

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

92^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du mardi 11 janvier 2011

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



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

1. Défenseur des droits (loi organique) (*suite*) (n° 2991) - Défenseur des droits (n° 2992) (*suite*) (p. 45)

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 45)

(*Projet de loi*)

Mme Marie-George Buffet.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Mme Patricia Adam, M. Michel Vaxès, M. Pascal Clément.

DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (p. 49)

M. Claude Bodin,

M. Patrick Bloche,

M. Michel Vaxès,

M. Michel Hunault,

Mme Henriette Martinez,

Mme George Pau-Langevin,

Mme Véronique Besse,

M. Christian Vanneste,

Mme Laurence Dumont,

Mme Nicole Ameline,

M. Daniel Goldberg,

M. Richard Mallié,

M. Bruno Le Roux,

Mme Françoise Hostalier,

M. Max Roustan,

Mme Martine Pinville,

Mme Edwige Antier,

M. Lionel Tardy.

M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 67)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR,

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)

1

DÉFENSEUR DES DROITS

Suite de la discussion d'un projet de loi organique et d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion des projets de loi organique et ordinaire, adoptés par le Sénat, relatifs au Défenseur des droits (n^{os} 2573, 2991, 2574, 2992).

Chers collègues, permettez-moi de vous souhaiter à tous une excellente année.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION

M. le président. J'ai reçu de M. Yves Cochet et des membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine une motion de renvoi en commission déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement, sur le projet de loi.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur de la commission des lois, chers collègues, la création d'un Défenseur des droits aurait dû susciter un enthousiasme consensuel. Quoi de plus important en effet pour les associations qui œuvrent contre les discriminations que de disposer d'un nouveau point d'appui, pour les hommes et les femmes qui agissent pour l'accès aux droits pour tous et toutes d'être ainsi encore mieux soutenus, pour les enfants afin de faire entendre leur parole? Quoi de plus important pour les défenseurs des libertés publiques que d'avoir gain de cause afin de donner une belle image de notre République?

Pourtant, votre projet de loi suscite de nombreux questionnements sur les bancs de notre assemblée comme sur ceux du Sénat, mais aussi dans la société civile et dans les institutions internationales. Et ces questionnements sont fondés! Votre projet met en cause des autorités indépendantes qui, toutes ces dernières années, ont fait preuve de pertinence dans leurs analyses, d'innovation dans leurs recommandations et d'efficacité dans leurs actions et leur soutien aux acteurs et actrices des droits de l'être humain et des libertés.

Cela a déjà été évoqué, mais je voudrais de nouveau citer Mme Versini: « Nos missions vont être noyées, il n'y aura plus qu'un porte-parole qui fera des choix ». Des parlementaires de tous bords ont d'ailleurs présenté des amendements visant pour certains à protéger l'appellation « Défenseur des enfants », pour d'autres à maintenir l'autorité indépendante. Dans une brochure parue en 2009, la commission nationale de déontologie de la sécurité expliquait que si elle était intégrée au Défenseur des droits, « la République se priverait de l'existence d'une autorité dont l'unique objet est le contrôle des forces de sécurité, symbole fort des progrès accomplis par l'État de droit en France ».

Les associations intervenant en milieu carcéral partagent ce constat concernant la suppression du contrôleur général des lieux de privation de liberté. Je les cite: « Les organisations signataires tiennent à exprimer leur plus grande défiance vis-à-vis de la dilution de cette autorité dans le Défenseur des droits, considérant qu'elle est de nature à compromettre l'avancée des droits des personnes privées de liberté par décision judiciaire ou administrative. »

Enfin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme souligne le « risque de dilution des mandats spécifiques attribués à des institutions spécialisées, dans une institution polyvalente et tentaculaire. » Même si je ne les citerai pas ici, je ne peux m'empêcher de penser aux propos tenus par l'ancienne présidente de la HALDE.

Toutes ces réactions vont au-delà de nos frontières. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU, dans son rapport sur la situation de la France, prend ainsi note du projet de loi sur le Défenseur des droits, mais se préoccupe de la multiplicité des fonctions de cette nouvelle institution et craint que le mandat de lutte contre les discriminations, y compris la discrimination raciale, actuellement dévolu à la HALDE, ne soit plus que l'un des éléments du mandat du Défenseur des droits. Le Comité recommande de maintenir une institution indépendante distincte ayant pour mandat la lutte contre les discriminations, y compris la discrimination raciale.

Il en va de même de l'UNICEF qui dénonce la disparition du Défenseur des enfants comme autorité spécifique et indépendante dédiée aux droits de l'enfant et juge inconcevable que la France marque ainsi un recul en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant.

On le voit bien, votre projet de loi organique inquiète. La commission doit retravailler ce texte: c'est le sens de notre demande de renvoi. Cette demande est d'autant plus justifiée que la situation des droits et des libertés s'est détériorée dans notre pays. Les craintes que suscite votre projet reflètent aussi l'importance des mobilisations actuelles pour défendre ces droits et libertés.

Ainsi la Ligue des droits de l'homme proposait-elle il y a quelques semaines, avec une cinquantaine d'organisations associatives et syndicales un « pacte pour les droits et la citoyenneté ». Leur constat est accablant: « Nos droits sont

fragilisés, remis en cause. Chaque jour un peu plus, la manière dont le pouvoir est exercé piétine les valeurs républicaines et menace l'effectivité de la démocratie. »

Le Médiateur de la République, dans son rapport 2009, est également sévère : « Le constat n'est pas neuf, notre société est fracturée, mais jamais cette réalité n'a été aussi aiguë. » Puis, plus loin : « L'impact de la crise est venu aggraver la situation, accroissant le contraste entre la richesse collective de la France et la situation des moins favorisés. Jamais le risque de basculer dans la précarité n'a semblé si grand à autant de nos concitoyens. »

« Les grandes équations qui permettaient le consensus au sein de notre société semblent marquées d'obsolescence : un diplôme ne garantit plus un travail, une intervention étatique ne garantit plus la correction ou la suppression d'une injustice. La loi n'apparaît plus comme le bouclier du plus faible contre le plus fort, mais comme une nouvelle arme aux mains du plus fort pour asseoir sa domination contre le plus faible. »

Cet état des lieux assez transversal est complété par celui établi par la Défenseure des enfants dans son dernier rapport relatif à la précarité : « Nous recevons chaque jour des réclamations qui sont autant de bouteilles à la mer et qui illustrent toutes les atteintes aux droits subies par des enfants vivant dans des familles marquées par la précarité sociale et économique. »

Évoquant la crise du mal-logement, la Défenseure souligne : « À ce climat d'incertitude s'ajoute pour beaucoup trop d'enfants le traumatisme né d'expulsions locatives, avec intervention de la force publique, qui sont en augmentation de plus de 50 % depuis 2002, ou d'un départ en catastrophe du foyer familial suite à des violences sur la maman. » Elle ajoute : « Je pense aussi aux enfants Roms qui vivent en direct le démantèlement de leur campement et cumulent ainsi, il faut bien le reconnaître, toutes les atteintes aux droits fondamentaux des enfants. »

Toutes ces alertes, toutes ces analyses, ces propositions des autorités indépendantes que je viens de citer, est-ce cela qui dérange ? Pour notre part, au groupe GDR, nous pensons que le travail de ces autorités indépendantes constitue, bien au contraire, un formidable appel. Au lieu d'avoir peur du travail des autorités, il devrait être pour nous, élus de la nation, une motivation à produire des choix politiques allant vers plus d'égalité, de justice, par le déploiement de nouveaux droits. N'était-ce pas, d'ailleurs, l'objectif de la création de ces instances ?

Lorsqu'on regarde leur bilan à ce jour, elles ont bien œuvré en ce sens. Prenons l'ancêtre de ces autorités, le Médiateur de la République. Depuis 1973, cette institution a soutenu des milliers d'hommes et de femmes dans la défense de leurs droits d'usagers des services publics. Elle a permis de nombreuses avancées en faveur des libertés individuelles. Elle joue un rôle d'alerte important. N'est-ce pas le Médiateur qui a fait avancer les différentes lois sur l'accès aux documents administratifs ? N'est-ce pas le médiateur qui a récemment pointé du doigt les risques de déshumanisation des services publics liés à la RGPP ?

Chaque année, de nombreux habitants de ma circonscription me demandent de saisir le Médiateur. C'est vrai pour tous, mes chers collègues. Le succès de cette institution est lié à trois éléments : elle est identifiée comme un interlocuteur crédible pour exposer les différends, son champ de compétences est clair et ses interventions sont efficaces pour les usagers.

Je n'ai pas besoin d'insister longtemps sur le Défenseur des enfants. Il s'agissait pour la France de se mettre en conformité avec la Convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée par notre pays en 1990 et, bien au-delà, d'apporter des solutions innovantes, adaptées aux problèmes spécifiques rencontrés par les enfants.

Là aussi, ce qui fait la force de cette autorité, c'est son identification par les associations, les institutions nationales et internationales et par beaucoup d'enfants. En 2010, 3000 saisines l'ont concernée. Identification, mais aussi spécialisation sur la défense des droits et de l'intérêt supérieur des enfants ; une spécialisation qui lui permet d'être une force d'alerte, mais aussi de proposition. En témoignent les 200 propositions à l'attention du législateur et du Gouvernement présentes dans son rapport en 2009. Chacun sait ici que ces propositions sont en osmose avec les préoccupations exprimées par les enfants et les adolescents et tous ceux et celles qui les accompagnent.

La Commission nationale de déontologie de la sécurité est un élément extrêmement important dans la construction du rapport de confiance nécessaire entre les populations et les acteurs de la sécurité publique.

Le fait que la CNDS aborde les questions de sécurité dans leur ensemble, et qu'elle soit compétente pour contrôler toutes les forces de police et de gendarmerie et les services de sécurité privés explique très largement l'importance des suites données aux saisines. En 2009, sur les 120 dossiers recevables, 65 % étaient concernés par des manquements.

J'ai envie de dire que les seules questions posées par cette autorité sont celles des moyens humains et financiers dont elle dispose, et d'une visibilité accrue.

Du fait de la composition pluridisciplinaire de son collègue, la CNDS est à la pointe des débats sur les libertés publiques : conditions des fouilles, recours au menottage, conditions de garde à vue, usage du Taser. Si ces recommandations étaient mieux suivies, des incidents graves pourraient être évités.

J'en viens aux deux dernières autorités. Les associations et les syndicats ont joué et jouent un rôle d'éveil remarquable et sont à l'origine de considérables avancées en matière de lutte contre les discriminations et le racisme. Des lois ont été adoptées et c'est à la puissance publique de les faire appliquer. Mais la HALDE remplit un rôle essentiel : épauler l'action des juges, alerter la société, influencer l'action de l'État. Parce qu'elle est spécialisée, cette autorité a été bien identifiée par les hommes et les femmes de ce pays, qui sont de plus en plus nombreux à la saisir. Parce qu'elle est spécialisée, elle a pu acquérir une connaissance fine des différents moyens et lieux d'expression des discriminations. Parce qu'elle est spécialisée, elle a su développer des moyens originaux de lutte contre les discriminations. Des centaines de personnes ont pu ainsi être épaulées et faire reculer les injustices dont elles étaient victimes. Des entreprises, des établissements publics et privés ont dû modifier leurs pratiques de recrutement et d'accueil. Un tel bilan appelle, chers collègues, à préserver sa pleine autonomie à la HALDE.

Lors des questions d'actualité du 1^{er} décembre consacrées à la lutte contre le sida, j'ai eu l'occasion d'interroger le Gouvernement sur la situation de l'épidémie dans les prisons et notamment sur les moyens de prévention et d'accès aux soins. En prononçant ces paroles, le 1^{er} décembre, je pensais aux propos du Contrôleur général des prisons : « Quelle que soit la faute commise, elle ne peut inclure ni l'état matériel parfois désastreux des hébergements, ni l'insuffisance d'effectifs de personnels soignants ou de probation, ni les lenteurs de la justice, ni les difficultés de prise en charge, ni l'ennui. »

Au moment où, de nouveau, la France est pointée du doigt par l'Union européenne sur l'état de ses prisons, le Contrôleur général des prisons doit pouvoir continuer à « faire un travail de prévention pour empêcher que, dans les établissements privés de liberté, les droits fondamentaux des personnes soient méconnus. » Seule la spécialisation du contrôle des lieux de privation de liberté peut porter en permanence cette exigence et ainsi obtenir que les puissances publiques développent les moyens nécessaires à cet objectif.

Plusieurs de mes collègues dans les rangs de la majorité ont tiré argument de l'adoption de l'article 71-1 de la Constitution relatif au Défenseur des droits. J'ai relu cet article qui précise que le « Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État ». Il y est précisé un peu plus loin que « La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. » Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous avons donc toute liberté, à travers la loi organique dont nous discutons, de modifier les attributions du Défenseur des droits et, par conséquent, de maintenir aux autorités indépendantes leurs compétences et leurs pouvoirs.

Le Gouvernement justifie la disparition de ces autorités par le manque de lisibilité pour nos compatriotes. « Lisibilité » : vous nous refaites le coup du « mille-feuille » que vous avez utilisé pour porter atteinte aux collectivités territoriales ! Tous les éléments chiffrés, toutes les enquêtes qualitatives montrent au contraire, et je l'ai rappelé dans mon exposé, que des autorités comme la HALDE, comme le Défenseur des enfants et d'autres sont connues et reconnues par nos concitoyens. Et rien n'empêche le Gouvernement de développer des campagnes d'information auprès des élus, de la société civile et du grand public sur le rôle et les compétences de chacune. Cet argument n'est donc pas recevable.

Vous semblez par ailleurs mettre en doute leur efficacité. Mais pensez-vous qu'en regroupant toutes les compétences des autorités sous la tutelle d'une sorte de super-médiateur, en centralisant les pouvoirs sur un individu, on gagnera dans la finesse de l'analyse et des interventions ? Les champs et modes d'intervention ne sont pas identiques. Permettez-moi de citer de nouveau la Commission nationale consultative des droits de l'homme qui, dans son avis du 4 février 2010 sur le Défenseur des droits, précise que « La médiation est l'intervention d'un tiers, par la voie du dialogue, de l'incitation et du compromis, pour faciliter la circulation d'informations ou le règlement d'un différend. Le contrôle permet de surveiller la bonne application d'une règle de droit et d'en sanctionner la violation ». Tout ne passe pas par la médiation, par la résolution à l'amiable. Médiation, contrôle, action en justice, appel à sanction ne donnent pas lieu à des démarches semblables. Le rôle de la CNDS ou du Contrôleur général ne peut s'identifier à celui de la Défenseure des enfants ou du Médiateur.

