Cet article additionnel, adopté par le Sénat en première lecture, à l'initiative de sa rapporteure, regroupe les dispositions relatives aux modalités de saisine de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) par la Croix-Rouge française ainsi que des mesures de coordination en raison de l'adoption définitive par le Parlement de nouvelles dispositions législatives depuis l'adoption, en première lecture, de cette proposition de loi par l'Assemblée nationale.

Le **1° du I** du présent article reprend les dispositions de l'article 3 *bis* qui permettent à la Croix-Rouge française de saisir la CADA en cas de refus implicite ou explicite de l'administration de lui transmettre des documents administratifs ou des données en application des articles 1 et 3 de la présente proposition de loi, tout en excluant le contentieux relatif à la copie et aux extraits des registres de l'état civil (article 2), qui relève déjà du juge judiciaire ⁽¹⁾.

Le **2° du I** est une mesure de coordination avec les articles L. 552-8, L. 562-8 et L. 574-1 du code des relations entre le public et l'administration applicables respectivement en Polynésie Française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.

Les **II** et **III** modifient la référence au code électoral visée à l'article 3 de la présente proposition de loi à compter de la mise en place d'un répertoire électoral unique et permanent prévu par l'article 2 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales. En effet, à compter de l'entrée en vigueur de ce dispositif, l'article L. 28 du code électoral sera abrogé et les modalités de communication des listes électorales seront désormais régies par l'article L. 37 du même code.

Votre rapporteure estime que toutes ces précisions sont utiles.

*

* *

La Commission adopte, à l'unanimité, l'article 6 sans modification.

(1) Voir le commentaire de l'article 3 bis dans le présent rapport.

Puis elle **adopte**, à l'unanimité, l'ensemble de la proposition de loi **sans modification**.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter**, en deuxième lecture, la proposition de loi modifiée par le Sénat relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale	Texte de la proposition de loi adopté en première lecture par le Sénat	Texte adopté par la Commission en deuxième lecture
Proposition de loi relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux	Proposition de loi relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux	Proposition de loi relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
Par dérogation à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, la Croix-Rouge française peut, dans le cadre de sa mission d'intérêt général de rétablissement des liens familiaux prévue par les protocoles additionnels aux conventions de Genève du 12 août 1949, obtenir auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs, des organismes de sécurité sociale et des organismes qui assurent la gestion des prestations sociales, sur demande écrite et motivée, communication des informations relatives à la personne recherchée, figurant dans un document administratif ou dans un traitement de données à caractère personnel, dans la mesure où ces informations sont indispensables à la détermination du sort de la personne recherchée sur le territoire national.	<i>(Conforme)</i>	<i>(Sans modification)</i>
Article 2	Article 2	Article 2
La Croix-Rouge française peut, dans le cadre de sa mission d'intérêt général mentionnée à l'article 1 ^{er} , demander directement aux officiers de l'état civil dépositaires des actes de l'état civil les copies intégrales et extraits de ces actes.	La Croix-Rouge française peut, dans le cadre de sa mission d'intérêt général mentionnée à l'article 1 ^{er} de la présente loi, demander directement aux officiers de l'état civil dépositaires des actes de l'état civil les copies intégrales et extraits de ces actes.	<i>(Sans modification)</i>

**Texte de la proposition de loi
adopté en première lecture
par l'Assemblée nationale**

Article 3

Par dérogation à l'article L. 28 du code électoral, la Croix-Rouge française est habilitée, dans le cadre de sa mission d'intérêt général mentionnée à l'article 1^{er} de la présente loi, à saisir le représentant de l'État dans le département afin de vérifier si une personne est inscrite ou non sur les listes électorales et, le cas échéant, de prendre communication des données relatives à cette personne.

Article 3 bis

Le A de l'article L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration est complété par un 22° ainsi rédigé :

« 22° Les articles 1^{er} à 3 de la loi n° du relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux ; ».

Article 4

Tant que la personne recherchée n'a pas été retrouvée, la Croix-Rouge française ne transmet à des tiers aucune information la concernant. Si la personne a été retrouvée par la Croix-Rouge française, aucune information la concernant ne peut être transmise à des tiers sans son consentement écrit. Si la personne est décédée, la Croix-Rouge française informe les tiers qui lui en font la demande du décès et, le cas échéant, du lieu de sépulture de la personne.

**Texte de la proposition de loi
adopté en première lecture
par le Sénat**

Article 3

Par dérogation aux articles L. 28 et L. 330-4 du code électoral, la Croix-Rouge française est habilitée, dans le cadre de sa mission d'intérêt général mentionnée à l'article 1^{er} de la présente loi, à saisir le représentant de l'État dans le département ou le ministre des affaires étrangères afin de vérifier si une personne est inscrite ou non sur les listes électorales et, le cas échéant, de prendre communication des données relatives à cette personne.

Article 3 bis

(Supprimé)

Article 4

(Conforme)

Article 5 *(nouveau)*

Les articles 1^{er} à 4 de la présente loi sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

**Texte adopté par la Commission
en deuxième lecture**

Article 3

(Sans modification)

Article 3 bis

(Sans modification)

Article 4

(Sans modification)

Article 5

(Sans modification)

**Texte de la proposition de loi
adopté en première lecture
par l'Assemblée nationale**

**Texte de la proposition de loi
adopté en première lecture
par le Sénat**

**Texte adopté par la Commission
en deuxième lecture**

Dans les conditions fixées à l'article 1^{er} de la présente loi, la Croix-Rouge française peut exercer son droit de communication auprès des administrations de la Nouvelle-Calédonie, des circonscriptions territoriales des îles Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises.

Pour l'application de l'article 3 de la présente loi dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, la référence au département est remplacée par la référence à la collectivité.

Article 6 (*nouveau*)

I. – Le code des relations entre le public et l'administration est ainsi modifié :

1° Le A de l'article L. 342-2 est complété par un 23° ainsi rédigé :

« 23° Les articles 1^{er} et 3 de la loi n° du relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux. » ;

2° À la seconde colonne de la dernière ligne du tableau des articles L. 552-8, L. 562-8 et L. 574-1, les mots : « loi n° du pour une République numérique » sont remplacés par les mots : « loi n° du relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux ».

II. – À l'article 3 de la présente loi, la référence : « L. 28 » est remplacée par la référence : « L. 37 ».

III. – Le II du présent article entre en vigueur le même jour que l'article 7 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

Article 6

(*Sans modification*)