

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements au projet de loi organique, adopté par le Sénat (n° 2573) et au projet de loi, adopté par le Sénat (n° 2574), relatifs au défenseur des droits (M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur)..... 2

Mardi

11 janvier 2011

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 30

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
*Président***



La séance est ouverte à 14 heures 30.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

La Commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, sur le rapport de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, les amendements au projet de loi organique, adopté par le Sénat (n° 2573) et au projet de loi, adopté par le Sénat (n° 2574), relatifs au défenseur des droits (M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur).

Elle examine tout d'abord les amendements au projet de loi organique (n° 2573).

TITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1^{er} : *Nomination et cessation de fonctions du Défenseur des droits :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 171 de M. Jean-Jacques Urvoas.*

Article 2 : *Indépendance et immunité du Défenseur des droits :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 261 de M. Jean-Pierre Decool. Puis elle **accepte** l'amendement n° 274 de Mme Edwige Antier précisant que les adjoints du Défenseur des droits ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés à l'occasion des opinions qu'ils émettent ou des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions. Elle **repousse** enfin l'amendement n° 260 de M. Jean-Pierre Decool.*

Article 3 : *Incompatibilités applicables au Défenseur des droits :*

*La Commission **repousse** les amendements n^{os} 107 de M. Gérard Charasse, 275 de Mme Edwige Antier, 262 de M. Jean-Pierre Decool. Puis elle **accepte** l'amendement n° 267 de M. Louis Giscard d'Estaing fixant une limite d'âge pour l'accès aux fonctions de Défenseur des droits et l'amendement n° 246 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier excluant des incompatibilités avec les fonctions de Défenseur des droits les fonctions de professeur des universités.*

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMPÉTENCES ET À LA SAISINE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Article 4 : *Modalités de saisine du Défenseur des droits :*

*La Commission **repousse** les amendements n^{os} 1 de M. Jean-Jacques Urvoas, 130 de M. Michel Vaxès, 119 de M. François Bayrou. Puis elle **accepte** les amendements identiques n^{os} 131 de M. Michel Vaxès, 180 de Mme Henriette Martinez et 200 de Mme Françoise Hostalier visant à élargir la possibilité de saisine du Défenseur des droits aux situations mettant en cause l'intérêt supérieur de l'enfant. Elle **accepte** enfin l'amendement n° 108 de M. Gérard Charasse visant à préciser que le Défenseur des droits pourra être saisi pour toutes les formes de discriminations, ainsi que l'amendement n° 188 de M. Étienne Pinte tendant à préciser que les missions du Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations concerneront aussi bien les discriminations imputables à une personne publique que celles imputables à une personne privée.*

Article 5 : *Saisine d'office ou par les ayants droits d'une personne dont les droits et libertés sont en cause :*

*La Commission **repousse** les amendements n^{os} 241 de Mme Muriel Marland-Militello, 132 de M. Michel Vaxès, 120 de M. François Bayrou, 2 et 3 de M. Jean-Jacques Urvoas, 133 de M. Michel Vaxès. Puis elle **accepte** les amendements identiques n^{os} 181 de Mme Henriette Martinez et 201 de Mme Françoise Hostalier visant à élargir les possibilités de saisine du Défenseur des droits en matière de protection des droits des enfants à toute association, sans distinction établie en fonction de son objet. Enfin, elle **repousse** les amendements n^{os} 4 de M. Jean-Jacques Urvoas, 242 de Mme Muriel Marland-Militello, 182 de Mme Henriette Martinez, 5 de M. Jean-Jacques Urvoas et 264 de M. Jean-Pierre Decool.*

Après l'article 5

*La Commission **repousse** l'amendement n° 276 de Mme Edwige Antier.*

Article 6 : *Conditions et effets de la saisine :*

*La Commission **repousse** les amendements n^{os} 277 et 278 de Mme Edwige Antier.*

Après l'article 6

*La Commission **repousse** l'amendement n° 265 de M. Jean-Pierre Decool.*

Article 7 : *Saisine par un parlementaire. Transmission des pétitions. Réclamations transmises par le Médiateur européen ou un homologue étranger :*

*La Commission **accepte** l'amendement n° 8 de M. Jean-Jacques subordonnant la transmission au Défenseur des droits d'une pétition dont une des chambres aurait été saisie à la demande de l'une des commissions permanentes.*