Ne craignez-vous pas, en fin de compte, monsieur le ministre, que la création d'un super-médiateur représente en vérité une régression dans la protection des droits et des libertés ? Y aurait-il d'autres motivations à ce projet de loi ? Je n'ose y croire ! Des raisons économiques ? Je n'osais pas y penser ! Mais la proposition de loi déposée par plusieurs députés de votre majorité visant à supprimer la HALDE en contestant à cette autorité ses dépenses de personnel et son budget de communication peut soulever un doute.

Peut-on consacrer encore moins d'argent à la défense des libertés au regard des budgets insuffisants des cinq autorités que vous voulez fusionner ? Nous considérons, pour notre part, que la défense des droits et libertés dans un État de droit n'a pas de prix. Et s'il a un coût, nous avons l'obligation

impérieuse de trouver les ressources pour le couvrir. On le fera sans mal, eu égard à la masse d'argent inutile qui s'accumule chez les plus riches.

Votre vrai problème, monsieur le ministre, à vous et à votre gouvernement, n'est peut-être pas tant la protection des droits que leur existence même. La multiplication des textes sécuritaires et la remise en cause des droits sociaux semblent être votre feuille de route. Alors que la crise du système capitaliste et vos politiques libérales plongent les peuples dans les pires difficultés, alors que des hommes et des femmes sont en ce moment même victimes de la répression parce qu'ils luttent pour un travail, pour le prix du pain, pour des libertés bridées par des régimes autoritaires, ce n'est pas de moins-disant social et démocratique dont nous avons besoin. Au contraire, ce n'est que grâce à de nouvelles avancées démocratiques, et au développement de droits existants et nouveaux que nos sociétés pourront conjuguer liberté, égalité et fraternité. C'est le sens de la proposition de résolution tendant à placer les droits et libertés au cœur de la République que j'ai déposée avec mon groupe, il y a quelques semaines. À chaque fois que la France a pris ce chemin – et je pense notamment à la Libération avec le programme du Conseil national de la Résistance – les progrès sociaux, économiques et démocratiques se sont conjugués.

C'est pourquoi, avec les députés du groupe GDR, je vous demande, chers collègues, de prendre le temps de revoir ce projet de loi en le renvoyant en commission. La France, pays des droits de l'être humain, s'en honorerait.

Pour conclure, je voudrais remercier toutes celles et tous ceux qui, au sein de ces autorités indépendantes, ont mis leur intelligence, leur volonté et leur travail au service des valeurs de notre République. Et je veux leur dire notre souhait qu'ils puissent demain poursuivre sur cette voie. C'est tout le sens de cette demande de renvoi en commission que je vous appelle à soutenir. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SRC.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. J'ai bien écouté votre intervention, chère collègue. Je tiens simplement à vous faire observer que le projet de loi initial ne visait que le Médiateur de la République, le Défenseur des droits et la CNDS. Ce sont le Sénat et l'Assemblée nationale qui ont souhaité étendre son champ d'application. On ne peut donc pas faire le procès au Gouvernement d'avoir voulu tout fusionner, puisque c'est nous qui avons pris cette décision.

Mme Marie-George Buffet. C'est la majorité qui en a décidé ainsi !

M. Michel Vaxès. Cela revient donc au même !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Non, ce n'est pas pareil. En tant que rapporteur, j'ai souhaité auditionner de nombreuses personnes, y compris des universitaires. Je me suis déplacé chez M. Badinter pour comprendre son orientation et sa position. J'ai demandé à M. Urvoas...

M. Alain Néri. Un homme compétent !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Très agréable et certes compétent ! J'ai donc demandé à M. Urvoas d'assister à un certain nombre d'auditions. Nous avons notamment entendu à plusieurs reprises des responsables d'autorités

administratives indépendantes. Je ne saurais donc vous suivre lorsque vous évoquez une prétendue volonté de diluer ces AAI. Nous voulons traduire dans les faits une réforme constitutionnelle qui crée un véritable Défenseur des droits avec des prérogatives complémentaires, avec un champ d'intervention supplémentaire, s'agissant notamment des discriminations et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Il nous revient à nous, législateurs organiques, de définir le champ d'intervention, ce que nous faisons en totale indépendance. Je suis sûr qu'une fois la loi votée, vous serez tous d'accord pour reconnaître que nous avons créé une autorité constitutionnelle fondamentale!

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à Mme Patricia Adam, pour le groupe SRC.

Mme Patricia Adam. Je limiterai mon propos au point essentiel qui doit nous conduire à voter cette motion de renvoi en commission: la suppression du Défenseur des enfants. Je préside le GIP Enfance en danger. Je pense donc bien connaître cette question. Le Défenseur des enfants est une autorité indépendante aujourd'hui reconnue par les instances internationales qui se sont à plusieurs reprises prononcées en sa faveur et, mieux encore, car tel était le but recherché, elle est identifiée par les enfants eux-mêmes.

Tout le monde gardera en mémoire comment a été scellé son sort: brutalement, sans consultation des différents acteurs. Tout le monde se souviendra dans quelles conditions les sénateurs, qui avaient décidé de maintenir son autonomie, ont été sommés de revoir leur position sous la pression de l'Élysée. Certes, le Défenseur a gardé symboliquement son nom et retrouve ainsi quelque lisibilité. Il ne dispose toutefois pas plus que les autres adjoints d'attributions réelles. Il est placé auprès et sous l'autorité du Défenseur des droits. La Convention internationale des droits de l'enfant insiste sur le fait que, dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale – j'insiste sur ces deux mots.

Le texte qui nous est proposé conduit, quant à lui, à une dilution et à un affaiblissement de la défense spécifique et particulière de cet intérêt supérieur, lequel n'est d'ailleurs mentionné dans le texte qu'une seule fois, ce qui ne répond donc pas aux préconisations des instances internationales.

En 2000, la Convention internationale s'était réjouie de la création du Défenseur des enfants, comme l'ont souligné Marie-George Buffet ainsi que d'autres collègues, et avait fait part, dans son rapport, en 2009, de son souhait de le voir renforcé, saluant ainsi son efficacité et son exemplarité. La France a, dans ce même rapport de 2009, été montrée du doigt en raison de nombreux points négatifs en matière de protection des enfants. Je pense, en particulier, aux sujets que nous avons traités dans cet hémicycle lors de l'examen des différentes lois relatives à la prévention de la délinquance, à la modification de l'ordonnance de 1945 et aux mineurs isolés étrangers. Je ne parlerai pas des dernières annonces et notamment de la proposition de loi de M. Estrosi tendant à ramener la majorité pénale des jeunes de dix-huit à seize ans!

C'est pourquoi je pense qu'il est plus que nécessaire de renvoyer ce texte en commission pour examiner cette question à mon sens essentielle. À défaut, nous allons envoyer un message très négatif et en tout cas incompréhensible aux instances internationales, au public et plus particulièrement aux enfants de notre pays. *(Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.)*

M. le président. La parole est à M. Michel Vaxès, pour le groupe GDR.

M. Michel Vaxès. Comme vient de le démontrer excellemment notre collègue Marie-George Buffet, ce texte consacre un recul pour la défense des enfants, un recul pour la lutte contre les discriminations et le respect de la déontologie de la sécurité, un recul pour la défense des libertés dans les lieux de privation de liberté.

Vous supprimez cinq autorités indépendantes et transférez leurs compétences à une seule personne nommée par la présidence de la République et donc dépendante de celle-ci, quoi que vous en disiez. Ce faisant, vous confirmez le glissement monarchique de nos institutions. Ce dramatique recul ne grandira pas la France sur la scène internationale.

Le Défenseur des droits, dites-vous, sera assisté d'adjoints et pourra consulter des personnalités qualifiées. Or, au final, lui seul décidera parce que lui seul détiendra le pouvoir, réduisant à un rôle de subordonné chacun des adjoints et d'alibi les collègues qui formuleront un avis qu'il ne sera d'ailleurs nullement tenu de suivre.

Une évidence s'impose: en faisant disparaître les autorités administratives indépendantes, vous affaiblissez la défense des droits et libertés de celles et ceux que vous prétendez servir.

Vous l'auriez mieux mesuré si vous aviez mieux écouté et mieux entendu les premiers responsables de ces autorités mais, comme c'est devenu l'habitude de l'exécutif dans ce pays, vous avez choisi de passer en force.

Le Défenseur des enfants, Mme Dominique Versini, le président de la CNDS nous ont pourtant fortement interpellés sur le préjudice considérable qu'entraînerait la confirmation de la condamnation de leurs institutions. Vous n'en avez tenu aucun compte, confirmant ainsi que ce texte n'est pas inspiré par la volonté politique d'améliorer les droits et libertés de nos concitoyens mais veut au contraire les faire reculer.

Pour toutes ces raisons, nous voterons évidemment le renvoi en commission, en espérant que cela vous donnera encore un peu de temps pour réfléchir à ce recul que représentera ce texte pour nos institutions et pour les droits et libertés de nos concitoyens. *(Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SRC.)*

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément, pour le groupe UMP.

M. Pascal Clément. Mme Buffet a insisté sur le problème du Défenseur des enfants, repris par les autres intervenants dans leurs explications de vote. S'il y a un point que je ne comprends pas très bien, c'est celui-là. On peut en effet avancer que la visibilité est moins forte quand on n'est pas distingué comme l'est aujourd'hui le Défenseur des enfants, et on pourrait dire la même chose pour le contrôleur des prisons, la commission nationale de déontologie de la sécurité et la HALDE, mais on peut réfléchir à l'argument inverse.

La HALDE a incontestablement gagné en notoriété. Elle a pris des positions qui ont entraîné des clivages, qui n'ont pas été celles de tous.

Mme Marie-George Buffet. Cela déplaît!

M. Pascal Clément. Mais vous n'en parlez jamais.

Mme Marie-George Buffet. Si. Vous auriez dû écouter!

M. Pascal Clément. Le Défenseur des enfants, lui, n'a jamais pris la moindre position qui ait été contestée par quiconque dans ce pays.

Mme Laurence Dumont. Vous exercez de façon préventive!

M. Pascal Clément. Le seul regret que je pourrais avoir personnellement, le seul reproche que je pourrais lui adresser, c'est son silence assourdissant et son absence lors de l'affaire d'Outreau. Je l'ai vécue, vous le savez, et douloureusement, parce que c'était tout de même un échec de la justice : nous n'avons pas entendu le Défenseur des enfants.

Demain, avec les pouvoirs qu'aura le Défenseur des droits, le Défenseur des enfants aura la possibilité d'apporter sa pierre à une contribution législative, ce que précisément il n'a pas fait dans la commission parlementaire relative à l'affaire d'Outreau.

Mme Marie-George Buffet. Vous avez au moins la franchise de le dire !

M. Pascal Clément. Je crois donc que, loin d'y perdre, le Défenseur des enfants va y gagner, et cet exemple devrait être de nature à vous convaincre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

M. Michel Herbillon. C'est très convaincant !

(La motion de renvoi en commission, mise aux voix, n'est pas adoptée.)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Claude Bodin.

M. Claude Bodin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes réunis ce soir pour discuter de deux projets, adoptés par le Sénat, qui déterminent les modalités d'application de l'article 71-1 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 portant création du Défenseur des droits.

Cet article marque une grande étape dans le renforcement de la protection des droits et libertés dans notre pays. En effet, le Défenseur des droits devra veiller « au respect des droits et libertés par les administrations, l'État les collectivités locales, les établissements publics ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public. » Toute personne s'estimant lésée dans ses droits et ses libertés, dans le fonctionnement d'un service public, pourra saisir, directement et gratuitement, le Défenseur des droits.

Le Sénat a apporté de nombreuses modifications au texte initial du Gouvernement. Le travail effectué par notre commission des lois, riche, a également permis de l'améliorer.

Tout d'abord, ces textes garantissent l'indépendance du Défenseur des droits.

En effet, celui-ci est nommé par décret en conseil des ministres, après avis des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée pour un mandat de six ans non renouvelable.

Le mandat du Défenseur des droits est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Une incompatibilité avec la fonction de membre du Conseil constitutionnel, de membre du Conseil supérieur de la magistrature, de membre du Conseil économique, social et environnemental ainsi qu'avec tout mandat électif, toute autre fonction ou emploi public et toute activité professionnelle, est également prévue.

Le projet de loi initial prévoyait que les attributions du Défenseur des droits incluraient celles exercées par le Médiateur de la République, celle du Défenseur des enfants et celle de la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Le Sénat a opportunément proposé d'élargir ses compétences à celles aujourd'hui attribuées à la HALDE. J'approuve pleinement la fusion de cette autorité coûteuse et superflue avec le Défenseur des droits. Je fais partie des parlementaires qui, depuis deux ans, lors de la discussion budgétaire, s'interrogent sur le train de vie de cette administration et mettent en cause sa bonne gestion. Avec mon collègue Richard Mallié, nous avons fait adopter un amendement visant à geler son budget pour 2011.

M. Richard Mallié. Exact !

Mme George Pau-Langevin. Ce n'est pas ce que vous avez fait de mieux !

M. Claude Bodin. Nous avons d'ailleurs été rejoints dans notre analyse par la Cour des comptes, qui pointe du doigt des marchés publics à la limite de la légalité, des dépenses de communication exorbitantes et des dépenses immobilières déraisonnables.

En outre, notre commission des lois a prévu le transfert des missions aujourd'hui dévolues au Contrôleur des lieux de privation de liberté. Cette fonction sera assurée par le Défenseur des droits à partir de 2014, fin du mandat de l'actuel contrôleur.

Afin de permettre au Défenseur des droits de mener à bien ces missions, les textes prévoient de lui attribuer des pouvoirs étendus.

Tout d'abord, ses pouvoirs en matière d'investigation et de contrôle seront importants, notamment par la mise en place d'un droit d'accès aux locaux administratifs ou privés des personnes mises en cause. Les personnes refusant ces contrôles encourront des sanctions pénales. Ensuite, le Défenseur « peut demander des explications à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui » et « peut entendre toute personne dont le concours lui paraît utile ». Les personnes publiques et privées mises en cause devront lui communiquer toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission.

Par ailleurs, le Défenseur des droits disposera de pouvoirs d'injonction et pourra prendre les mesures qui s'imposent afin de garantir l'effectivité des sanctions. Il pourra présenter des observations dans des affaires en cours et saisir le Conseil d'État afin de trancher sur une question d'interprétation de textes. Enfin, il pourra faire des propositions pour améliorer la réglementation.

