

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

132^e séance

Compte rendu intégral

3^e séance du mardi 6 février 2007

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



SOMMAIRE

PRÉSIDENTENCE DE M. JEAN-CHRISTOPHE LAGARDE

1. **Commission nationale consultative des droits de l'homme.**
– Discussion d'un projet de loi (n^{os} 3407, 3647) (p. 991).

Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie.

Mme Liliane Vaginay, rapporteure de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 993)

MM. Frédéric Dutoit,

Patrick Delnatte,

Philippe Folliot,

Christophe Caresche.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 997)

ARTICLE 1^{ER} (p. 997)

Amendement n^o 1 rectifié : Mmes la rapporteure, la ministre.
– Adoption.

Amendement n^o 2 rectifié. – Adoption.

Amendement n^o 3. – Adoption.

Amendement n^o 4 rectifié. – Adoption.

Amendement n^o 5. – Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2 (p. 997)

Amendement n^o 7. – Adoption.

Adoption de l'article 2 modifié.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 997)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

2. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 997).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENTENCE DE
M. JEAN-CHRISTOPHE LAGARDE,**

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures quarante-cinq.)

1

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (n^{os} 3407, 3647).

La parole est à Mme la ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie.

Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le second conflit mondial a été le théâtre de barbaries sans précédent. Par la suite, les États, réunis au sein de la nouvelle Organisation des Nations unies, ont voulu proclamer leur idéal de paix. Ils ont adopté la Charte dans laquelle les Nations unies réaffirment « les droits fondamentaux de l'homme, la dignité et la valeur de la personne humaine ».

Pour faire vivre cet idéal, la France a alors pris plusieurs initiatives.

En premier lieu, dès 1947, René Cassin, juriste du général de Gaulle à Londres, Compagnon de la Libération, a mis à l'étude un projet de Déclaration universelle des droits de l'homme. Celle-ci fut finalement adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies, réunie au Palais de Chaillot, à Paris.

Dans le même temps, la France a créé, par un arrêté du ministre des affaires étrangères du 27 mars 1947 « la commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'homme ». Elle fut placée sous la présidence de René Cassin, et vite appelée « commission consultative des droits de l'homme ». Cette commission et son président s'engagèrent pour que soit créée au sein des Nations unies une commission des droits de l'homme. Tel fut le cas et la commission française en devint immédiatement l'un des premiers relais nationaux. René Cassin, devenu vice-président du Conseil d'État et prix Nobel de la paix, continua à animer, jusqu'à sa mort en 1976, la Commission consultative des droits de l'homme.

En 1984, celle-ci fut réorganisée afin d'assister le ministère des relations extérieures dans son action en faveur des droits de l'homme dans le monde, particulièrement au sein des organisations internationales. Un décret du 30 janvier 1984 se substitua aux anciens arrêtés et fixa les compétences et l'organisation de la Commission.

Depuis lors, celle-ci a étendu, en 1986, ses compétences au plan national.

Enfin, elle est directement rattachée, depuis 1989, au Premier ministre.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme est aujourd'hui une institution unique dans notre République : c'est un lieu privilégié d'échanges entre des hommes et des femmes d'expériences diverses : représentants d'ONG et de syndicats, parlementaires, experts ; ensemble, tous ont, comme le souligne le président de la Commission, Joël Thoraval, « l'ambition de faire partager un idéal universel où chaque citoyen du monde a sa place ». La Commission peut éclairer le droit par les exigences du terrain.

Il est aujourd'hui proposé de consacrer par la loi cette institution et son rôle. Cette place législative fera suite à une évolution du système institutionnel des Nations unies dans son volet consacré à la protection des droits de l'homme. Le Conseil des droits de l'homme s'est en effet substitué à l'ancienne Commission des droits de l'homme des Nations unies. Dans le même temps, cette organisation internationale souhaite réévaluer les institutions nationales de protection des droits de l'homme en vue de leur délivrer une accréditation attestant de leur qualité et leur permettant notamment de participer aux travaux que conduira le nouveau Conseil des droits de l'homme. Ce réexamen se fera au regard des principes dits « de Paris », affirmés dans la résolution 48/134 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 décembre 1993. Aux termes desdits principes, l'existence des instances nationales de protection des droits de l'homme et les principales garanties dont elles jouissent doivent être consacrées par un texte de valeur constitutionnelle ou, à tout le moins, de valeur législative.