Article 8 : *Conditions de l'intervention en cas de saisine d'office ou par un tiers :*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 279 de Mme Edwige Antier. Puis elle **accepte** les trois amendements identiques n^{os} 134 de M. Michel Vaxès, 183 de Mme Henriette Martinez et 202 de Mme Françoise Hostalier visant à élargir la saisine d'office du Défenseur des droits aux situations mettant en cause l'intérêt « supérieur » de l'enfant. Enfin, elle **repousse** l'amendement n° 9 de M. Jean-Jacques Urvoas.*

Article 9 : *Relations avec les autorités indépendantes investies d'une mission de protection des droits et libertés :*

*La Commission **repousse** les amendements n^{os} 10 de M. Jean-Jacques Urvoas, 135 de M. Michel Vaxès, 11 rect. de M. Jean-Jacques Urvoas, 106 de M. François Goulard et 121 de M. François Bayrou.*

Article 10 : *Incompétence du Défenseur des droits à l'égard de certains différends concernant les personnes publiques ou les organismes investis d'une mission de service public :*

*La Commission **accepte** l'amendement n° 243 de Mme Muriel Marland-Militello précisant qu'une personne morale de droit privé peut saisir le Défenseur des droits d'un*

*différend qui l'opposerait à des administrations publiques. Elle **accepte** aussi l'amendement n° 247 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier aux termes duquel le Défenseur des droits peut être saisi des différends qui peuvent s'élever entre les collectivités territoriales et les établissements publics dont elles ne sont pas membres ou dans lesquels elles ne détiennent aucune participation.*

TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES À L'INTERVENTION DU DÉFENSEUR DES DROITS

Chapitre I^{er}

Dispositions relatives aux collèges

Article 11 A : *Présidence des collèges. Adjoint du Défenseur des droits et Défenseur des enfants :*

*La Commission **repousse** les amendements n^{os} 15 de M. Jean-Jacques Urvoas, 137 de M. Michel Vaxès, 14 de M. Jean-Jacques Urvoas, 203 de Mme Françoise Hostalier, 138 de M. Michel Vaxès, 122 de M. François Bayrou, 139 de M. Michel Vaxès, 189 de M. Étienne Pinte, 244 de Mme Muriel Marland-Militello, 109 de M. Gérard Charasse, 204 de Mme Françoise Hostalier, 190 de M. Étienne Pinte, 140 de M. Michel Vaxès, 205 de Mme Françoise Hostalier, 16 rect. de M. Jean-Jacques Urvoas, 280 de Mme Edwige Antier, 103 de M. François Goulard, 118 de M. Jean-Marie Binetruy, 141 de M. Michel Vaxès, 206 de Mme Françoise Hostalier, 142 de M. Michel Vaxès, 207 de Mme Françoise Hostalier, 143 de M. Michel Vaxès, 208 de Mme Françoise Hostalier, 281 de Mme Edwige Antier, 17 de M. Jean-Jacques Urvoas, 110 rect. de M. Gérard Charasse et 209 de Mme Françoise Hostalier.*

Article 11 B (nouveau) : *Réunion conjointe des collèges et des adjoints assistant le Défenseur des droits*

*La Commission **repousse** l'amendement n° 210 de Mme Françoise Hostalier.*

Article 11 : *Collège assistant le Défenseur des droits en matière de déontologie de la sécurité :*

*La Commission **repousse** les amendements n^{os} 19 de M. Jean-Jacques Urvoas, 184 de M. Étienne Pinte, 18 et 20 de M. Jean-Jacques Urvoas, 231 de M. Christian Vanneste et 177 de M. Jean-Jacques Urvoas. Puis elle **accepte** l'amendement n° 270 de M. Richard Mallié instaurant un quorum pour délibérer au sein du collège compétent en matière de respect de déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité. Enfin, la Commission **repousse** l'amendement n° 22 de M. Jean-Jacques Urvoas.*

Article 12 : *Collège assistant le Défenseur des droits en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant :*

*La Commission **repousse** les amendements n^{os} 123 de M. François Bayrou, 145 de M. Michel Vaxès, 211 de Mme Françoise Hostalier, 174 de M. Jean-Jacques Urvoas, 282 de Mme Edwige Antier, 185 de M. Étienne Pinte, 23 de M. Jean-Jacques Urvoas, 104 de M. François Goulard, 24 de M. Jean-Jacques Urvoas, 232 de M. Christian Vanneste et 178 de M. Jean-Jacques Urvoas. Puis elle **accepte** l'amendement n° 253 du Gouvernement prévoyant que la voix du président est prépondérante. Elle **accepte** aussi l'amendement*

n° 272 de M. Richard Mallié précisant que le collège ne peut valablement délibérer que si au moins la majorité de ses membres en exercice est présente. Enfin, la Commission **repousse** l'amendement n° 27 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Article 12 bis : Collège assistant le Défenseur des droits en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité :

La Commission **repousse** les amendements n° 191 de M. Étienne Pinte, 29 de M. Jean-Jacques Urvoas, 192 de M. Étienne Pinte, 28 et 30 de M. Jean-Jacques Urvoas, 233 de M. Christian Vanneste ainsi que l'amendement n° 179 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Puis, la Commission **accepte** l'amendement n° 271 de M. Richard Mallié instaurant un quorum pour délibérer au sein du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité.