Il disposera également de pouvoirs d'intervention directe dans le règlement de litiges, bénéficiera d'un droit de suite sur ses recommandations et pourra rendre public un rapport si son injonction n'est pas suivie. Il pourra aussi proposer aux personnes mises en cause de conclure une transaction pour mettre fin à leur différend et d'en proposer les termes.

Il est prévu des modalités de saisine larges. Toute personne physique ou morale s'estimant lésée au regard de ses droits et de ses libertés pourra le saisir directement. De plus, il pourra être saisi par un enfant mineur, ses représentants légaux, les membres de sa famille et les associations reconnues d'utilité publique qui défendent le droit des enfants ainsi que les services médicaux et sociaux, le témoin de faits pouvant constituer un manquement aux règles de déontologie dans le domaine de la sécurité.

Une faculté de saisine sera également ouverte aux ayants droit d'une personne dont les droits et les libertés sont en cause, aux députés et aux sénateurs, aux présidents des deux assemblées du Parlement, au médiateur européen ou tout autre homologue étranger.

Le Défenseur des droits pourra même s'autosaisir dans les domaines de sa compétence.

Le texte prévoit également de lui attribuer un rôle consultatif. Ainsi, il pourra être consulté sur toute question relevant de son champ de compétence par le Premier ministre ou le président d'une assemblée parlementaire.

Il présentera chaque année un rapport public d'activité. Il pourra également rendre publics ses avis, recommandations ou décisions avec la réponse de la personne mise en cause.

Compte tenu de la diversité et de l'étendue de ses missions et afin de valoriser la spécificité de chacune, il sera assisté par des défenseurs adjoints et des collèges spécialisés.

M. Christophe Caresche. Ça, nous le savons !

M. Claude Bodin. Tant mieux !

Nos collègues sénateurs ont apporté des modifications considérables au texte initial en prévoyant la création de défenseurs adjoints. L'objectif est qu'ils éclairent par leur compétence le Défenseur des droits dans chacun de ses domaines d'intervention.

Devront être nommés trois adjoints, un adjoint dénommé Défenseur des enfants, un adjoint choisi pour sa connaissance ou son expérience dans la déontologie dans le domaine de la sécurité, un adjoint choisi pour sa connaissance ou son expérience dans la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité. Ces adjoints seront nommés par le Premier ministre, sur proposition du Défenseur des droits.

Ces différents adjoints, placés « auprès du Défenseur des droits et sous son autorité », pourront obtenir la délégation de certaines de ses attributions dans leur domaine de compétence. Ainsi, ils pourront exercer la plupart des pouvoirs d'information qui lui sont conférés. De même, ils pourront se voir confier certains de ses pouvoirs d'intervention, notamment la médiation. Néanmoins, certains de ses pouvoirs ne pourront leur être délégués, il s'agit entre autres du pouvoir d'injonction.

Il convient de rappeler en outre que le Défenseur des droits pourra désigner des délégués dans des ressorts territoriaux.

Le Défenseur des droits sera également assisté de collèges spécialisés.

Dans le texte initial du projet de loi organique, deux collèges étaient prévus : un collège consulté lorsque le Défenseur des droits intervient en matière de déontologie de la sécurité ; un collège consulté lorsque le Défenseur des droits intervient en vue de protéger les droits d'un enfant.

Le Sénat, tirant les conséquences de l'octroi d'une compétence au Défenseur des droits en matière de discriminations, a prévu un collège spécialisé dans ce domaine.

Le Sénat a par ailleurs renforcé le pouvoir des collèges, en rendant leur intervention contraignante pour le Défenseur. Comme l'a souligné le garde des sceaux lors de son audition par la commission des lois, cette évolution risque de dénaturer la nouvelle autorité, et elle ne répond pas à la volonté du constituant. La Constitution dispose en effet que « les collèges assistent le défenseur ».

Notre commission des lois a prévu que la consultation des collèges serait uniquement facultative et qu'il ne pourrait être demandé de seconde délibération. Dans le même sens, elle a supprimé l'obligation pour le Défenseur des droits de présenter les motifs justifiant de s'écarter d'un avis émis par un collège.

Elle a restreint la composition des collèges et favorisé la présence de personnalités qualifiées. Ainsi, elle a prévu des personnalités qualifiées nommées par les présidents des deux assemblées, des personnalités qualifiées nommées par le Défenseur des droits, des membres désignés par le vice-président du Conseil d'État et le premier Président de la Cour de cassation.

Elle a en outre souhaité rétablir l'article 12, supprimé par le Sénat, relatif au collège spécialisé chargé de la défense des enfants. Celui-ci sera composé de six personnalités qualifiées et la présidence sera assurée par le Défenseur des droits.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ces textes constituent une grande étape dans le renforcement de la protection des droits et libertés dans notre pays.

M. Christophe Caresche. Cela n'a pas été démontré !

M. Claude Bodin. C'est la raison pour laquelle le groupe UMP les votera.

M. le président. La parole est à M. Patrick Bloche.

M. Patrick Bloche. Monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, dans le peu de temps qui m'est imparti au sein de cette discussion générale, je limiterai mon propos à la situation du Défenseur des enfants, intégré ou, devrais-je dire plutôt, noyé au sein de cette nouvelle supranité appelée Défenseur des droits, aux côtés du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, du Médiateur de la République, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité ainsi que de la HALDE.

Quelles seront les conséquences immédiates si ce projet de loi est voté ? Mon propos fera suite aux observations que vient de formuler notre collègue Patricia Adam. Les enfants n'auront plus de référent dûment identifié auquel faire appel. Comme l'indique Dominique Versini : « Les enfants nous écrivent et nous envoient des e-mails parce que nous nous appelons Défenseur des enfants. Ils n'écriront pas à une superstructure qui s'appellera Défenseur des droits parce qu'ils ne comprendront pas à quoi cela correspond. »

M. Ollier cet après-midi et M. Clément à l'instant nous ont parlé de pouvoirs nouveaux, d'une place particulière octroyée en interne ou encore d'un rapport annuel spécifique. Quel intérêt, si toute visibilité, du fait de sa perte d'autonomie, même si le titre demeure, a préalablement été retirée au Défenseur des enfants ?

Le respect des droits de l'enfant devrait être un vrai combat, un objectif nous mobilisant sur tous les bancs. En tant qu'ancien président d'une mission d'information sur la famille et les droits de l'enfant, en 2006, je souhaite rappeler, devant quelques membres de cette mission, sur les bancs de la majorité comme de l'opposition, ce que notre rapporteure, Valérie Pécresse, préconisait à l'époque sur le sujet.

La mission avait formulé deux propositions majeures. La première visait à ce que le Défenseur des enfants soit, comme d'autres autorités administratives indépendantes, obligatoirement consulté sur les projets de loi concernant les enfants ou leurs droits.

La seconde tendait à ce que le Parlement se dote de délégations parlementaires aux droits de l'enfant. C'est une proposition qui mériterait plus que jamais d'être formalisée.

L'objectif était clair : étendre les missions du Défenseur des enfants. C'est ce qui devrait guider nos travaux : avancer vers toujours plus de respect des droits, et non porter des coups à

la protection de l'enfance en mettant brutalement un terme à la dynamique enclenchée en 2000, année de la création du Défenseur des enfants.

En 2009, les observations rendues par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies concluaient au besoin « de renforcer le rôle de la Défenseure des enfants et de lui allouer les ressources financières et humaines suffisantes pour qu'elle puisse s'acquitter efficacement de son mandat ». La voie empruntée aujourd'hui par le Gouvernement, noyant l'institution au sein d'un magma informe, ne concourt pas – c'est un euphémisme – à cet objectif.

Professionnels, institutions et associations mobilisés pour les droits de l'enfant en appellent à notre responsabilité collective et il est encore temps de les entendre. Ainsi, Jacques Hintzy, président de l'UNICEF France, nous a interpellés le week-end dernier en nous rappelant que « les enfants n'ont pas de représentation politique, pas de lobby. Le Défenseur des enfants est leur unique avocat. Si le texte est adopté en l'état, ils vont perdre leur seul représentant. » Vous êtes en train de démolir une institution incontournable! C'est ce qu'ont bien compris les 80 % de nos concitoyens qui souhaitent le maintien d'une institution indépendante et identifiée, l'un ne va pas sans l'autre.

Indéniablement, la mise en place du Défenseur des droits, telle que proposée, sera considérée à juste titre comme un net recul en matière de défense des droits. Quel gâchis pour un enjeu si majeur! Nous regrettons cette fusion à géométrie variable, créée sans consultation préalable, sans coordination et, surtout, sans vision globale des questions posées.

Le pouvoir octroyé au Défenseur des droits *intuitu personae* au détriment de ses adjoints est d'ailleurs en soi un très mauvais signe, alors même que la collégialité des décisions fait sens dans ces instances. Non seulement les adjoints du Défenseur des droits seront cantonnés à des rôles de collaborateurs, mais de surcroît la consultation des collègues est rendue facultative et n'a pas, si elle est demandée, à être suivie par le Défenseur des droits, lequel n'aura pas non plus à justifier en droit ses décisions. Avouez que notre inquiétude a de sérieuses raisons de s'exprimer.

Je ne reviens pas – le temps me manque – sur la désignation du Défenseur des droits par le Président de la République, désignation qui, nous l'avons vu notamment dans le domaine de l'audiovisuel public, ne fera qu'entacher de suspicion ses décisions. Or, compte tenu des pouvoirs donnés au Défenseur des droits, placé au sommet d'une pyramide hyperhiérarchisée, statuant sur des sujets extrêmement sensibles,...

M. le président. Il faut conclure, mon cher collègue!

M. Patrick Bloche. ...touchant aux libertés individuelles mais aussi aux liens entre administration et citoyen, ses décisions doivent être incontestables. La question de son indépendance est fondamentale. C'est pourquoi, dans d'autres pays, cette nomination intervient à une majorité extrêmement large, afin de trouver la personnalité qui fasse consensus mais aussi pour que celle-ci tire de sa désignation légitimité et force.

Il est vrai qu'en France, depuis 2007, il ne s'agit malheureusement plus de légiférer dans le sens de l'intérêt général mais d'éliminer méthodiquement tous les contre-pouvoirs qui pourraient gêner le chef de l'État et son gouvernement (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP*), quitte pour cela à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant, qui est pourtant au cœur de la Convention internationale des droits de l'enfant dont la France est signataire, en fasse les frais. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Vaxès.

M. Michel Vaxès. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le débat relatif à la mise en place du Défenseur des droits mérite une attention toute particulière.

Il concerne en effet le statut de l'individu et les rapports de nos concitoyens avec les institutions de la République, et ce, dans un contexte marqué précisément par un sentiment de défiance des premiers à l'endroit des seconds. La tension perceptible en particulier autour de la police et de la justice est inacceptable pour la sérénité d'une société qui se veut démocratique. Il fallait donc rétablir un climat de confiance.

C'est dans cette perspective que, lors de la discussion de l'article 71-1 de la Constitution, qui consacre l'existence d'un Défenseur des droits, nous avons manifesté notre adhésion à l'objectif affiché de renforcer la protection des droits et des libertés dans notre pays.

Toutefois, déjà à l'époque, les probables modalités de mise en œuvre de la nouvelle institution n'étaient pas de nature à garantir l'ambition affichée. Permettez-moi de rappeler nos réserves sur le flou qui entourait le champ de compétence et l'étendue des pouvoirs du Défenseur des droits.

Nous avons également dénoncé les modalités de nomination de cette nouvelle institution, prévues au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Ce mode de désignation laisse en réalité tout pouvoir au Président de la République puisque seule une majorité des trois-cinquièmes dans chaque commission peut repousser ses propositions. Aussi ce mode de désignation ne permet-il pas de garantir une réelle indépendance. Ce choix de nomination du Défenseur des droits par l'exécutif est tout à fait significatif et nourrit nos doutes sur la volonté réelle du Gouvernement de garantir le respect des droits.

Malheureusement, le projet de loi organique vient confirmer et conforter les craintes et critiques que nous exprimions à l'époque et que je viens de rappeler.

Je le répète, si la constitutionnalisation d'une autorité chargée de la défense des droits constitue *a priori* une avancée, le « regroupement-absorption » d'autorités dans une structure unique n'est pas en soi une garantie de renforcement de l'État de droit. Derrière la volonté de simplification et de rationalisation, il y a un risque réel d'affaiblissement du dispositif de défense des droits des citoyens. Réunir sous une même autorité des compétences extrêmement diverses comporte un risque patent de confusion des genres.

À cet égard, nous partageons les inquiétudes de plusieurs associations et des autorités telles que la Commission nationale consultative des droits de l'homme, qui pointent le risque de dilution des mandats spécifiques attribués jusqu'alors à des institutions spécialisées dans une seule institution polyvalente. Dans la pratique, on peut craindre que la « fusion » prévue des mécanismes existants ne se traduise par une action moins efficace et/ou par moins d'action que celle résultant des travaux de chacun des mécanismes actuels qui ont acquis une expertise et une expérience dans des domaines parfois très complexes et spécialisés.

Ce risque est d'autant plus prégnant que les missions du futur Défenseur des droits n'en finissent pas de s'élargir: il devait déjà remplacer le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de la déontologie de la sécurité, puis la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Et voilà que, conformément au texte adopté par la commission des lois de notre assemblée, il remplira également le rôle de Contrôleur des lieux de privation de liberté, contrôleur général des prisons.

Comment une autorité unique serait-elle en mesure de répondre aux milliers de dossiers auxquels les autorités administratives indépendantes concernées ont à répondre chaque année ?

Le ton a été donné par le Gouvernement : loin de renforcer les droits et libertés, il s'agit tout simplement pour lui de reprendre la main, de diluer pour mieux régner. Peu important les contestations ; suivant une attitude autoritaire, le Gouvernement a choisi d'ignorer les autorités existantes en les mettant devant le fait accompli.

Certes, aucune des autorités administratives indépendantes existantes n'est parfaite, car la perfection n'existe pas ; cependant, elles ont su apporter la preuve de leur utilité et ont acquis une véritable reconnaissance, sur le plan national comme sur le plan international.

La Défenseure des enfants procède de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989. Sa mission est très large : protéger et défendre l'intérêt supérieur des enfants, y compris au regard des législations internationales, mais aussi promouvoir leurs droits. La dilution des droits des enfants dans le champ de compétences du Défenseur des droits consacre un véritable recul par rapport aux préconisations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, qui invite les États parties à « se doter d'institutions nationales indépendantes pour protéger et promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la CIDE ».