Le présent projet de loi, dont le Médiateur de la République, membre de la CNCDH, a signalé à maintes reprises l'importance, entend répondre à ces attentes et permettre ainsi à la Commission nationale consultative des droits de l'homme de bénéficier, à l'issue du réexamen de sa situation, de l'accréditation par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies. L'attente est forte, car il est tout à fait probable que la CNCDH sera l'une des premières institutions accréditées, et que le texte français sera présenté comme un modèle à suivre par d'autres pays.

Pour ce faire, le projet de loi consacre les garanties de fonctionnement de la Commission, assurant sa totale indépendance. La définition des missions, l'instauration de principes qui régissent sa composition ainsi que les garanties essentielles dont bénéficient ses membres dans l'accomplissement de leur mission s'inspirent de l'économie du décret du 30 janvier 1984.

Le rôle de conseil et de proposition dont la Commission jouit dans le domaine des droits de l'homme, de l'action et du droit humanitaire ainsi que du respect des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques est solennellement réaffirmé.

Il est surtout nouvellement affirmé que la Commission peut se saisir elle-même d'une question entrant dans son domaine de compétence et qu'elle peut entrer directement en contact, en particulier, avec le Parlement.

Quant à la composition de la Commission, le projet énumère les principales catégories de membres qui assurent sa complète indépendance. Il s'agit de représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, de personnalités qualifiées et d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce même domaine, de représentants des principales confédérations syndicales, du Médiateur de la République, outre un député, un sénateur et un membre du Conseil économique et social. Il est par ailleurs souligné, au titre des garanties dont bénéficient les membres de la Commission et en appui de l'indépendance de cette dernière, que les mandats ne sont pas révocables. En outre, au même titre du principe de l'indépendance et de la garantie d'indépendance de la Commission, le projet dispose que les représentants du Premier ministre ou des ministres intéressés, lorsqu'ils participent aux travaux de la Commission, n'y disposent pas d'une voix délibérative.

Le projet de texte prévoit que la loi sera mise en œuvre par un décret en Conseil d'État. Cette procédure constitue une garantie supplémentaire par rapport à l'actuel décret du 30 janvier 1984, dont le Conseil d'État n'avait pas eu à connaître. Ce décret précisera la composition et définira les conditions d'organisation et de fonctionnement de la Commission.

Enfin, le projet règle la question des effets de l'entrée en vigueur des dispositions législatives nouvelles sur les mandats des membres en cours. Cette entrée en vigueur n'affectera pas ces mandats, qui se poursuivront jusqu'à leur terme, selon les dispositions réglementaires applicables au moment de la désignation des intéressés.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le présent projet de loi répond aux engagements de la France auprès des Nations unies. Il va nous permettre de conserver le rôle moteur qui nous est incontestablement reconnu en matière de défense et de protection des droits de l'homme. Plus de deux siècles après la Déclaration des droits de l'homme de 1789, près de soixante ans après la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la France est ainsi fidèle à son idéal et à ses valeurs. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

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

Mme Liliane Vaginay, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, notre assemblée est saisie d'un projet de loi relatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Ce projet, dont l'objet est essentiellement technique, doit être adopté définitivement par le Parlement avant la fin de la session parlementaire pour permettre à la France de se conformer à un engagement international.

En l'état actuel du droit, le texte qui fonde l'existence de la Commission est un décret de 1984, plusieurs fois modifié, qui fixe les règles relatives aux missions, à la composition et au fonctionnement de la Commission.

Or, à la suite de la réforme des institutions onusiennes de protection des droits de l'homme, le Haut Commissariat aux droits de l'homme de Genève a décidé de modifier ses règles d'accréditation des institutions nationales de protection des droits de l'homme, exigeant désormais, notamment, que le texte fondateur de ces institutions soit de nature constitutionnelle, ou au moins législative. D'où la nécessité qu'une loi soit très vite adoptée pour permettre à la Commission française de conserver son accréditation dans les prochaines semaines.

Quelques mots tout d'abord sur la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

C'est au sortir de la guerre que naît en 1947 la « Commission consultative pour la codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'homme », placée sous la présidence de René Cassin. Très vite appelée « Commission consultative de droit international », puis « Commission Consultative des droits de l'homme », elle était alors composée de diplomates, de magistrats, d'avocats et d'universitaires.

Après la mort de René Cassin en 1976, la Commission perdit de son influence et il fallut attendre 1984 pour qu'elle soit réactivée sous la présidence de Mme Nicole Questiaux. Le décret du 30 janvier 1984 institue la « Commission consultative des droits de l'homme », placée sous la tutelle du ministre des relations extérieures, et chargée d'assister ce ministre de ses avis « pour tout ce qui se rapporte à l'action de la France en faveur de la défense des droits de l'homme dans le monde, en particulier dans le cadre des institutions » compétentes en matière de droits de l'homme.