La Commission **repousse** enfin les amendements n° 32 de M. Jean-Jacques Urvoas et 193 de M. Étienne Pinte.

Après l'article 12 bis :

La Commission **repousse** les amendements n° 234 de M. Christian Vanneste et 34 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Article 13 : Durée et renouvellement des mandats de défenseur adjoint et de membre d'un collège. Incompatibilités applicables aux membres d'un collège :

La Commission **repousse** les amendements n° 212 de Mme Françoise Hostalier, 35 de M. Jean-Jacques Urvoas, 213 de Mme Françoise Hostalier et 36 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Chapitre II

Dispositions relatives aux moyens d'information du Défenseur des droits

Article 15 : Demandes d'explication du Défenseur des droits. Vérifications demandées par le Défenseur des droits :

La Commission **repousse** les amendements n° 37 de M. Jean-Jacques Urvoas et 214 de Mme Françoise Hostalier.

Puis, la Commission **accepte** l'amendement n° 38 rectifié de M. Jean-Jacques Urvoas tendant à obliger les ministres compétents à informer le Défenseur des droits des suites données aux instructions délivrées aux corps de contrôle d'accomplir toutes vérifications ou enquêtes.

Article 16 : Études demandées par le Défenseur des droits au Conseil d'État ou à la Cour des comptes :

La Commission **repousse** l'amendement n° 254 du Gouvernement.

Article 17 : Communication des informations et pièces utiles au Défenseur des droits :

La Commission **accepte** l'amendement n° 39 de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que le secret de l'enquête et de l'instruction n'est pas opposable au Défenseur des droits lorsqu'il est saisi au titre du fonctionnement d'une administration.

Puis, la Commission **repousse** les amendements n°s 41 de M. Jean-Jacques Urvoas et 149 de M. Michel Vaxès.

Article 17 bis : Mise en demeure par le Défenseur des droits :

La Commission **repousse** l'amendement n° 255 du Gouvernement.

Article 18 : Pouvoir de vérification sur place du Défenseur des droits :

La Commission **repousse** les amendements n°s 150 de M. Michel Vaxès, 198 de Mme Françoise Hostalier et 151 de M. Michel Vaxès.

Puis, la Commission **accepte** l'amendement n° 175 de M. Jean-Jacques Urvoas supprimant la possibilité de s'opposer à une vérification sur place dans des locaux administratifs lorsque le Défenseur des droits intervient en matière de lutte contre les discriminations.

La Commission **repousse** les amendements n°s 172, 42, 173, 43 et 44 rect. de M. Jean-Jacques Urvoas.

La Commission **accepte** ensuite l'amendement n° 197 de M. Christian Vanneste tendant à renforcer les garanties accordées aux responsables de lieux privés visités par le Défenseur des droits.

Elle **repousse** enfin les amendements n°s 199 de Mme Françoise Hostalier et 45 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Chapitre III

Dispositions relatives aux pouvoirs du Défenseur des droits

Article 20 : Appréciation du Défenseur des droits sur les suites à donner à une réclamation :

La Commission **repousse** les amendements n°s 46 de M. Jean-Jacques Urvoas, 215 de Mme Françoise Hostalier, 283 de Mme Edwige Antier, 47 de M. Jean-Jacques Urvoas, 111 de M. Gérard Charasse et 152 de M. Michel Vaxès.

Article 21 : Pouvoirs de recommandation et d'injonction :

La Commission **repousse** l'amendement n° 284 de Mme Edwige Antier.

Puis, elle **accepte** les amendements n°s 153 de M. Michel Vaxès et 217 de Mme Françoise Hostalier tendant à introduire la notion d' « intérêt supérieur de l'enfant ».

La Commission **repousse** enfin les amendements n°s 48 rect. de M. Jean-Jacques Urvoas, 256 et 257 du Gouvernement, 50 de M. Jean-Jacques Urvoas, 218 de Mme Françoise Hostalier et 266 de M. Jean-Pierre Decool.