Vous avez fait référence à l'Espagne. Dans ce pays, le Défenseur du peuple n'a pas exclu les Défenseurs des enfants, qui sont apparus par la suite : les deux institutions coexistent. De même en Suède.

Il s'agit également d'un recul par rapport aux dispositions de la Convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant, qui stipulent que les États signataires doivent encourager la promotion et l'exercice des droits de l'enfant par l'intermédiaire d'organes chargés de « faire des propositions pour renforcer le dispositif législatif relatif à l'exercice des droits de l'enfant, formuler des avis sur les projets de législations relatifs à l'exercice des droits des enfants, rechercher l'opinion des enfants et leur fournir toute information appropriée ».

Il s'agit enfin d'un recul au vu des préconisations du rapport du Comité des droits de l'enfant de l'ONU du 22 juin 2009 qui invite la France à « continuer à renforcer le rôle de la Défenseure des enfants, (...) et à lui allouer des ressources financières et humaines suffisantes ».

Au regard de ces différentes recommandations internationales, il paraît inconcevable que la France se distingue et veuille fonder son institution de Défenseur des enfants dans celle de Défenseur des droits.

S'agissant de la CNDS, son rôle fondamental face aux institutions sensibles que sont la police, les forces armées et l'administration pénitentiaire est indéniable. Le nombre de ses saisines n'a cessé d'augmenter depuis sa création le 6 juin 2000 : dix-neuf en 2001 ; cent cinquante-deux en 2008 ; deux cent vingt-huit en 2009. Ses avis rendus sur le recours à la force lors de rassemblement sur la voie publique, sur l'usage quasi-systématique en garde à vue de la fouille à nu ou encore sur les conditions matérielles indignes de rétention sur l'île de Mayotte, pour ne prendre que ces quelques exemples, témoignent de l'importance de disposer d'une autorité de contrôle de la déontologie de la sécurité lorsque sont en jeu la dignité et l'intégrité physique de la personne face aux forces de l'ordre.

En outre, je rappellerai que l'existence et la qualité de l'action de la CNDS ont été saluées par les institutions, notamment le commissaire européen aux droits de l'homme, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et les ONG attachées à la défense des droits de l'homme, dont plusieurs ont exprimé le souhait de voir ses compétences et ses moyens élargis.

Aussi, la dilution de cette autorité dans une autorité généraliste, dont les pouvoirs d'enquête sur les lieux de privation de liberté sont restreints, n'est pas acceptable.

S'agissant de la HALDE, elle a su démontrer son utilité depuis sa création en 2005. La très forte augmentation du nombre de réclamations qui lui sont adressées, ainsi que ses actions auprès des tribunaux comme des entreprises ou des administrations témoignent de sa réussite. Elle a acquis une notoriété dans la population mais aussi au niveau international. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU, le 27 août 2010, souligne l'importance du rôle joué par la HALDE dans la lutte contre les discriminations, notamment la discrimination raciale.

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, dans son rapport adopté le 29 avril 2010, souligne : « Il convient de veiller tout particulièrement à ce que cette institution soit régulièrement consultée et que se développe une véritable coopération avec les autorités en prenant notamment en compte ses avis et recommandations dans les domaines d'expertise qui sont les siens ».

Enfin, la suppression du Contrôleur des prisons vient parachever cet inacceptable recul de l'état de droit. Cette fonction de Contrôleur général des lieux de privation de liberté répond pourtant à une exigence internationale et européenne car il est essentiel de contrôler les prisons, les centres de rétention et les hôpitaux psychiatriques.

Nous avons déposé plusieurs amendements manifestant notre opposition à la disparition du Défenseur des enfants, de la CNDS, de la HALDE et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Nous défendrons également des amendements de repli afin de renforcer certaines dispositions.

Quoi qu'il en soit, nous sommes pleinement conscients que la seule façon de sortir des contradictions de ce texte est de renoncer à la dilution des différentes missions en une seule autorité. Il faut au contraire renforcer les autorités administratives indépendantes déjà existantes qui ont fait leur preuve et qui sont montrées en exemple à l'échelle internationale pour l'amélioration de l'État de droit en France. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SRC.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Hunault.

M. Michel Hunault. Au nom de mes collègues du Nouveau Centre, je voudrais rendre hommage aux institutions indépendantes, souvent évoquées ce soir. Le Défenseur des droits a été voulu par le constituant, et la loi organique que nous étudions ce soir découle d'un vote des parlementaires réunis en congrès à Versailles. La Constitution comporte désormais un titre spécifique qui renforce cette institution.

L'objectif du constituant était de conforter, par cette identification dans la Constitution, le Défenseur des droits, et de faire en sorte que les autorités indépendantes que l'on va rassembler en soient renforcées.

Au cours des motions préalables défendues par l'opposition, j'ai entendu des interrogations légitimes. Nous, parlementaires, sommes tous particulièrement attachés à ces autorités indépendantes. Je veux rendre hommage au Médiateur de la République, saisi par les parlementaires. Je souhaite également

rendre hommage au Contrôleur général des prisons, institué par cette majorité en application des recommandations du Conseil de l'Europe afin de créer une autorité indépendante pour contrôler tous les lieux privatifs de liberté. Je n'oublie pas le Défenseur des enfants. Nous proposons un texte qui réunit en la personne du Défenseur des droits toutes ces autorités indépendantes.

Je le dis à mes collègues de la majorité, je n'ai pas aimé l'intervention de l'un de ceux qui m'ont précédé faisant le procès de certaines de ces autorités. La HALDE a fait un travail remarquable, Louis Schweitzer a été un président qui a donné tout son sens à l'institution. Il suffit d'examiner avec attention les rapports annuels des différentes autorités indépendantes pour remarquer le rôle considérable et le travail qui a été effectué pour la protection des droits de nos concitoyens.

J'ai sous les yeux le dernier rapport du Défenseur des enfants. À sa lecture, on peut s'interroger sur la suppression de cette institution. Mais dans le texte proposé, la défense des enfants est considérablement renforcée. Le Défenseur des enfants reste clairement identifié. Il a autorité de rang constitutionnel, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La Constitution donne au Défenseur des droits une compétence élargie en matière de protection des droits et libertés : il regroupera non seulement les compétences du Défenseur des enfants, du Médiateur de la République mais aussi celles de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, de la HALDE et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Le Défenseur des enfants reste le seul adjoint nommé et identifié, il convient de le rappeler au vu du procès intenté à ce texte. Cela lui confère une visibilité forte, puisque le Sénat a souhaité que cette visibilité soit garantie. Il est donc proposé de maintenir cette identification.

Le Gouvernement entend lui aussi préserver la spécificité et la visibilité de la mission de défense et de promotion des droits de l'enfant. La valeur constitutionnelle du Défenseur des droits confèrera une autorité plus grande à ses interventions qu'aujourd'hui. Objectivement, c'est donc un progrès et non une régression que le ministre nous propose.

Concernant le Défenseur des droits, il dispose de moyens d'action élargis par sa mission de défense des droits de l'enfant. Le Défenseur des droits disposera de tous les pouvoirs du Défenseur des enfants, il pourra alerter sur des cas individuels ou collectifs, proposer des modifications de la réglementation, sensibiliser l'opinion. Il disposera de surcroît de pouvoirs supplémentaires qu'il n'a pas actuellement lui permettant d'agir directement et rapidement à l'encontre de tous ceux qui méconnaissent les droits des enfants et qui leur portent atteinte. En effet, il disposera de pouvoirs d'injonction, de saisine des autorités disciplinaires, et d'intervention en justice. Il bénéficiera de moyens d'investigation comprenant un droit d'accès à des locaux, même privés. Les entraves à ses actions seront pénalement sanctionnées. Il pourra ainsi intervenir dans toutes les hypothèses, que la méconnaissance des droits des enfants soit le fait d'une administration ou d'une personne privée. Il sera par ailleurs assisté d'un collège spécialisé en matière de droits de l'enfant. Concernant sa saisine, l'article 5 du projet de loi organique est très clair : les enfants pourront saisir directement le Défenseur des droits. Je crois, monsieur le ministre, qu'après l'intervention de mes collègues de l'opposition, il n'était pas inutile de rétablir ces quelques vérités.

Concernant le Contrôleur des lieux privatifs de liberté, mes collègues de l'opposition font encore un procès d'intention à l'exécutif concernant les modalités de nomination du Défenseur des droits. Lorsque le Contrôleur des lieux privatifs de

liberté a été désigné, ce n'est pas une personnalité engagée politiquement qui a été retenue, mais une personnalité connue pour sa compétence. Si l'on devait s'interroger sur son appartenance politique, il n'est pas certain qu'il soit proche de notre majorité.

Ce sont donc les deux commissions des lois des deux assemblées qui ont ratifié cette nomination. Pascal Clément l'a rappelé : au vu de la liste des personnalités qualifiées proposées par le Président de la République et ratifiées par notre assemblée, la majeure partie des personnalités proposées n'est pas du même bord politique que la majorité.

M. Patrick Bloche. C'est faux ! Donnez-nous le pouvoir des trois-cinquièmes !

M. Michel Hunault. Souffrez que nous exprimions une opinion différente de la vôtre, cher collègue.

Concernant le fond de ce dossier, nous sommes dans l'application de la révision de la Constitution. À la lecture des comptes rendus des travaux de notre assemblée du mois de mai 2008, c'est l'opposition qui a été le meilleur défenseur de la révision constitutionnelle. Et si l'opposition n'avait pas, à l'époque, apporté son soutien à cette révision de la Constitution, elle n'aurait pas été adoptée. Mais à l'approche des échéances de 2012, il faut s'opposer à tout prix. Vous voulez faire dire au texte des choses qu'il ne dit pas : permettez-moi de rectifier un certain nombre d'inexactitudes et de souligner que nous sommes tout autant attachés que vous au rôle des autorités indépendantes qui vont ainsi être réunies autour d'une seule autorité.

Le travail de la commission des lois a été particulièrement important, car nous avons souhaité identifier les différentes missions des autorités fondées dans le Défenseur des droits en leur attribuant un collège spécifique. Ces missions seront confortées et non pas supprimées, contrairement à ce que vous voulez faire croire.

Un amendement présenté en commission des lois visait à prévoir la pérennité du Contrôleur des lieux privatifs de liberté. À titre personnel, j'aurais préféré que l'on maintienne le Contrôleur général des prisons.

M. Patrick Bloche. Hunault est un vrai centriste !

M. Michel Hunault. Je fais partie de ceux qui avaient souhaité, au cours des travaux parlementaires, que le Gouvernement fasse voter la création d'une telle institution, conforme aux recommandations européennes. En effet, cela concerne non seulement les prisons mais également tous les lieux privatifs de liberté, les lieux de garde à vue, les lieux d'enfermement psychiatrique...

M. Christophe Caresche. Il y a la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

M. Michel Hunault. La discussion des amendements permettra à chacun d'évaluer s'il est efficace de fonder cette autorité indépendante dans le Défenseur des droits ou s'il est préférable d'en assurer la pérennité.

En conclusion, je voudrais dire que je trouve quelque peu désobligeante la tournure prise par le débat dans cet hémicycle à l'occasion de la défense des motions déposées par nos collègues de l'opposition.

M. Christophe Caresche. C'est la polémique !

M. Michel Hunault. Je regrette également certaines prises de position dans la presse nationale et le mauvais procès que certains veulent nous faire à propos de la création du Défenseur des droits.

En effet, ainsi que vous l'avez rappelé cet après-midi, monsieur le garde des sceaux, ces trois années de présidence de Nicolas Sarkozy ont permis – et c'est cela qui vous déplaît, chers collègues de l'opposition – une progression de la défense des libertés et des droits.

Mme Martine Martinel. Ce n'est pas vrai !

Mme George Pau-Langevin. On en aurait bien besoin !

M. Michel Hunault. Qui a fait voter la loi pénitentiaire que vous vouliez faire adopter mais que vous n'aviez jamais proposée ?

M. Jean-Jacques Urvoas. On vous la laisse !

M. Michel Hunault. Qui a fait voter l'instauration d'un contrôleur général des prisons ?

Mme George Pau-Langevin. Justement, vous voulez le supprimer !

M. Michel Hunault. Qui a fait voter la question prioritaire de constitutionnalité qui permet aujourd'hui à un justiciable de saisir le Conseil constitutionnel s'il considère que la loi à partir de laquelle on fonde des droits et des obligations n'est pas conforme au texte suprême ?

C'est cette majorité qui a fait progresser le droit. Le Conseil constitutionnel a ainsi rendu près d'une centaine de décisions. Pas plus tard que la semaine prochaine, nous serons amenés à nous réunir dans cet hémicycle pour adopter une nouvelle réglementation sur la garde à vue pour faire en sorte qu'elle soit conforme non seulement aux droits élémentaires prévus dans la Constitution mais également à la Convention européenne des droits de l'homme.

Mme George Pau-Langevin. Vous êtes obligés de le faire !

M. Michel Hunault. Je conçois que la réalité puisse quelquefois vous déplaire, mais les exemples sont là.

Considérant que ce texte sur le Défenseur des droits constitue une nouvelle étape dans la défense des droits et des libertés les plus essentiels, le groupe Nouveau Centre, en l'état actuel des choses, exprime un *a priori* favorable. Nous réfléchirons, à l'occasion de la discussion des amendements, sur l'opportunité ou non de pérenniser le contrôleur général des prisons. Nous en reparlerons.

Pour le reste, je pense que les garanties apportées sont suffisantes pour aborder cette discussion avec confiance et surtout pour ne pas faire dire à ce texte ce qu'il ne dit pas. On voit bien que l'opposition, qui a permis de faire voter la réforme de la Constitution, essaie aujourd'hui de s'opposer à tout prix.

Mme Martine Martinel. Mais non !

M. Michel Hunault. Cela constitue une entorse à la logique, mais nous avons l'habitude. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NC et UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme Henriette Martinez.

Mme Henriette Martinez. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la création du Défenseur des droits a été rendue possible par la révision constitutionnelle de juillet 2008 et le débat que nous ouvrons doit déterminer les modalités de sa mise en œuvre. Elle doit représenter une avancée démocratique majeure.

Pourtant, le consensus ne s'est pas fait autour de ce texte. Comme vous, mes chers collègues, sur tous ces bancs, je suis engagée dans la défense des droits de l'homme, dans la lutte contre les discriminations et pour l'égalité, et pour la protection de l'enfance.