En 1993, la Commission devient indépendante et prend le nom qu'on lui connaît aujourd'hui, avec l'ajout du terme « nationale ».

En 1996, son champ de compétences s'élargit aux questions liées à l'action humanitaire. La Commission nationale consultative des droits de l'homme joue un rôle majeur dans le domaine des droits de l'homme et de l'action humanitaire, entendus au sens large : protection des libertés individuelles, civiles et politiques ; défense des droits économiques, sociaux et culturels.

Son action s'étend aussi aux nouveaux domaines ouverts par les progrès sociaux, scientifiques et techniques, et à l'ensemble du droit humanitaire ainsi qu'aux situations d'urgence dans le monde.

La Commission a une double fonction de vigilance et de proposition, qu'elle exerce aussi bien en amont de l'action gouvernementale, lors de l'élaboration des projets de loi ou des décrets, qu'en aval pour vérifier l'effectivité du respect des droits de l'homme dans les pratiques administratives ou dans les actions de prévention.

Commission indépendante, elle donne des avis consultatifs au Gouvernement et peut agir soit sur saisine du Premier ministre ou des membres intéressés du Gouvernement, soit – élément important – par autosaisine.

La Commission remet par ailleurs chaque année un rapport au Gouvernement sur la lutte contre le racisme et la xénophobie, en application de la loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.

Elle décerne aussi chaque année le « Prix des droits de l'homme de la République française », qui distingue des actions de terrain, des études et des projets portant sur la protection et la promotion effectives des droits de l'homme dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

La composition de la Commission vise à la fois à assurer l'information réciproque de l'État et de la société civile dans le domaine des droits de l'homme et à garantir le pluralisme des convictions et opinions de ses membres. La Commission est composée de représentants des ONG spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, de personnalités qualifiées, d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans le domaine des droits de l'homme, de représentants des principales confédérations syndicales, du Médiateur de la République, d'un député et d'un sénateur.

La participation de l'État est par ailleurs assurée par les représentants du Premier ministre et de dix-sept ministres principalement concernés, qui ne disposent que d'une voix consultative.

Le respect des engagements internationaux de la France rend nécessaire une modification du texte instituant la Commission. La réorganisation du système institutionnel des Nations unies en matière de protection des droits de l'homme conduit à la modification du système d'accréditation des institutions nationales par les institutions onusiennes.

À l'occasion de la réforme de la « Commission des droits de l'homme » des Nations unies, transformée en « Conseil des droits de l'homme » par une résolution adoptée le 15 mars 2006, le Haut commissariat aux droits de l'homme de Genève, qui apporte son expertise lors de la création de nouvelles institutions nationales de protection des droits de l'homme, a décidé de revoir son système d'accréditation de ces institutions.

L'accréditation, qui sera nécessaire pour participer aux travaux du Conseil des droits de l'homme, ne sera délivrée qu'après évaluation des institutions nationales attestant de leur qualité et du respect « des principes de Paris ». Ces principes ont été rédigés en 1991 à Paris, en partie à l'initiative de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, et ont été repris en 1993 dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies.

Or, en vertu de ces principes, l'existence des instances nationales de protection des droits de l'homme et les principales garanties dont elles jouissent doivent être contenues dans un texte de valeur constitutionnelle, ou, au minimum, de valeur législative.

La situation actuelle de la Commission nationale consultative des droits de l'homme relève du paradoxe : c'est pour se conformer à des critères élaborés à Paris, en partie à son initiative, qu'elle doit aujourd'hui faire évoluer son statut. Il ne serait en effet pas envisageable que la première institution nationale de protection des droits de l'homme créée dans le monde se voie, cette année, refuser son accréditation par le Haut commissariat des Nations unies !

Le présent projet de loi, dont l'élaboration a fait l'objet d'un suivi attentif de la part du Médiateur de la République, M. Jean-Paul Delevoye, consacre donc l'existence législative de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et les garanties essentielles dont bénéficient ses membres dans l'accomplissement de leur mission.

Il comporte deux articles dont l'objet est de fixer un certain nombre de grands principes relatifs au champ de compétence de la Commission, à sa composition et aux garanties accordées à ses membres, et de renvoyer à un décret en Conseil d'État pour la fixation des modalités précises de son fonctionnement. Il prévoit également un régime transitoire pour les membres actuels, qui continueront de siéger à la Commission jusqu'à l'expiration de leur mandat.