Article 21 bis : *Pouvoir de médiation* :

La Commission repousse l'amendement n° 154 de M. Michel Vaxès.

Article 22 : *Pouvoir de transaction* :

La Commission repousse l'amendement n° 155 de M. Michel Vaxès.

Article 23 : *Engagement de poursuites disciplinaires* :

La Commission repousse l'amendement n° 52 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Article 24 bis (nouveau) : *Action collective administrative*

La Commission repousse l'amendement n° 258 du Gouvernement.

Article 25 : *Propositions de réformes et attributions consultatives* :

La Commission repousse les amendements n^{os} 219 et 220 de Mme Françoise Hostalier, 54 et 55 rect. de M. Jean-Jacques Urvoas, 221 et 222 de Mme Françoise Hostalier ainsi que l'amendement 285 de Mme Edwige Antier.

Article 26 : *Relations avec l'autorité judiciaire* :

La Commission repousse les amendements n^{os} 240 de M. Étienne Pinte, 159 de M. Michel Vaxès, 223 de Mme Françoise Hostalier ainsi que l'amendement 194 de M. Étienne Pinte

Article 26 bis : *Promotion des droits de l'enfant et de l'égalité* :

La Commission repousse l'amendement n° 160 rectifié de M. Michel Vaxès, ainsi que l'amendement n° 224 de Mme Françoise Hostalier. Puis elle accepte l'amendement n° 195 de M. Étienne Pinte visant à faire expressément figurer la mission de promotion de l'égalité au sein des missions du Défenseur des droits.

Article 26 ter : *Intervention du service d'aide sociale à l'enfance* :

La Commission repousse les amendements identiques n^{os} 176 de M. Jean-Jacques Urvoas et 225 de Mme Françoise Hostalier.

Article 27 : *Publicité des documents publiés sous l'autorité du Défenseur des droits* :

La Commission repousse les amendements n^{os} 112 de M. Gérard Charasse, 61 rectifié de M. Jean-Jacques Urvoas et 286 de Mme Edwige Antier.

TITRE IV
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT DU
DÉFENSEUR DES DROITS

Article 28 : *Services et délégués du Défenseur des droits* :

La Commission repousse les amendements n^{os} 62 de M. Jean-Jacques Urvoas, 186 de M. Étienne Pinte, 113 de M. Gérard Charasse, 196 de M. Étienne Pinte, 293 de M. Émile Blessig et 226 de Mme Françoise Hostalier.

Après l'article 28 :

La Commission repousse l'amendement n^o 64 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Article 29 : *Secret professionnel* :

La Commission repousse les amendements n^{os} 124 de M. François Bayrou et 165 de M. Michel Vaxès.

Après l'article 30 :

La Commission adopte l'amendement n^o CL 2 du rapporteur visant à remédier aux difficultés apparues au cours des premiers mois de mise en œuvre de la nouvelle procédure de question prioritaire de constitutionnalité.

Titre V
Dispositions finales

Article 31 (articles L.O. 130-1, L.O. 176, L.O. 194-2 [nouveau], L.O. 230-3 [nouveau], L.O. 319, L.O. 340-1 [nouveau], L.O. 461, L.O. 469, L.O. 489, L.O. 516 et L.O. 544 du code électoral) : *Inéligibilités* :

La Commission accepte l'amendement n^o 248 de coordination de M. Pierre Morel-A-L'Huissier puis elle adopte l'amendement n^o CL 1 du rapporteur assurant une coordination avec l'amendement n^o 15 du Gouvernement au projet de loi ordinaire s'agissant des incompatibilités avec les fonctions de président de la CNIL.

Article 32 (articles 13-2 [nouveau] de la loi n^o 61-814 du 29 juillet 1961, 6-2 et 195 de la loi organique n^o 99-209 du 19 mars 1999, 7, 14 et 109 de la loi organique n^o 2004-192 du 27 février 2004 et annexe de la loi organique n^o 2010-837 du 23 juillet 2010) : *Inéligibilités - Coordinations* :

La Commission repousse les amendements n^{os} 125 et 126 de M. François Bayrou.

Article 33 : *Entrée en vigueur* :

La Commission repousse les amendements n^{os} 65 de M. Jean-Jacques Urvoas, 115 de Mme Sylvia Pinel, 66 de M. Jean-Jacques Urvoas, 105 de M. François Goulard, 167 de M. Michel Vaxès, 235 de M. Christian Vanneste, 116 de Mme Sylvia Pinel, 168 de M. Michel Vaxès, 127 de M. François Bayrou, 67 de M. Jean-Jacques Urvoas, 128 de M. François Bayrou, 237 et 238 de M. Christian Vanneste, 169 de M. Michel Vaxès et 117 de Mme Sylvia

Pinel. Puis elle accepte l'amendement n° 252 de coordination de M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

La Commission examine ensuite les amendements au projet de loi (n° 2574).