M. Patrick Bloche. C'est vrai !

Mme Henriette Martinez. Je suis persuadée que nous avons, cher Patrick Bloche, comme avec Patricia Adam ou d'autres collègues avec lesquels nous avons beaucoup travaillé, le même objectif : celui de préserver et de protéger les enfants. Pourtant, ce soir, nous avons des positions différentes.

Lorsque j'ai pris connaissance de ce texte, j'ai considéré, spontanément, que regrouper dans une même autorité constitutionnelle toutes les autorités administratives indépendantes serait source d'efficacité. Dotée de pouvoirs que n'ont jamais eus les autorités administratives indépendantes, qu'elle va fédérer, cette nouvelle autorité constitutionnelle, qui regroupera les compétences que vous connaissez, occupera une place très importante et jouera en effet un rôle majeur.

Si, globalement et dans l'absolu, la création d'un Défenseur des droits ne devrait pas en soi faire polémique, la question pourtant a été posée, suscitant de grandes craintes et de vifs débats.

Je me suis moi-même particulièrement interrogée sur la suppression de la HALDE. J'avais adhéré de tout cœur à sa création, je l'avais soutenue, mais ce n'est pas parce qu'on a voté quelque chose un jour que cette chose doit rester immuable, surtout si on peut renforcer les compétences et les pouvoirs de l'institution en question.

En ce qui concerne le Défenseur des enfants, je reconnais, pour avoir beaucoup travaillé avec Claire Brisset ou Dominique Versini dont je ne remets nullement en cause les compétences, que j'ai souvent déploré ses pouvoirs limités.

J'ai étudié ce texte avec une attention particulière, j'ai entendu les arguments des uns et des autres. Après avoir pesé le pour et le contre, j'ai considéré, en mon âme et conscience, que les avantages étaient supérieurs aux inconvénients en ce qui concerne en particulier la protection de l'enfance.

Certes, la suppression de l'autorité indépendante que constitue le Défenseur des enfants peut apparaître, je le reconnais avec vous, mes chers collègues, comme un recul si on s'en tient à la forme et au symbole.

M. Patrick Bloche. C'est un mauvais signe !

Mme Henriette Martinez. Mais, sur le fond, je crois que les pouvoirs conférés au Défenseur des droits renforceront son efficacité et cela me paraît plus important que le symbole et la forme. D'ailleurs, le fait que le seul adjoint nommé identifié parmi ceux qui entoureront le Défenseur des droits soit le Défenseur des enfants me semble prouver une volonté d'une fonction préservée, à ce stade de nos débats.

J'ai entendu également la demande d'un maintien des délégués territoriaux du Défenseur des enfants dans les départements. Je souscris totalement à cette demande de proximité. Elle n'est pas incompatible avec l'organisation de la nouvelle autorité, elle devrait même être obligatoire pour permettre sur le terrain la présence de ces personnalités clairement identifiées et reconnues comme les Défenseurs des enfants.

Ainsi, doté d'une autorité plus grande dans ses interventions et de pouvoirs élargis, le Défenseur des droits aura tous les pouvoirs de l'actuel Défenseur des enfants mais il bénéficiera aussi de pouvoirs nouveaux, que reconnaissent d'ailleurs certaines associations, pour renforcer ses possibilités d'action.

Enfin, je porte un regard positif sur le collège de personnalités spécialisées compétentes qui apportera son concours à l'adjoint au Défenseur des droits chargé de la défense des enfants.

Nos collègues sénateurs ayant fait évoluer le texte d'une façon que je considère comme positive, il m'apparaît aujourd'hui que la création du Défenseur des droits représente un progrès, y compris pour la défense des enfants. Telle qu'elle est proposée, je suis convaincue que la création du Défenseur des droits satisfait l'intérêt supérieur de l'enfant qui reste, pour moi, la priorité absolue.

Mais il conviendra, monsieur le garde des sceaux, de restaurer le symbole dont la disparition ne me paraît pas souhaitable. Cela se fera à mon sens par la nomination d'un adjoint au Défenseur des droits qui sera une personnalité reconnue pour son engagement dans la protection de l'enfance. Elle pourra avoir cette visibilité qui est demandée, qui est nécessaire et que nous appelons de nos vœux.

Lorsque l'adjoint au Défenseur des droits chargé de l'enfance sera clairement identifié, je pense qu'une grande partie des craintes seront dissipées.

M. le président. Il faudrait conclure, madame Martinez.

Mme Henriette Martinez. Je termine, monsieur le président.

Lorsque le Défenseur des droits aura prouvé son efficacité, je pense que chacun s'accordera à reconnaître les avancées apportées par sa création. J'en fais le vœu en ce début d'année, persuadée que nous sommes tous ici de bonne foi, préoccupés par l'obligation de résultat qui est la nôtre envers nos concitoyens et en particulier envers les enfants que nous avons le devoir de protéger. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ce texte m'apparaît être une erreur.

M. Bruno Le Roux. Bien sûr!

Mme George Pau-Langevin. Lorsque nous avons voté la réforme de la Constitution, il s'agissait de faire un ombudsman à la française et nous estimions que ce texte, bien qu'en retrait avec les propositions du comité Balladur, constituait une avancée intéressante. Or, aujourd'hui, le présent projet est particulièrement décevant.

Je ne reviens pas sur les critiques, qui ont déjà été formulées par mes collègues et que je partage, sur l'indépendance de ce Défenseur, sur l'étendue de ses pouvoirs face aux collègues qui composeront l'institution ou encore sur les modalités de sa saisine.

Comme tout le monde bien entendu, je déplore la disparition du Défenseur des enfants ou de la CNDS qui, par leurs interventions objectives et mesurées, avaient gagné leur place dans la défense des libertés publiques et des droits individuels.

J'insisterai plus particulièrement sur la question de la HALDE. La disparition de la HALDE et son intégration n'étaient pas prévues dans le texte d'origine du Gouvernement. C'est le résultat d'une initiative du Sénat que nous ne parvenons pas à comprendre. Nous ne comprenons pas que le Gouvernement et le Parlement décident la suppression d'une institution, créée il y a six ans, et qui, par son travail, avait gagné la considération générale.

L'initiative du Sénat n'a pas soulevé une grosse émotion, le grand public ne se rendant sans doute pas compte des conséquences, mais elle plaît aux parlementaires de cette majorité qui, année après année, discutait, ergotait sur le budget de la HALDE. Pourtant, celui-ci n'était pas considérable pour le budget de l'État au regard de la gravité des problèmes qui sont abordés par la HALDE.

En quelques années, grâce justement à une communication adaptée, la HALDE a rendu plus compréhensible la notion de la discrimination par l'opinion publique. En quelques années, la HALDE a traité un nombre considérable de plaintes – 10 000 en 2009. Cette institution est ainsi parvenue à se faire reconnaître et à faire admettre que la notion qu'elle défendait était importante.

Aujourd'hui, vous nous dites que ses missions seront mieux remplies par le Défenseur des droits. J'en doute, parce que la HALDE intervient sur un sujet spécifique. Elle travaille avec de nombreux experts, des juristes pointilleux et a développé un réseau de correspondants locaux. Même s'il est prévu de mettre en place des correspondants du Défenseur des droits, il est évident qu'il n'y aura pas, au sein de ses antennes, d'interlocuteurs pour chacune des autorités administratives absorbées. Nous le savons parfaitement, ceux qui vont disparaître sont ceux qui sont les moins en cour et les moins importants pour vous : ce sont donc les correspondants de la HALDE qui vont faire les frais de cette fusion-absorption.

On a nommé à grand renfort de communication M. Sabeg, pour traiter la question de la discrimination. Mais une fois nommé, il a disparu corps et biens. Cela montre bien l'intérêt que ce Gouvernement apporte à cette question. Comme le dit notre collègue sénateur, Alain Anziani, chez vous, la balance penche plutôt du côté de la RGPP que du côté de la défense des libertés publiques.

Dans ce nouveau dispositif, la HALDE ne pourra pas avoir la même expertise juridique qu'elle avait avec un collègue aussi spécialisé. Par ailleurs, elle s'appuyait sur des associations qui faisaient le lien avec la société civile et qui permettaient d'avoir des remontées émanant du terrain, extrêmement importantes dans ce domaine.

Vous ne mesurez pas ce qu'il y a de grave dans la disparition d'une autorité qui était un symbole en matière de lutte contre les discriminations. La HALDE était très souvent saisie pour des discriminations en matière d'emploi. Dans ce pays, les difficultés d'accès à l'emploi pour les gens des quartiers populaires et pour les handicapés est une plaie béante que nous ne parvenons pas à panser. Or vous affaiblissez précisément l'instrument qui traitait de cette question.

Il y a, par ailleurs, quelque chose que je ne comprends pas.

Le Défenseur des droits aura pour mission principale de veiller au respect des droits et libertés dans le cadre du fonctionnement d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public. Quant à ses adjoints, ils auront des fonctions qui leur seront déléguées, donc qui devront correspondre à celles du Défenseur des droits. Or nombre de dossiers concernant les discriminations mettent en cause non pas des collectivités publiques, mais des particuliers ou des sociétés privées. Comment un adjoint en charge des discriminations pourra-t-il régler des dossiers ne correspondant pas à la définition des fonctions du Défenseur des droits? Soit on admet que de tels cas ne seront pas réglés, soit on considère que l'adjoint n'aura pas les mêmes attributions que le Défenseur des droits, ce qui est incompréhensible. Moi j'ai plutôt l'impression que vous allez renoncer à traiter de certaines discriminations.

M. Borloo avait dit, en créant la HALDE, qu'il s'agissait d'une « étape fondamentale pour notre pacte républicain ». Quant à Mme Bougrab, elle avait affirmé, lors de sa nomination, il y a peu de temps : « Supprimer la HALDE, ce serait un très mauvais signe politique. Je me battrais comme une tigresse pour sauver cette institution, pas pour moi, mais pour les gens

qui la saisissent. » Mme Bougrab a été délogée sur le secrétariat d'État à la jeunesse. Elle a ainsi entériné la fin de la HALDE et je le déplore.

Je me demande aujourd'hui ce qui a changé pour que l'on puisse se permettre de supprimer cette institution, en tout cas de lui ôter son indépendance, son autonomie.

Mme Bougrab disait aussi ne pas comprendre que l'on veuille remettre en question une institution qui fonctionne. La HALDE aurait-elle donc échoué pour que vous lui fassiez un tel sort ? Ou bien la lutte contre les discriminations ne compte-t-elle plus pour cette majorité ? (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)

M. le président. La parole est à Mme Véronique Besse.

Mme Véronique Besse. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le respect des droits et des libertés fondamentales est un enjeu majeur pour notre démocratie. La citoyenneté, en effet, se définit en premier lieu par l'exercice de droits et de devoirs. C'est dans cet équilibre qu'elle fonctionne et, en tant que législateurs, nous devons veiller à préserver cet équilibre. Or la tendance des démocraties modernes est de proclamer sans cesse des « droits à », tout en produisant des réglementations innombrables. Dans le même temps, les Français, nous le voyons bien dans chacune de nos circonscriptions, ont le sentiment de ne plus être entendus. Ils ont le sentiment, souvent à juste titre, de n'être plus protégés.

La vérité, c'est qu'il faut légiférer peu, mais légiférer bien. En l'occurrence, notre devoir est non pas de voter des lois inapplicables, mais de préparer des textes efficaces et de veiller scrupuleusement à leur bonne application. Si j'insiste sur ce point, c'est précisément parce que l'efficacité doit être le maître mot du Défenseur des droits qui est appelé à voir le jour.

Comme nous l'avons déjà dit, ce nouveau venu dans le paysage administratif découle du nouvel article 71-1 de la Constitution. Le projet de loi organique dont nous débattons ce soir répond donc à une exigence constitutionnelle que la révision de 2008 impose. Cette révision a voulu que, pour la première fois, une autorité administrative indépendante entre dans la Constitution.

L'idée d'un Défenseur des droits se fonde sur un double constat.

Le premier c'est, paradoxalement, le manque d'indépendance des hautes autorités administratives indépendantes. Dans le cas du Médiateur de la République, la procédure de nomination n'offre pas toute les garanties puisqu'elle intervient par décret du Président de la République. La nouvelle procédure qui imposera au Président de recueillir l'avis favorable de la commission des lois dans chaque assemblée est nettement préférable.

Le second constat, qui n'est pas des moindres, c'est la nécessité de mettre fin à la prolifération des autorités administratives indépendantes. Sur ce constat, je crois qu'il y a parmi nous une certaine unanimité. Reste à savoir comment mettre en place le Défenseur des droits que certains voudraient large, englobant plusieurs autorités administratives indépendantes, et que d'autres voudraient réduire au seul Médiateur de la République.

Je crois pour ma part que l'un des problèmes, j'ose dire culturel, de notre pays est de créer sans cesse de nouvelles structures sans supprimer les anciennes.

M. Pascal Clément. Tout à fait !

Mme Véronique Besse. On aboutit ainsi à un empilement administratif, c'est-à-dire, au final, à un manque de clarté qui désoriente les citoyens. C'est pourquoi le Défenseur des droits a vocation à fédérer, tout en respectant certaines spécificités. Il ne pourra faire autorité que s'il est seul dans son domaine de compétences. Voilà pourquoi nous ne devons pas laisser perdurer aujourd'hui des autorités qui, demain, entreraient nécessairement en concurrence, voire en conflit, avec le Défenseur des droits. Nous savons tous, en effet, que la multiplicité des autorités est source de conflits de compétences et d'un éparpillement qui nuit à la protection même des droits et des libertés.

Oui donc au Défenseur des droits, mais à condition de ne pas créer un « monstre bureaucratique » selon le mot de Robert Badinter. L'objectif est bien de gagner en efficacité pour que les droits des citoyens soient mieux défendus. Pour cela, il est préférable d'aller vers un « guichet unique », si vous me permettez l'expression, afin que les citoyens n'aient plus qu'un seul interlocuteur, clairement identifié, pour défendre leurs droits et qu'ils ne soient plus perdus dans le maquis des autorités diverses.

J'ajoute que le Défenseur des droits n'a pas vocation à se substituer à la justice. S'il peut être saisi en amont pour éclairer son travail, le Défenseur des droits ne doit pas en revanche devenir un quatrième pouvoir. La justice de notre pays doit, en toute indépendance, rendre ses décisions, et on ne saurait accepter de concurrence dans ce domaine.