Mes chers collègues, ce projet de loi vise à répondre aux engagements pris par la France auprès des Nations unies et à lui permettre ainsi de conserver le rôle moteur qui lui est reconnu en matière de défense et de protection des droits de l'homme. Je vous invite donc à le voter, sous réserve de l'adoption de six amendements de précision rédactionnelle de la commission des lois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Frédéric Dutoit, pour le groupe des député-e-s communistes et républicains.

M. Frédéric Dutoit. Madame la ministre, le projet de loi que vous nous soumettez se justifie par une série d'arguments formels. Ce texte législatif est en effet destiné à donner un statut législatif à la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Ce saut qualitatif et normatif est censé garantir ses fonctions face au pouvoir réglementaire de l'exécutif. La question est d'actualité. Le pouvoir politique peut être une source de violation des droits de l'homme. En France, les étrangers, par exemple, semblent être exclus de la protection juridique dont bénéficient les nationaux. Cette volonté qui ressort des lois successives adoptées sous l'impulsion du ministre de l'intérieur constitue une atteinte manifeste aux droits de l'homme, à moins de reconnaître l'existence de citoyens de seconde zone, comme le laisse à penser la politique gouvernementale en matière d'immigration et d'insécurité, deux thèmes confondus de manière insidieuse.

Si l'État de droit est considéré comme l'une des bases indispensables du développement d'une société, le respect de ce principe demeure un enjeu permanent. La garantie des droits de l'homme n'est pas acquise. Elle suppose la vigilance des citoyens et de leurs représentants.

Sur le plan national, les tentations liberticides du Gouvernement actuel donnent lieu à une régression sociale généralisée et à la chasse aux enfants de sans-papiers.

Faut-il le rappeler, un État démocratique peut violer les droits de l'homme. Cela pose la question difficile de savoir quelles sont les limites acceptables que la loi peut imposer aux droits de l'homme, dans une société démocratique régie par le droit.

Notre regard doit porter à la fois sur notre propre société, mais aussi au-delà de nos frontières. La Commission nationale consultative des droits de l'homme agit d'ailleurs à la fois au niveau national et à par le biais d'un réseau international.

La lutte pour le respect des droits de l'homme n'a pas de frontières et ne concerne pas certains peuples en particulier. L'humanité tout entière est concernée.

La violation du droit international des droits de l'homme est source d'injustices et d'agressions sur des individus et des populations entières. En notre qualité de citoyens du monde, nous devons nous sentir impliqués par le sort de nos semblables. Si l'état du monde demeure très préoccupant

en matière de droits de l'homme, les députés communistes et républicains soutiennent le développement des textes internationaux sur ce point. Il est incontestable que de très sensibles progrès ont été réalisés depuis 1945 : développement des garanties juridiques et codification des droits de la personne au sein de deux pactes adoptés en 1966. Il est aussi remarquable de constater l'avancée de conventions consacrant les droits des femmes, ceux des enfants ou encore ceux des migrants.

L'évaluation statutaire de la Commission nationale consultative des droits de l'homme s'inscrit d'ailleurs dans un mouvement plus général, puisque le système institutionnel des Nations unies a récemment évolué dans son volet consacré à la protection des droits de l'homme. En mars 2006, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a, en effet, remplacé la Commission des droits de l'homme, décriée pour sa « politisation ».

Cependant, si ces critiques, constantes depuis quelques années, méritent d'être prises en compte, le bilan de la Commission des droits de l'homme est loin d'être négatif. Elle a d'abord été un formidable instrument d'élaboration de normes, au premier rang desquelles la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

Le projet de loi répond à la nouvelle donne posée par le nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations unies, qui souhaite réévaluer les institutions nationales de protection des droits de l'homme en vue de leur délivrer une accréditation attestant de leur qualité et leur permettant, notamment, de participer à ses travaux.

Dans la mesure où le projet de loi entend permettre à la Commission nationale consultative des droits de l'homme de bénéficier d'un statut renforcé, notre accord sur le principe est concevable. Le groupe des députés communistes et républicains a toujours soutenu l'idéal de justice et de promotion des droits de l'homme sur les plans international et national.

Certes, on imagine mal que la Commission nationale consultative des droits de l'homme échappe à toute influence extérieure, y compris gouvernementale. Mais, à l'inverse, il est souhaitable de voir ses pouvoirs renforcés.