Article 1^{er} (article 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) : *Présence avec voix consultative du Défenseur des droits au sein de la Commission nationale de l'informatique et des libertés :*

La Commission accepte l'amendement n° 4 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier assurant une coordination au sein de la loi du 17 juillet 1978 relative à la Commission d'accès aux documents administratifs, aux travaux de laquelle le Défenseur des droits pourra être associé.

Après l'article 1^{er} :

La Commission accepte successivement les amendements du Gouvernement n^{os} 14, 18, 15, 16, 17, 21 et 19, relatifs à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), tendant respectivement à donner une base légale explicite aux compétences du secrétaire général de la CNIL en matière de vérifications et visites sur place, à préciser que seule la formation restreinte prononce les sanctions en cas de manquement à une obligation définie par la loi de 1978, à préciser le statut de président de la CNIL notamment au regard du régime d'incompatibilités, à modifier la composition de la formation restreinte, à supprimer la possibilité conférée à la CNIL d'attribuer à son bureau le pouvoir de prononcer un avertissement et d'adresser des mises en demeure, à offrir au président de la CNIL la faculté, en cas d'opposition de l'organisme concerné et si les circonstances l'imposent, de saisir directement le juge des libertés et de la détention afin que celui-ci autorise le contrôle et de préciser expressément que le pouvoir de sanction revient à la seule formation restreinte et que toute mise en demeure n'est adressée que par le président de la CNIL.

M. le Président. *J'espère que le chuchotement que je crois entendre au fond de la salle n'est pas un bruit de cavaliers...*

La Commission accepte ensuite l'amendement n° 12 du Gouvernement précisant le statut des délégués du Défenseur des droits, à l'instar de ce que la loi du 3 janvier 1973 a prévu pour les délégués du Médiateur de la République.

Article 3 : *Règles budgétaires et comptables applicables au Défenseur des droits :*

La Commission repousse l'amendement n° 9 de M. Louis Giscard d'Estaing, puis accepte l'amendement n° 10 du même auteur tendant à préciser que le Défenseur des droits devra présenter ses comptes annuellement devant les commissions chargées des finances des deux assemblées parlementaires.

Article 7 : *Peines complémentaires applicables aux personnes morales :*

La Commission accepte l'amendement n° 1 de M. Jean-Jacques Urvoas prévoyant que les personnes morales s'étant opposées au Défenseur des droits encourent une peine complémentaire d'exclusion des marchés publics.

Article 9 (articles L. 115 du livre des procédures fiscales, L. 5313-12-1 du code du travail, 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et 1^{er} de la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007) :
Coordinations :

La Commission repousse l'amendement n° 2 de M. Jean-Jacques Urvoas.

Article 15 : *Entrée en vigueur* :

La Commission accepte l'amendement n° 22 de coordination du Gouvernement.

M. Le Président. Nous avons achevé l'examen des amendements dont nous étions saisis.

M. Philippe Vuilque. Je souhaiterais attirer l'attention sur les difficultés rencontrées par la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) qui fait l'objet d'attaques incessantes par les mouvements sectaires. Son statut – les membres de la MIVILUDES sont nommés par décret - pose une difficulté et nuit à sa crédibilité, c'est pourquoi je crois qu'il faut le faire évoluer. Sans doute est-ce délicat dans ce texte, où un amendement en ce sens serait sans doute considéré comme cavalier mais peut être l'examen prochain de la proposition de loi de simplification du droit pourrait être le bon cadre ?

M. Le Président. Votre proposition se heurterait aux mêmes difficultés procédurales : cette proposition de loi nous revenant en deuxième lecture après examen par le Sénat, les règles de « l'entonnoir » trouveront à s'appliquer.

M. Jean-Paul Garraud. Et pourquoi pas le texte sur la garde à vue ?

*

* *

La séance est levée à 14 heures 45.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Étienne Blanc, M. Serge Blisko, M. René Dosière, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Philippe Goujon, M. Michel Hunault, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Patrice Verchère, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, M. Michel Zumkeller

Excusés. - M. Abdoulatifou Aly, Mme Brigitte Barèges, M. Dominique Bussereau, Mme Marietta Karamanli, M. Hervé Morin