La mission du Défenseur des droits ne peut qu'être celle d'une courroie de transmission. Il doit en premier lieu informer le citoyen de ses droits et lui fournir au besoin une assistance juridique pour saisir les tribunaux qui seuls sont habilités à rendre la justice au nom du peuple français. Pour cette raison, il gagnera à être épaulé par des adjoints. À ce titre, il faudra porter une attention toute particulière au maintien d'un collège spécifique pour la protection des droits de l'enfant. Il s'agit en effet d'un domaine très particulier dans lequel, je le rappelle, la France a pris des engagements internationaux.

J'ajoute enfin que la rationalisation qui consiste à regrouper les autorités administratives indépendantes est plus que nécessaire dans l'état actuel des finances publiques. Que ce soit la Cour des comptes ou plusieurs parlementaires comme Richard Mallié, Christian Vanneste ou René Dosière, nous sommes nombreux à avoir souligné les dépenses excessives des autorités administratives indépendantes en général et de la HALDE en particulier.

M. Christophe Caresche. Pas seulement !

Mme Véronique Besse. À l'heure où les Français subissent encore les effets douloureux de la crise économique, il y a une profonde injustice dans le fait de demander à l'État de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite tout en laissant, d'un autre côté, les autorités administratives indépendantes augmenter leurs effectifs et leurs dépenses. Cette dépense est en grande partie due à l'activisme qui pousse chaque autorité à vouloir frénétiquement justifier son existence. Dans la mesure où elles peuvent s'auto-saisir, elles ont tout intérêt à créer leur propre charge de travail.

Nous pouvons mettre fin à cela à travers la création du Défenseur des droits. Par le regroupement des locaux et des frais de gestion, nous réaliserons des économies budgétaires non négligeables en cette période de crise. C'est aussi une attente importante des Français qu'il ne faudrait pas oublier. (Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)

M. le président. La parole est à M. Christian Vanneste.

M. Christian Vanneste. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, chers collègues, nous avons modifié la Constitution en 2008. Le texte que nous examinons aujourd'hui est l'une des conséquences de cette réforme. La Constitution de 1958 avait voulu mettre fin à l'instabilité et à l'impuissance d'un régime trop parlementaire. Tout en gardant un caractère parlementaire que les cohabitations ont souligné, la V^e République a renforcé le pouvoir exécutif. Depuis l'instauration du quinquennat, le déséquilibre s'est accentué, au point qu'il n'aurait pas été absurde d'imaginer une réforme qui allât jusqu'au régime présidentiel en approfondissant la séparation des pouvoirs. Le choix a été fait d'accroître l'action et le rôle du Parlement, le poids de l'opposition en son sein notamment.

Par ailleurs, la réforme de 2008 a pris en compte un mouvement général des démocraties avancées : la protection des droits et des libertés, la participation – mot que les gaullistes affectionnent – accrue des citoyens. La question prioritaire de constitutionnalité mise en place par l'article 61-1 de la Constitution, le référendum d'initiative populaire, que nous attendons toujours, vont dans ce sens.

Le texte d'aujourd'hui est au croisement de ces deux routes et, malheureusement, dans son état actuel, il conduit à un télescopage. Transformer le Médiateur de la République en une autorité constitutionnelle, le Défenseur des droits, intégrer à cette autorité la HALDE, le Défenseur des enfants, la CNDS et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour donner à l'ensemble plus de poids, donc plus d'indépendance, c'est aller dans le bon sens, comme l'a souligné René Dosière.

En revanche, que ce défenseur soit choisi par le Président de la République, avec pour veto les trois cinquièmes des membres des commissions parlementaires compétentes laisse supposer que le Président soutenu par sa majorité pourrait imposer une personnalité qui ne ferait pas consensus, qui ne serait pas nécessairement au-dessus du débat politique, un défenseur de droite ou un défenseur de gauche suivant les majorités. De plus, la désignation de ses adjoints par le Défenseur accentuerait ce risque de transmission verticale du pouvoir qui ne paraît pas du tout conforme à l'esprit même de cette institution qui est une institution de médiation.

M. René Dosière. Très bien !

M. Christian Vanneste. Or la réforme de 2008 a également conduit à la création du Comité d'évaluation et de contrôle chargé de développer ces deux missions très présentes dans de nombreux parlements du monde et anémiées chez nous. C'est le Président de la République lui-même qui disait, le 14 janvier 2007 : « La démocratie irréprochable ce n'est pas une démocratie où l'exécutif est tout et le Parlement rien. C'est une démocratie où le Parlement contrôle l'exécutif et a les moyens de le faire ». Il prévoyait d'ailleurs la création d'un office parlementaire d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

C'est dans ce cadre que René Dosière et moi-même avons présenté un rapport qui a été approuvé par le CEC et a été présenté à la commission des lois sans que le président de celle-ci, d'ailleurs, conteste nos propositions, notamment celle que je vais évoquer. Lors de la présentation de notre rapport devant le CEC, le 28 octobre dernier, le président de la commission des lois se disait « heureux que les rapporteurs viennent présenter leur travail à la commission des lois, de préférence avant le texte sur le Défenseur des droits, afin de poser les bases de notre réflexion. »

M. Christophe Caresche. Vous avez beaucoup d'humour !

M. Christian Vanneste. Il semble que les bases aient été mal posées puisque, pour l'instant, elles n'entraînent aucune conséquence.

Nos propositions consistent à donner une réalité à la réforme de 2008. Les rejeter, c'est au contraire donner du poids à l'argument qui fait de cette réforme une simple apparence. Autrement dit, mes chers collègues de la majorité, c'est donner raison aux critiques de l'opposition. Je ne pense pas que ce soit une manœuvre extrêmement intelligente, mais enfin, chacun pourra y réfléchir.

En effet, nous souhaitons d'abord que les adjoints du Défenseur des droits puissent recevoir l'aval des trois cinquièmes des commissions parlementaires compétentes pour exercer leurs fonctions. Nous l'aurions voulu également pour le Défenseur des droits, mais cela aurait exigé une réforme constitutionnelle. Nous pensons en effet que les personnes qui vont exercer ces responsabilités doivent être impartiales et bénéficier d'un consensus qui les place au-dessus des clivages politiques. Nous pensons aussi qu'une certaine collégialité dans le Défenseur des droits est dans la ligne d'une autorité qui doit être non pas verticale, mais transversale, marquée par la transparence et la réflexion.

M. René Dosière. Très bien !

M. Christian Vanneste. On nous objecte que des adjoints « élus » par les trois cinquièmes des commissions auraient une légitimité supérieure à celle du Défenseur. Évidemment non, puisque celui-ci est désigné par celui qui est élu au suffrage universel par le peuple français, et qui possède donc le plus haut degré de légitimité. Notre système propose une compensation qui n'atteint pas l'équilibre, mais qui donne un peu d'autonomie aux adjoints et favorise le débat.

Certains évoquent un monstre à cinq têtes. C'est un contresens puisque ce qui serait monstrueux, ce serait d'imaginer qu'un seul homme, qu'une seule femme puisse, en dernière analyse, juger de tout.

M. Christophe Caresche. Exactement !

Mme Laurence Dumont. Très bien !

M. Christian Vanneste. Ce qui serait contradictoire, ce serait de se représenter l'autorité chargée de protéger les citoyens, les habitants de notre pays sur le modèle du pouvoir qui les dirige.

La majorité qualifiée des commissions parlementaires, c'est aussi le moyen de faire intervenir le Parlement dans la constitution de l'autorité nouvelle. L'idée que le Parlement ait un rôle prépondérant à jouer en matière de défense des droits et des libertés, la volonté de lui donner plus de poids dans la désignation des adjoints du Défenseur des droits sont dans la droite ligne de la réforme de 2008. S'y opposer, mes chers collègues, c'est démentir les intentions de la réforme que nous avons votée il y a un peu plus de deux ans. Voilà ce que je vous demande de méditer afin, notamment, de pouvoir voter les amendements que René Dosière et moi-même vous proposerons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. le président. La parole est à Mme Laurence Dumont.

Mme Laurence Dumont. Monsieur le ministre, en 2008, la réforme de la Constitution instituait le Défenseur des droits, sans bien savoir ce qu'il allait défendre. En sait-on vraiment beaucoup plus aujourd'hui ? Pas vraiment et je tiens, à cet égard, à indiquer à M. Hunault que nous n'avons jamais soutenu cette réforme de la Constitution. Il ne fallait d'ailleurs pas manquer d'audace pour parler de progression de la défense des libertés sous le quinquennat de M. Sarkozy dans cet hémicycle.

Les rapports des différentes autorités et les débats au Sénat ont démontré les insuffisances du texte et la nécessité de l'amender. Les inquiétudes qu'il suscite sont de cinq ordres : perte d'indépendance – et il n'y a là aucun procès d'intention, puisque c'est le mode de désignation même du Défenseur qui l'implique ; dégradation de la visibilité et de la notoriété des autorités concernées ; alourdissement de la procédure ; dilution du savoir-faire et des compétences ; disparition d'une partie des missions actuellement confiées par la loi à ces autorités indépendantes.

Les fondements même de ces instances sont remis en cause par cette réforme. Pour ma part, je souhaite insister sur une institution qui n'était pas prévue dans les attributions du Défenseur des droits mais qui, au fil des débats, y a été finalement intégrée, même si cela ne se fera qu'à l'issue de son premier mandat : je veux parler du contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Attendu depuis de nombreuses années, ce contrôleur a enfin été mis en place en 2007. Dans cet hémicycle, lors des débats, nous nous en étions félicités, tout en regrettant le manque de moyens accordés et l'absence de politique cohérente en matière pénitentiaire. La personnalité de M. Delarue et sa pugnacité ont cependant permis à cette instance de gagner autorité et reconnaissance. Il a exercé pleinement sa mission de contrôle et de prévention, en vue de l'amélioration des conditions de vie des personnes détenues.

Je ne reprendrai pas le débat sur la loi pénitentiaire, qui a bien mis en lumière la nécessité de traiter dignement les personnes détenues afin de leur donner toutes les chances de se réinsérer dans la société – ce qui est l'intérêt tout autant des détenus que de la société. Le rôle du contrôleur est de favoriser, grâce à ses compétences spécifiques, ce traitement digne par ses visites imprévisibles, ses rapports et ses recommandations.

La mission du contrôleur – je vous cite, monsieur le ministre, lors de votre audition par la commission des lois – « présente un certain nombre de particularités : il procède à des contrôles et à des vérifications, indépendamment de tout fait signalé ou de tout litige, alors que le Défenseur jouera plutôt un rôle d'intermédiation dans un litige en cours ». C'est pourquoi cette institution n'a pas été intégrée à l'origine au Défenseur des droits par le Gouvernement et le Sénat. En effet, le contrôleur général des lieux de privation de liberté a, selon ses propres termes, vocation « à faire un travail de prévention pour empêcher que, dans les établissements privés de liberté, les droits fondamentaux des personnes soient méconnus ».

Les avis de la commission nationale consultative des droits de l'homme sont clairs et unanimes à ce sujet. Ils sont relayés par l'ensemble des organisations œuvrant dans des lieux privés de liberté, lesquelles ont d'ailleurs lancé un appel pour demander le maintien du contrôleur général des lieux de privation de liberté. Citons entre autres l'association nationale des visiteurs de prison, le syndicat de la magistrature, le syndicat de la protection judiciaire de la jeunesse, la FSU, la CGT, le GENEPI, la CIMADE et de la Ligue des droits de l'homme.

Je reprends leur argumentation à mon compte pour vous demander de ne pas intégrer le contrôleur général des lieux de privation de liberté au Défenseur des droits, et ce pour trois raisons : d'abord parce que le contrôleur général des lieux de privation de liberté fonctionne bien et fournit un travail unanimement reconnu, qui nécessite une mission indépendante et spécifique ; ensuite parce que la prévention de la

torture, des peines et traitements inhumains et dégradants ne doit pas être confondue avec le travail de médiation et de résolution des litiges entre citoyens et administrations ; enfin, parce que l'intégration du contrôleur général des lieux de privation de liberté au Défenseur des droits annihilera l'efficacité et l'indépendance du contrôle des lieux de privation de liberté, dont notre pays a grand besoin et auquel il s'est engagé à la demande de la communauté internationale. (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Ameline.

Mme Nicole Ameline. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues : « Où est donc la démocratie, si ce n'est dans le troisième pouvoir que la science politique n'a point défini et que j'appelle le contrôleur ? » Chacun se souvient de ces propos du philosophe Alain, dont nous mesurons tous les jours l'exigeante modernité.

Quelles que soient les réflexions que nous ayons entendues ici ou là, je suis de ceux qui considèrent que nous sommes avec ce texte sur la voie des libertés publiques et je m'en réjouis. La révision constitutionnelle porte en elle l'affirmation de cette démarche et place la France parmi les pays qui, dans le monde, font un effort déterminant dans ce domaine. Cet effort prend la forme de la valeur constitutionnelle conférée à cette nouvelle structure. C'est ce qui en change totalement la philosophie, la portée, la nature et l'autorité.

Pour être membre d'un organe de traités en charge de la discrimination, je puis dire que ce qui est exigé des États membres par les instances internationales ce n'est pas telle ou telle structure, mais une obligation de résultats. Il faut pour cela, au plus haut niveau, un mécanisme institutionnel qui réponde à l'obligation faite aux États par la communauté internationale de faire droit aux libertés publiques et à la défense des citoyens.

Ce texte, très sensiblement modifié par les travaux du Sénat et de notre commission des lois répond à ce vœu. Le regroupement des différentes structures ne doit pas être considéré comme un affaiblissement. C'est une façon de créer un *ombudsman* à la française, nous inscrivant parmi les cent vingt pays ayant choisi une telle structure et nous donnant indéniablement une visibilité plus forte. Je considère également que cette institution nous donnera une cohérence plus affirmée sur certaines questions transversales.

Je ne pense pas en revanche qu'il faille craindre la collégialité. Je suis très sensible aux observations de la commission des droits de l'homme, dont je suis membre, comme à celles des nombreuses associations, mais je pense qu'il faut éviter les procès d'intention. Je veux voir au contraire dans la démarche que nous entreprenons la volonté, par nous tous partagée, de voir renforcer la défense des droits des citoyens.

Je tiens également à préciser que ce qui affaiblirait cette institution, ce serait le rétrécissement de ses missions et la réduction du périmètre de ses interventions. Or nous sommes tous convaincus qu'il s'agit au contraire, avec ce projet de loi, de renforcer la portée des interventions du Défenseur des droits. Il faut pour cela que les missions soient clairement définies et que les responsabilités, notamment celle du Défenseur des enfants, soient identifiées.