Même si l'on ne peut pas considérer que la Commission consultative des droits de l'homme soit la voix de la France dans le monde, son rôle de conseiller du Gouvernement doit être une source d'influence, face aux dérives dont il pourrait être capable. Un tel rôle devrait conduire la Commission nationale consultative des droits de l'homme à éclairer les positions françaises dans les négociations multilatérales portant sur les droits de l'homme, mais également à appeler l'attention de la diplomatie française sur les graves violations de ces droits dans le monde. En ce sens, sa fonction consultative mérite d'être renforcée, notamment en lui reconnaissant la faculté de contrôler les termes des négociations commerciales de la France avec des États ou des multinationales qui violeraient les droits de l'homme, y compris les droits des travailleurs. Sur le plan interne, la Commission consultative des droits de l'homme devrait faire preuve de beaucoup plus de vigilance face à la politique répressive du Gouvernement à l'égard des jeunes des quartiers populaires, ou encore des sans-papiers, y compris leurs enfants.

Cette institution française destinée à représenter la France des Lumières au XXI^e siècle doit dépasser son statut de caution gouvernementale en matière de droits de l'homme. Notre attente est d'autant plus forte que le climat délétère

suscité par les politiques agressives du Gouvernement fait poindre un péril pour le bien-être collectif et humain dans la patrie des droits de l'homme.

M. Philippe Houillon, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Voilà qu'il gâche tout alors que l'on aurait pu l'applaudir !

M. Frédéric Dutoit. Le projet de loi, même décevant, participe malgré tout au renforcement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. C'est pourquoi, dans un esprit optimiste et constructif, les députés communistes et républicains voteront ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des député-e-s communistes et républicains.*)

M. Philippe Houillon, président de la commission des lois. Et moi qui m'apprêtais à vous applaudir !

M. le président. La parole est à M. Patrick Delnatte, pour le groupe UMP.

M. Patrick Delnatte. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, on ne peut examiner le texte qui nous est soumis aujourd'hui sans le replacer dans une perspective historique.

Il s'inscrit en effet dans l'évolution du système institutionnel des Nations unies en matière de droits de l'homme, marqué dernièrement par la transformation de la Commission des droits de l'homme en Conseil des droits de l'homme.

Les différentes étapes de cette évolution tendent à donner plus de corps au concept de droits de l'homme, et l'on ne peut que s'en réjouir.

Aux yeux de l'histoire, la France est la nation qui est à l'origine du concept des droits de l'homme. C'est elle aussi qui a mis en place dès 1947, sous la houlette de René Cassin, compagnon du général de Gaulle, une instance chargée de donner à ce concept une vocation d'universalité.

C'est le même René Cassin qui est à l'origine du projet de Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies, et il en est considéré comme le père spirituel.

C'est encore notre compatriote qui participera à la création de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, dont l'une des premières déclinaisons nationales fut la Commission consultative française.

Ce n'est pourtant qu'avec le décret constitutif du 30 janvier 1984, modifié ensuite à trois reprises, que seront véritablement définies les compétences de la Commission nationale consultative, compétences qui s'étendaient à la totalité du champ des droits de l'homme : libertés individuelles, civiles et politiques, droits économiques, sociaux et culturels, domaines ouverts par les progrès sociaux, scientifiques et techniques, action et droit humanitaires.

Depuis sa création, la Commission nationale consultative des droits de l'homme s'est avérée être un lieu privilégié d'échanges et de réflexions entre personnalités d'origine diverses – représentants des ONG, du monde syndical, experts et représentants des ministères –, qui défendent une vision intransigeante de l'idéal universel des droits de l'homme.

Par son souci d'écoute et d'ouverture au monde, la Commission peut, comme elle le définit elle-même, « éclairer le droit par les exigences du terrain ». C'est ce qu'elle a fait dernièrement, et sans concession, pour des textes récemment examinés par notre assemblée.

Dans leur souhait constant de renforcer la défense des droits de l'homme, les Nations unies ont franchi une nouvelle étape en 1993, en grande partie à l'initiative de la France, en édictant les « principes de Paris », dont l'objectif est d'encadrer plus strictement les institutions nationales vouées à la défense des droits de l'homme. Renforcer la procédure d'accréditation ne peut qu'influer sur la légitimité, la crédibilité et l'image de ces institutions.

Il est clair, aux yeux de chacun d'entre nous, que la France, patrie des droits de l'homme et premier pays à avoir créé une institution nationale vouée à leur protection, a dans ce domaine un devoir d'exemplarité. Cette institution a d'ailleurs acquis une très haute réputation mondiale et a exercé une grande influence sur la création d'autres institutions nationales. Il nous appartient donc, peut-être encore plus qu'à d'autres, de nous mettre en conformité avec les principes que nous avons nous-mêmes édictés.