L'inquiétude, monsieur le ministre, pourrait venir des nombreuses exceptions prévues pour la délégation des compétences. Il me paraît donc très important de veiller à ce qu'aucune hiérarchie ne soit faite entre les missions et à ce que le champ des secteurs pris en compte soit défini avec exhaustivité.

Le Défenseur des droits aura notamment à connaître de toutes les discriminations, directes et indirectes, prohibées à la fois par la loi et par nos engagements internationaux. Nous devons pour cela être attentifs à ce que l'information soit la plus large possible sur les droits renforcés dont disposent nos concitoyens, notamment les plus vulnérables. Il faut, d'autre part, faire en sorte que les saisines soient facilitées.

Vous me permettrez enfin, monsieur le ministre, de revenir sur un point qui me tient à cœur, à savoir le respect par la France de ses engagements internationaux. Il serait utile à cet égard que nous disposions d'un mécanisme permettant d'évaluer en permanence notre capacité à appliquer les normes internationales. Nous devons en effet toujours pouvoir nous prévaloir de la capacité de la France à être en phase avec ses engagements internationaux.

Enfin, il est très important que le futur Défenseur des droits poursuive la coopération européenne engagée par Jean-Paul Delevoye, de façon à ce que l'Union européenne poursuive son harmonisation en matière de droits des citoyens, pour elle-même et pour l'exemple qu'elle donne au monde. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Daniel Goldberg.

M. Daniel Goldberg. Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, voilà une belle réforme sarkozyste : une annonce forte, faite sur fond de revalorisation des droits du Parlement – « Vous allez voir ce que vous allez voir,...

Mme Laurence Dumont. On a vu !

M. Daniel Goldberg. ...vos pouvoirs de nomination et d'organisation seront accrus », nous a-t-on dit – et un emballage plutôt aguichant, le Défenseur des droits institué par la réforme constitutionnelle de 2008, qui se traduisait au bout du compte, comme nous en avons maintenant l'habitude, par l'absorption de plusieurs contre-pouvoirs indépendants – en l'espèce, la HALDE, la CNDS, le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants – qui ont déplu en se prononçant sur un certain nombre de sujets.

Ce qui faisait la spécificité de ces autorités indépendantes, dont les avis et les délibérations ont pu parfois déplaire, c'est qu'elles travaillaient de manière indépendante l'une de l'autre. La question se pose de savoir comment elles vont désormais pouvoir travailler ensemble, puisque vous parlez de conserver leurs structures.

Le dispositif que vous souhaitez mettre en place risque d'abolir l'indépendance de ces institutions mais aussi de mettre fin au dialogue entre leur chef, nommé par le Président de la République, et ses subalternes, des collègues dont on ne sait très bien quel sera le rôle, sinon celui de faire-valoir.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Un rôle consultatif, tenu par des personnalités qualifiées ! C'est clair !

M. Daniel Goldberg. Un rôle consultatif en effet, donc un rôle de faire-valoir, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui du collègue de la HALDE.

Indépendance, dialogue et collégialité, voilà tout ce qu'exècre Nicolas Sarkozy, et cette réforme traduit assez bien le fonctionnement de notre République.

Je veux intervenir plus spécifiquement sur la HALDE, car vous avez, chers collègues de la majorité, un problème avec la lutte contre les discriminations.

M. Richard Mallié. Arrêtez d'y croire !

M. Daniel Goldberg. Mais c'est un fait ! Vous n'avez aucun plan d'ensemble. Lorsqu'en février 2009, nous avons discuté d'une proposition de loi argumentée sur la lutte contre les discriminations, vous l'avez rejetée au prétexte qu'un grand plan était en préparation.

Yazid Sabeg a été nommé pour agir dans ce domaine. On n'a rien vu venir. Aujourd'hui, au Gouvernement, qui s'occupe vraiment de ces questions ? Est-ce Maurice Leroy, le nouveau ministre chargé de la ville ? Est-ce Yazid Sabeg, qui est toujours officiellement en fonction ? Est-ce Brice Hortefeux...

Mme George Pau-Langevin. Dieu nous en garde !

M. Daniel Goldberg. ..., puisqu'il a repris certaines des compétences du ministère de l'identité nationale ? Un ministre, ça va ; c'est quand il y en a trois que cela commence à poser des problèmes. Tel est le cas en particulier pour la lutte contre les discriminations.

De plus, la HALDE n'était pas chargée seulement de la lutte contre les discriminations individuelles, ce pour quoi des dizaines de milliers de nos concitoyens ont fait appel à elle depuis sa création. Elle avait aussi dans ses compétences la promotion de l'égalité. Avec le futur Défenseur des droits, cette fonction passe à la trappe.

À chaque fois que, sous cette législature, nous avons voulu faire avancer la loi pour lutter contre les discriminations, nous nous sommes heurtés à un refus. Ce fut le cas encore dernièrement, lorsque nous avons proposé de reconnaître la discrimination en fonction de l'adresse : les groupes de la majorité ont refusé.

Pour utiliser ce magma de compétences attribué au nouveau Défenseur des droits, quels moyens proposez-vous ?

La HALDE disposait de moyens, relativement faibles : environ 0,2 euro par habitant, ce qui était bien moins que les structures analogues en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Quels moyens, quelles prérogatives, quelles missions aura le Défenseur des droits pour lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité ? Comment se feront les actions de formation que la HALDE menait auprès d'un certain nombre de magistrats ?

Avec peut-être de bonnes intentions au départ, vous commettez une erreur. Lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité, c'est une forte revendication de nos concitoyens. Or ils ne se sentiront pas pleinement représentés par la nouvelle institution que vous proposez de créer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. le président. La parole est à M. Richard Mallié.

M. Richard Mallié. Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, les deux projets de loi qui nous sont présentés visent à la création d'un Défenseur des droits à la française. Cette volonté est fort louable pour des raisons aussi bien républicaines que financières.

En effet, il s'agit tout d'abord de renforcer les possibilités de recours dont disposent nos concitoyens. Par rapport aux institutions qu'il remplacera – Médiateur de la République, HALDE, CNDS, ou encore Défenseur des enfants –, le Défenseur des droits disposera de compétences renforcées et renouvelées. Cette institution nouvelle placera notre pays à la pointe de la protection des droits et des libertés.

En second lieu, face à l'ampleur du déficit budgétaire, réduire la dépense publique est un impératif. Nous devons mettre en place une gouvernance équilibrée avec des règles

claires et communes, notamment au regard des efforts réalisés par nos voisins européens. Cette volonté politique passe nécessairement par une meilleure gestion des deniers publics,

La création d'une entité unique favorisera la mutualisation des moyens et la réalisation d'économies d'échelle.

Les voitures officielles et les chauffeurs, les services de comptabilité, des ressources humaines, de la sécurité, ou le nombre de juristes sont autant de dépenses de fonctionnement qui pourront à l'avenir être mutualisées et donc réduites.

Mme George Pau-Langevin. Les juristes, c'est utile!

M. Richard Mallié. Unifiant des autorités qui aujourd'hui ont leurs propres locaux, le Défenseur des droits devra se doter d'un parc immobilier resserré, adapté à ses missions, économe et de bonne qualité.

Avec le conseil immobilier de l'État, présidé par notre excellent collègue Yves Deniaud, nous veillerons à ce que ses futurs locaux répondent à ces critères. Le scandale des locaux de la HALDE rue Cambon ne doit plus se reproduire.

Le Défenseur des droits sera le défenseur des droits de tous. Pour que ces droits soient encore plus forts, ne laissons pas nos concitoyens oublier qu'ils s'accompagnent de devoirs républicains à respecter. C'est ce que nous pouvons espérer de mieux. Je voterai donc ce texte.

M. le président. La parole est à M. Bruno Le Roux.

M. Bruno Le Roux. Je souhaite examiner ce texte sous deux aspects : la création du Défenseur des droits représente-t-elle un progrès pour les citoyens ? Est-ce une avancée pour les libertés individuelles ?

Je fus rapporteur de la loi du 6 juin 2000 qui a créé la commission nationale de sécurité de la déontologie, et j'ai eu l'honneur de siéger dans cet organisme pendant ses six premières années en tant que représentant de l'Assemblée nationale.

La CNDS avait pour objet de veiller au « respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République. » Quelle fut son action depuis sa mise en place effective en 2001, et avec quelle efficacité ?

La CNDS a porté un regard sur le fonctionnement d'organismes et d'institutions qui, jusque-là, n'étaient soumis qu'à un contrôle hiérarchique et judiciaire. Elle s'est mise en place avec peu de moyens, portée par la volonté que Lionel Jospin, alors Premier ministre avait exprimé au colloque de Villepinte. Nous avons d'ailleurs tous voté pour la mise en place de cette autorité. Avec le développement de la police de proximité et celui des activités de sécurité privées, il était important que, rejoignant en cela la pratique de toutes les grandes démocraties, nous ayons une institution chargée de faire respecter la déontologie par les organismes auxquels l'État confère une part de pouvoir dans leurs relations avec les citoyens.

Cette institution, portée par Lionel Jospin, a eu beaucoup de mal à se mettre en place, et je veux rendre hommage à celui qui fut son premier président, Pierre Truche, premier président de la Cour de cassation, qui a joué un rôle personnel extraordinaire en mettant son énergie, ses connaissances, son sens de l'État au service de la CNDS. Il ne compta ni ses heures, ni ses jours pour la mettre sur la bonne voie. Et c'est ce qu'il a fait. Philippe Léger, puis Roger Beauvois aujourd'hui, tous deux grands serviteurs de l'État, lui succédèrent dans des circonstances difficiles, et furent parfois mis en cause par ceux qui ont en charge de faire respecter la sécurité. Il n'est jamais agréable de dire à des détenteurs

d'une part d'autorité qu'ils ont mal fait, qu'ils n'ont pas respecté les procédures. Au fil du temps, la CNDS a su le faire et a pris sa place dans ce mecano compliqué des relations entre nos concitoyens et les forces chargées de leur sécurité.

La CNDS a traité 280 dossiers de 2001 à 2006 et 153 dans la seule année 2009. Elle l'a fait malgré le manque de moyens humains et financiers et malgré des difficultés avec les destinataires de ses avis.

Nous aurions dû écouter la CNDS bien plus tôt, par exemple lorsqu'elle disait que la persistance des manquements dans les domaines faisant l'objet d'un encadrement normatif strict – Pierre Truche citait à ce propos la garde à vue – montre qu'il ne suffit pas de modifier les règles du jeu pour prévenir de tels agissements. Elle soulignait donc déjà, depuis plusieurs années, ce que nous soulignons aujourd'hui sur cette question grave de la garde à vue dont nous allons discuter dans quelque temps.

Pourtant, elle a fait l'objet d'attaques répétées, non de votre part, monsieur le ministre, mais de la part d'un de vos prédécesseurs, Rachida Dati. À la tribune, lors de la révision constitutionnelle, Mme Dati dénonça avec dédain le fait que sur les 147 saisines de la CNDS l'année précédente, toutes avaient été faites par des parlementaires et que jamais aucun particulier n'avait saisi cette commission. Or la loi impose que ce soit un parlementaire qui saisisse la CNDS ! Lorsqu'on veut tuer son chien, on l'accuse d'avoir la rage. Quand on veut se débarrasser d'une institution, on dit qu'elle fonctionne mal, qu'elle ne respecte pas les règles, ne fait pas bien son travail.

Le développement des forces de sécurité privées que permet la LOPPSI votée il y a quelques jours, le regroupement des forces de police et de gendarmerie, l'explosion des nouvelles technologies qui commande à la CNIL et à la CNDS de collaborer étroitement, tout cela doit nous conduire à renforcer les digues en ce qui concerne les rapports entre les forces de sécurité et les citoyens. Je plaide donc vigoureusement pour que le travail fait par la CNDS sous l'impulsion du président Truche puisse être poursuivi, comme c'est le cas dans les grandes démocraties européennes.

Or, et si je disposais de plus de temps, je vous le démontrerais, le Défenseur des droits ne pourra pas l'assurer dans les mêmes conditions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. C'est un procès d'intention.

M. le président. La parole est à Mme Françoise Hostalier.

Mme Françoise Hostalier. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, la France, pays des droits de l'homme, se veut toujours exemplaire en la matière, mais les droits de l'homme prennent aujourd'hui, dans nos pays riches et démocratiques, tellement de définitions, que l'on a vu se multiplier des défenseurs spécifiques de ces droits au risque parfois de leur faire perdre leur sens fondamental.

Si la création progressive de structures *ad hoc* pouvait s'apparenter à un progrès, à l'évidence, il devenait nécessaire de redonner une lisibilité forte à la place des droits fondamentaux dans notre société. En effet, la multiplication des structures de défense des droits en fonction de leurs thèmes ou des catégories de personnes à défendre, a fini par brouiller considérablement le message le plus important – la préservation des droits fondamentaux – et le plus utile : la manière pour les victimes de faire reconnaître leur droit.

Entre la HALDE, la CNIL, le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la commission nationale de déontologie de la sécurité et le contrôleur général des lieux privatifs de liberté, dans l'imbroglio des tribunaux ou des cours diverses, il est difficile effectivement de savoir à qui s'adresser quand on veut faire valoir un droit ou quand on a le sentiment de subir une injustice.

Le danger était aussi de voir ces structures s'apparenter davantage à des annexes de l'administration pour traiter des dossiers complexes, ou pour accélérer de traitement de dossiers plutôt que d'être des garants indépendants du droit et des instances de proposition et de progrès.

Il était donc indispensable de clarifier et de simplifier cette situation.

Aussi, à travers la modification de la Constitution du 23 juillet 2008, une nouvelle entité a-t-elle été créée, le Défenseur des droits, qui regroupera à elle seule les cinq structures que j'ai citées à l'échéance de 2014.

Cependant, si, chaque fois que c'est possible, nous ne devons pas nous priver de simplifier la vie de nos concitoyens il ne faut pas que ce soit au détriment de l'efficacité et de la préservation de leurs droits, surtout les droits fondamentaux. Il faut donc s'assurer que la création de cette nouvelle structure sera un réel progrès et que les missions des organismes qu'elle remplacera seront non seulement maintenues mais mieux définies et mieux traitées.

Le texte présenté par le Gouvernement et enrichi par le Sénat semble répondre à ces conditions sauf en ce qui concerne la problématique très spécifique des droits de l'enfant.