Madame Louise Arbour, Haut commissaire aux droits de l'homme des Nations unies, dont je salue la présence aujourd'hui même à Paris, est très attentive aux évolutions que nous apporterons à notre CNCDH. Je sais qu'elle souhaite que notre exemple puisse sensibiliser d'autres pays moins en pointe en matière de droits de l'homme. Et c'est un symbole fort : nous examinons ce texte le jour même de la signature, à Paris, de la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Ce texte répond à l'impératif d'une consécration législative de l'existence de la CNCDH. C'est bien le moins qu'on puisse faire, tant il est vrai que le statut actuel de l'institution reste fragile : il ne repose en effet que sur un simple décret qui pourrait être annulé très facilement. Qui plus est, la fragilité de ce statut pourrait donner l'impression regrettable d'une institution qui n'est pas totalement exempte de pressions externes. Une loi est d'autant plus nécessaire qu'elle doit permettre de préserver l'institution des vicissitudes de la vie politique et conserver à la France sa valeur de modèle.

Doit-on cependant se contenter de transposer sous forme législative les dispositions du décret de 1984 et réaffirmer simplement les garanties que ce texte offrait déjà ? À mon sens, certainement pas, car on ne peut séparer la question de la conformité aux principes de Paris de celle de l'efficacité.

Outre le fait qu'il reconnaît l'existence même de la Commission, comme l'exigeaient les principes de Paris, le texte, enrichi par la commission, précise certains points de manière incontestablement plus satisfaisante que le décret de 1984. Citons notamment la possibilité pour la Commission de se saisir de certains sujets pour appeler l'attention du Parlement et du Gouvernement – et non plus simplement des « pouvoirs publics » ; une composition élargie qui permet explicitement la représentation d'ONG œuvrant dans le domaine de l'action humanitaire ; la création d'un siège pour un membre du Conseil économique et social ; l'irrévocabilité des membres clairement précisée par la loi. Par ailleurs, la mise en œuvre de la loi est renvoyée à un décret en Conseil d'État, ce qui confère une garantie supplémentaire, dans la mesure où le décret de 1984 n'était qu'un décret simple.

Soyons bien conscients, cependant, que les attentes sont nombreuses. Il faudra que le décret prenne bien en compte certaines préoccupations renvoyant d'ailleurs aux principes de Paris, lorsque ceux-ci mettent l'accent sur l'indépendance des institutions nationales des droits de l'homme.

Il en va ainsi pour ce qui concerne la question des nominations, qui doivent être aussi transparentes que possible. Ne serait-il pas préférable que ces nominations soient le fait du Président de la République, afin qu'elles constituent moins un acte politique qu'une responsabilité éminente ? Actuellement, la CNCDH compte plus de 140 membres, suppléants compris. De toute évidence, c'est un obstacle à son bon fonctionnement. L'efficacité commanderait de réduire ce nombre, et sans doute faudrait-il commencer par les représentants du Gouvernement, dont la proportion actuelle apparaît trop importante – trente-sept personnes représentant seize ministres –, même si, je le reconnais, le projet ne leur donne pas de voix délibérative. De même, la question de la durée du mandat et la limitation de son renouvellement doit être posée.

Sur le plan financier, il conviendrait que le décret prévoie que la CNCDH reçoit les crédits ainsi que le personnel nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Enfin, on peut former le vœu d'une CNCDH qui pèse davantage dans notre société civile et politique. Force est de constater que cette institution reste largement méconnue de nos concitoyens, l'absence de publicité de ses avis y étant sans doute pour quelque chose.

Faisons confiance au Conseil d'État pour prendre en compte ces impératifs d'indépendance, d'équilibre, d'assiduité et d'efficacité. Veillons également à ce que la publication du décret intervienne dans des délais raisonnables : au regard des obligations qui incombent à la France, le contraire serait d'un effet déplorable. Souvenons-nous des objectifs que fixait René Cassin lors de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « À présent que nous possédons un instrument capable de soulever ou adoucir le fardeau d'oppression et d'injustice dans le monde, nous devons apprendre à l'utiliser. » Il en va ainsi de notre CNCDH.

Parce qu'il ouvre des perspectives nouvelles et que les droits de l'homme restent un combat de tous les jours, le groupe UMP approuvera ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Philippe Houillon, président de la commission des lois. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Philippe Folliot, pour le groupe Union pour la démocratie française.

M. Philippe Folliot. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, avec ce projet de loi, nous sommes dans le droit fil d'une continuité historique, qui a pour origine l'adoption, le 26 août 1789, de la première déclaration des droits de l'homme et du citoyen par l'Assemblée nationale constituante. Depuis, c'est un long et difficile chemin qui a été parcouru pour que cette déclaration, quelque peu incantatoire, devienne une réalité pour le plus grand nombre des habitants de la planète.

Ce projet de loi est assurément important car il va permettre à la France, patrie des droits de l'homme, de s'inscrire dans le cadre des orientations fixées par les Nations unies. Nous ne pouvons que nous féliciter de son adoption.

Certains hommages doivent d'abord être rendus. Il nous faut ainsi saluer l'action volontaire et courageuse de René Cassin, qui n'a eu de cesse de donner un caractère universel à la Commission nationale consultative des droits de l'homme, dans la continuité de la Déclaration universelle des droits de l'homme votée en 1948 aux Nations unies.

Sur tous les bancs de cet hémicycle, nous sommes animés d'une même volonté : continuer à nous battre pour faire en sorte que la France soit en première ligne quand il s'agit de promouvoir et de défendre les droits de l'homme et du citoyen.

On peut toutefois s'interroger légitimement sur la fonction de cette commission. À cet égard, il nous paraît nécessaire de rappeler qu'elle joue un rôle essentiel au regard de la défense des principes universels, mais que ceux-ci renvoient à un combat quotidien car rien n'est jamais définitivement acquis, que ce soit en matière de démocratie ou en matière de respect des droits de l'homme. Elle ne doit en aucun cas nous servir de prétexte pour nous dispenser d'agir : nous ne pouvons nous dire que la Commission veille aux droits de l'homme à notre place. Le Parlement a un rôle majeur à jouer en la matière. Mieux, même : nous avons un devoir d'exemplarité. La défense de ces principes universels ne peut reposer sur le seul travail, si important soit-il, d'une commission. Nous devons, quelles que soient nos convictions, nous rassembler pour assumer cette mission collective qui est la nôtre, en tant que dépositaires des principes universels de 1789, guidés dans nos choix par la devise de la République : « Liberté, égalité, fraternité ».

M. Christophe Caresche. Très bien !

M. Philippe Folliot. Je suis convaincu que cette commission constituera un apport indispensable. Que la France puisse être en accord avec les textes adoptés par les Nations unies est fondamental. Nous voterons donc ce projet.

Néanmoins, il nous faut être vigilants quand nous offrons à certains dirigeants étrangers la possibilité de s'exprimer à la tribune de notre assemblée, alors qu'ils ont failli lourdement à leurs devoirs en matière de droits de l'homme. Au nom de l'universalité que nous représentons à travers le monde depuis 1789, nous devrions être assurément plus fermes.

J'ai eu mal à la France quand le président de la République populaire de Chine est venu s'exprimer devant la représentation nationale. Comment ne pas être interpellé quand on connaît son passé, je dirai même son passif en matière de droits de l'homme ? Je ne dis pas que la France ne devrait avoir des relations diplomatiques, économiques, institutionnelles qu'avec les seules démocraties qui peuvent exister à travers le monde, mais l'Assemblée nationale est un lieu spécifique qui doit être quelque peu préservé, et elle ne peut en aucun cas être une tribune pour celles et ceux qui bafouent les principes élémentaires de la démocratie, des droits de l'homme et des droits du citoyen.

Pour conclure et pour rester dans le droit fil des propos que je viens de tenir sur l'universalité de ce combat, je suis convaincu que chacune et chacun de nous apportera sa contribution pour faire progresser ce qui constitue l'une des plus belles avancées, l'un des plus beaux objectifs que peut défendre notre pays, à savoir que chacun sur la planète puisse vivre en démocratie, dans le respect des droits humains fondamentaux et des principes de liberté et d'égalité.

M. le président. En tout cas, monsieur Folliot, aujourd'hui, vous n'aviez pas de bâillon ! (*Sourires.*)

La parole est à M. Christophe Caresche, pour le groupe socialiste.

M. Christophe Caresche. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, à cette heure tardive, j'essaierai d'être bref et concis, d'autant que le groupe socialiste adoptera le texte qui nous est soumis car il ne soulève pas de problème particulier.

Nous examinons en effet ce soir un projet de loi qui vise à conférer une existence législative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme. À la suite d'une réorganisation institutionnelle aboutissant à la mise en place d'un nouveau Conseil des droits de l'homme au sein de l'organisation des Nations unies, cette consolidation est requise pour obtenir une accréditation.

En France, nous devons l'existence de la CNCDH à un décret du 30 janvier 1984 qui fait de cette noble institution l'une des plus anciennes au plan national.

En lui donnant force de loi, nous affirmerons plus fort encore son existence et son utilité dans notre pays, et nous lui permettrons par ailleurs d'être reconnue au plan international au regard des principes dits de Paris, adoptés par l'ONU lors de son assemblée générale du 20 décembre 1993.

Rappelons que le décret de 1984 a institué l'indépendance de la commission et défini ses compétences, à savoir que la CNCDH assiste de ses avis le Premier ministre et les ministres concernés sur toutes les questions de portée générale concernant les droits de l'homme ou l'action humanitaire. Ces questions recouvrent aussi bien le champ des libertés individuelles, civiles et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels. S'y ajoutent désormais des domaines nouveaux ouverts par les progrès sociaux, scientifiques et techniques ainsi que le droit et l'action humanitaires.

En 1989, la CNCDH acquiert la faculté d'autosaisine, et en 1990 la loi contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie lui confie la tâche de réaliser chaque année un rapport dans le domaine des discriminations.

Par la circulaire du 22 octobre 1999, Lionel Jospin avait marqué son attachement à la saisine systématique de la CNCDH et au suivi de ses recommandations dans chaque département sur toute une série de textes, ce qui avait donné lieu à des dialogues fructueux, parfois conflictuels.

Nous ne pouvons donc qu'être d'accord, entre républicains, sur tous les bancs de cette assemblée, pour voter ce projet de loi.

Cependant, permettez-moi de souligner que les grandes déclarations ne suffisent pas. Il revient au Gouvernement en place de démontrer dans les faits, en sollicitant et en suivant les avis de la CNCDH, que les droits de l'homme sont respectés et appliqués dans notre pays. Force est de constater que l'État a parfois traité cette institution avec un peu de désinvolture. Or la situation qui prévaut aujourd'hui mérite toute notre attention. Il semble même que notre pays, consacré patrie des droits de l'homme depuis la déclaration de 1789, ne soit plus totalement un modèle du genre, ce qui doit nous conduire à une certaine modestie vis-à-vis des autres pays.

Le président de la CNCDH, Joël Thoraval, souligne d'ailleurs ce paradoxe. D'un côté, ces droits constituent incontestablement un corps de doctrine enraciné dans notre histoire, dans nos codes, dans la vie politique et dans la conscience collective de la nation, mais, de l'autre, des

réalités nouvelles émergent parmi lesquelles le terrorisme, l'augmentation des flux migratoires, le sentiment d'insécurité, le communautarisme ou encore la victimisation. Toutes ces questions nouvelles doivent être prises en compte par la CNCDH et dans le champ de ce que nous pouvons appeler les droits de l'homme.

Face à cette nouvelle situation qui menace les droits de l'homme, la CNCDH est plus que jamais précieuse. Nous voulons qu'elle soit reconnue et respectée, tant au plan national qu'international.

M. Frédéric Dutoit. Très bien !

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte du Gouvernement, les articles du projet de loi.

Article 1^{er}

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 1 rectifié.

La parole est à Mme la rapporteure, pour le soutenir.

Mme Liliane Vaginay, rapporteure. Il s'agit d'un amendement de précision.

Le droit international humanitaire est un droit spécifique qui ne se confond pas avec celui des droits de l'homme et il convient de le mentionner expressément dans le domaine de compétence de la commission.

La rédaction proposée par cet amendement est plus conforme au rôle effectivement joué par la Commission nationale consultative des droits de l'homme, qui est la commission compétente en matière de droit international humanitaire en France, en lien avec le Comité international de la Croix-Rouge.

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

Mme la ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement rédactionnel n° 3.

Le Gouvernement y est favorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement de précision n° 2 rectifié.

Le Gouvernement y est favorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 4 rectifié est également un amendement de précision.

Le Gouvernement y est favorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 5 est encore un amendement de précision.

Le Gouvernement y est favorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

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

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

M. le président. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

Article 2

M. le président. Je suis saisi d'un amendement de précision rédactionnelle n° 7.

Le Gouvernement y est favorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 2, modifié par l'amendement n° 7.

(L'article 2, ainsi modifié, est adopté.)

Vote sur l'ensemble

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté à l'unanimité.)

2

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Mercredi 7 février 2007, à quinze heures, première séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer :

Rapport, n° 3640, de M. Didier Quentin ;

Discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer :

Rapport, n° 3641, de M. Didier Quentin ;

Discussion de la proposition de loi, n° 3385, adoptée par le Sénat, instituant la fiducie :

Rapport, n° 3655, de M. Xavier de Roux, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

À dix-huit heures trente :

Dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes.

À vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Discussion du projet de loi, n° 3547, adopté en deuxième lecture par le Sénat, relatif à la fonction publique territoriale ;

Rapport, n° 3660, de M. Michel Piron, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-deux heures quarante.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN-PIERRE CARTON*



Prix du numéro : 1,80 €
(Fascicules compte rendu et amendements)