En effet, les droits de l'enfant ne sont pas des droits ordinaires parce que les enfants sont des êtres humains nécessitant une protection particulière. Ils ont tous les droits des adultes, particulièrement le droit à la dignité, à l'intégrité morale et physique, à la liberté, mais ils ont des droits supplémentaires à cause de leur vulnérabilité, comme le droit à une famille, ainsi que des droits reconnus par la plupart des civilisations comme le droit à l'éducation et à l'école. Les enfants sont des êtres humains particuliers parce qu'ils sont aussi notre avenir, et la protection particulière que nous leur devons est une obligation envers notre propre condition humaine. Il nous faut donc prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, qui ne se résume pas à de simples droits.

C'est pourquoi, même si la spécificité de cette fonction de l'un des adjoints du Défenseur des droits est mentionnée dans le texte, il m'a semblé indispensable d'établir plus précisément cette distinction entre les droits des adultes et les droits des enfants en identifiant clairement le Défenseur des enfants par rapport aux deux autres adjoints du Défenseur des droits.

J'ajoute que cette reconnaissance d'un défenseur spécifique de l'intérêt supérieur de l'enfant permettra à la France de rester en cohérence avec plusieurs conventions, traités ou textes internationaux qu'elle a ratifiés ou signés.

Pour conclure, je veux appeler l'attention du futur Défenseur des droits mais aussi la vôtre, monsieur le ministre, sur l'usage que vous pourriez faire des différents hauts comités, conseils supérieurs, commissions spéciales, et autres institutions, composés d'éminentes personnalités qui ne demandent qu'à servir notre nation et ses valeurs ainsi que les grands principes de notre République mais qui, trop souvent, sont sous-utilisés.

J'ai à l'esprit une structure dans laquelle j'ai siégé pendant deux mandats – la commission nationale consultative des droits de l'homme – une autre dont je suis toujours membre, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, et une dernière dont je suis membre associé, le Haut conseil à l'intégration. Toutes ces structures apportent statutairement au débat et à la réflexion publique une contribution importante tirée de l'expérience de leurs membres, illustrées par des faits réels et débouchant sur des avis, recommandations ou rapports de grande qualité.

À travers la création du Défenseur des droits, en harmonie avec toutes les contributions possibles, je ne doute pas que la France puisse continuer à être l'un des repères pour ne pas dire un modèle, pour beaucoup de pays où les droits de l'homme sont encore en devenir.

J'ai à cet instant une pensée pour Mme Nasrin Sotoudeh, avocate iranienne, qui avait défendu le Prix Nobel de la paix, Mme Shirin Ebadi, et qui vient elle-même d'être condamnée injustement à onze ans de prison dans un pays qui aurait tout à gagner à nous imiter de temps en temps. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. J'interviens, ce soir, au nom de mon expérience puisque je représente l'Assemblée nationale au sein de la commission nationale de déontologie de la sécurité.

À ce propos, monsieur le rapporteur, j'aurais aimé que vous auditionniez les députés qui ont l'honneur de représenter notre assemblée au sein des autorités administratives indépendantes. Cela n'a pas été le cas ; je le regrette.

Il y a un paradoxe dans notre débat. Les textes que nous examinons devraient nous réunir. La création d'un Défenseur des droits doté de compétences semblables à celles de l'*ombudsman* devrait faire consensus. De même, en soi, l'idée de regrouper des structures pour leur donner plus de force et de lisibilité n'est pas récusable. Mais alors, pourquoi ce consensus ne se fait-il pas ? Pourquoi cette réforme est-elle critiquée largement au-delà de cette assemblée ?

En effet, les autorités administratives indépendantes en question qui ont accumulé beaucoup d'expérience la critiquent, tout comme les différents acteurs ou les associations concernés .

La critique vient aussi du Sénat. Je veux d'ailleurs rendre hommage aux sénateurs, en particulier à ceux de la majorité – je pense à M. Hugues Portelli et à M. Patrice Gélard, rapporteur des textes au Sénat –, qui, avec beaucoup de courage, ont défendu des positions et des propositions qui allaient dans le bon sens en essayant de recréer du consensus et de l'adhésion. Monsieur le rapporteur, je regrette d'autant plus que vous ayez taillé en pièces les propositions du Sénat car j'estime, pour ce qui me concerne, que les textes qu'il avait adoptés étaient acceptables.

À mon sens, deux raisons expliquent l'absence de consensus.

La première est celle de l'indépendance. En effet il n'est pas possible de créer une autorité constitutionnelle, dont l'autorité dépasse largement celle des autorités administratives, en laissant la nomination de son président dépendre du Président de la République. Il s'agit là d'un problème majeur...

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. C'est la Constitution !

M. Pascal Clément. C'est le cas au Conseil constitutionnel !

M. Christophe Caresche. En Espagne, ce n'est pas le cas du Défenseur du peuple...

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. C'est voté!

M. Christophe Caresche. C'est voté, mais nous pouvons tout de même en discuter aujourd'hui, d'autant que cette disposition explique la suspicion et le manque de confiance concernant ces textes.

M. Pascal Clément. Et pour la nomination du premier président de la Cour des comptes, y a-t-il aussi suspicion ?

M. Christophe Caresche. Lors de la dernière révision constitutionnelle, nous avons déjà critiqué les dispositions relatives à ce mode de désignation qui crée une suspicion concernant la proximité avec le pouvoir de celui qui est désigné.

M. Pascal Clément. Et M. Charasse, il ne vous inspire donc pas confiance ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Et Didier Migaud ?

M. Christophe Caresche. À vrai dire, le soupçon a aussi pour origine certains des actes accomplis ces dernières années par le pouvoir en place.

Les membres de la CNDS n'ont pas oublié que M. Sarkozy, ministre de l'intérieur, avait voulu étrangler financièrement cette commission. Les membres de la HALDE n'ont pas oublié que, chaque année, des parlementaires de la majorité ont essayé de remettre en cause leur budget de manière extrêmement tatillonne, pour ne pas dire plus.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Il augmente trop !

M. Christophe Caresche. Les membres de la CNDS n'ont pas oublié non plus la manière dont les ministres successifs n'ont pas répondu à leurs recommandations. En 2010, la CNDS a ainsi été amenée à publier deux rapports spéciaux au *Journal officiel* parce que les ministres de l'intérieur et de la justice n'avaient pas suivi ses recommandations.

En matière de liberté, même si d'aucuns trouvent cela injuste, il est donc clair que cette majorité a un passif. C'est la première raison de la défiance par rapport à ces textes.

La seconde raison concerne la collégialité. Tout l'intérêt de ces autorités administratives indépendantes réside en effet dans le travail collégial qui explique aussi leur réussite. Cela est vrai en particulier pour la CNDS.

Le Sénat a tenté de réintroduire cette dimension dans le projet de loi organique et ses propositions étaient tout à fait pertinentes. Pour ma part, je regrette que vous ayez décidé de ne pas le suivre car la collégialité constituait une évidente garantie d'une délibération contradictoire permettant de dégager des décisions et des avis pertinents.

Les deux raisons que je viens d'exposer justifient une défiance et une suspicion qu'il appartient à la majorité et au Gouvernement de lever. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Jean-Jacques Urvoas. C'est ce qu'on appelle exécuter une réforme !

M. le président. La parole est à M. Max Roustan.

M. Max Roustan. Le projet de loi organique qui nous est soumis précise le statut, les missions et les pouvoirs du Défenseur des droits. Je vais consacrer mon propos à la spécificité de la situation du Défenseur des enfants et à son avenir.

En mars 2000, le Parlement a voté une loi créant un Défenseur des enfants pour montrer l'importance qu'il attache au respect effectif des droits fondamentaux des enfants. Son rôle

est de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant tels qu'ils ont été définis par la loi ou par un engagement international comme la Convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée par la France en 1990.

Un certain nombre de personnes peuvent la saisir comme un mineur, ses parents, ses représentants légaux ou tout membre de sa famille, les associations reconnues d'utilité publique défendant les droits de l'enfant, les services médicaux et sociaux, les parlementaires. De plus, et cela est très important, le Défenseur des enfants peut s'autosaisir de situations qui lui paraissent mettre en cause l'intérêt d'un enfant.

Monsieur le ministre, nous avons longuement échangé et travaillé pour lever tous les doutes qui pouvaient subsister sur le statut et le rôle du Défenseur des enfants au sein du Défenseur des droits. Je tiens à vous remercier pour vos réponses constructives et éclairantes. Le Défenseur des enfants restera clairement identifié au sein du Défenseur des droits qui a, je le rappelle, autorité de rang constitutionnel.

Non seulement, le Défenseur des droits disposera de tous les pouvoirs de l'actuel Défenseur des enfants, mais il aura aussi des pouvoirs supplémentaires d'injonction, de saisine d'autorités disciplinaires, d'intervention en justice et d'investigation.

Une inquiétude concernait l'article 5 et la saisine du Défenseur des droits. L'enfant pourra le saisir directement ainsi que les personnes que j'ai précédemment énumérées. Le point le plus important reste l'autosaisine qui est maintenue, ce dont je me félicite.

Je souhaite vivement que le Défenseur des droits et le Défenseur des enfants travaillent de concert en totale transparence l'un par rapport à l'autre. Il en ira de la réussite totale de cette ambitieuse réforme et de la défense des droits des enfants.

J'ajoute, pour conclure, que, Alès, la commune dont je suis le maire, est une ville amie des enfants. Il est donc important pour moi de réaffirmer ici mon attachement aux droits des enfants et d'apporter mon soutien le plus total à cette réforme.

M. le président. La parole est à Mme Martine Pinville.

Mme Martine Pinville. Monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion de ce projet de loi organique nous donne, s'il en était besoin, l'occasion d'affirmer ici combien il est indispensable que soient défendus, reconnus et étendus les droits et les libertés dans leur diversité.

La création du Défenseur des droits, auquel un article de la Constitution est désormais consacré, était présentée comme participant du renforcement des dispositifs de protection des droits et des libertés. Je partage bien évidemment cet objectif et je demeure favorable à la constitutionnalisation des mécanismes de défense des droits.

Le Défenseur des droits doit se substituer à plusieurs autorités administratives indépendantes : le Médiateur de la République, la commission nationale de déontologie de la sécurité, la Défenseure des enfants et la HALDE.

Compte tenu de ses missions et du caractère généraliste du Médiateur de la République, cette réforme lui donnera plus de poids en lui conférant un statut constitutionnel. Cependant, il n'en est pas de même pour les trois autres autorités administratives indépendantes que j'ai citées qui, en tant que telles, seront supprimées par le projet de loi organique.

Or ces instances indépendantes ont su faire la preuve de leur pertinence et elles ont acquis une véritable reconnaissance sur le plan national comme international. Il serait très imprudent et dangereux de mettre fin à leurs missions aujourd'hui.

M. Bruno Le Roux. Bien sûr!

Mme Martine Pinville. Le Défenseur des enfants procède de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989. Sa mission consiste à protéger et à défendre l'intérêt supérieur des enfants, y compris au regard des législations internationales, mais aussi à promouvoir leurs droits.

La spécificité de la mission du Défenseur des enfants en fait un acteur de proximité identifié ce qui permet une vraie reconnaissance par les publics concernés. Sa dilution au sein d'une autre institution remettra nécessairement en cause cette proximité et cette identification.

Vingt ans après l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant, de nombreux États dans le monde ont institué un Défenseur des enfants indépendant; leur nombre ne cesse de croître. Même les pays dotés de Défenseurs des droits antérieurement à la signature de la convention ont créé, depuis, des défenseurs des enfants spécifiques. C'est notamment le cas de la Suède et de plusieurs pays nordiques. Il paraît donc inconcevable que la France se distingue et veuille fonder son institution de Défenseur des enfants dans celle de Défenseur des droits, plus généraliste.

La suppression du poste de Défenseur des enfants est tout aussi inconcevable, à l'heure où augmente, dans notre pays, le nombre des enfants qui sont en situation de vulnérabilité et qui subissent les conséquences des difficultés sociales croissantes de leurs parents dans les domaines de l'emploi, du logement, des soins et de l'apprentissage des acquis fondamentaux. À ces problèmes vient s'ajouter une législation pénale qui nie de plus en plus l'enfance et autorise notamment le placement des enfants en centre de rétention. C'est, du reste, un point qui a été souligné par la Défenseure des enfants.

Nous avons voté à l'unanimité la loi du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants. Ceux d'entre vous qui étaient présents à l'époque, chers collègues, doivent s'en souvenir. Revenir sur ce vote serait nous déjuger. Récemment, nous avons été interpellés par l'UNICEF et par la convention nationale des associations de protection de l'enfant sur la portée du texte que nous sommes en train d'examiner aujourd'hui pour les enfants et leur protection. Tâchons de ne pas les décevoir, et n'oublions pas que huit Français sur dix sont favorables au maintien d'une institution indépendante et identifiée chargée des droits de l'enfant. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Bruno Le Roux. Très bien! Déjà que le ministre n'y croyait pas trop, maintenant il vacille!

Ce n'est pas le cas du rapporteur, mais lui c'est un vrai UMP!

M. le président. La parole est à Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous pouvons nous féliciter que le futur Défenseur des droits ait beaucoup plus de pouvoirs que les autorités indépendantes actuelles, mais il convient d'évoquer le rôle particulier du Défenseur des enfants, et je remercie ceux de nos collègues qui ont souligné la spécificité de sa fonction.

La défense des enfants est en effet un problème très grave dans notre pays. Selon le dernier rapport de la Cour des comptes, chaque année 300 000 enfants sont confiés à l'aide sociale et 150 000 sont placés hors de leur famille. Cette situation est à l'origine de beaucoup de douleur pour les enfants. De nombreux conflits sont générés par des placements mal compris, des décisions de séparation ou de droit de visite complexes ou dans le cadre des rapports avec l'école. Quant à l'écoute de la parole de l'enfant, elle souffre d'un manque de formation dramatique en France. Nombreux sont donc les enfants qui souffrent. Or, quand un enfant souffre, il représente une bombe à retardement pour la société, car il se déstructure, devient rebelle et désespéré.

En 2009, lors du dernier passage de la France devant le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, nous n'étions pas très fiers de l'état des lieux que nous avions à présenter. Heureusement, en juillet 2008, nous avons adopté une révision constitutionnelle fondamentale qui instaure le Défenseur des droits et lui confie un pouvoir d'injonction. C'est un progrès important et une grande avancée.

Toutefois, il convient de donner, dans le cadre de cette institution, une plus grande visibilité au Défenseur des enfants. Celui-ci doit en effet être aisément identifiable. À cet égard, le fait qu'un adjoint du Défenseur des droits ait le titre de Défenseur des enfants est insuffisant. Néanmoins, il faut souligner qu'il aura plus de pouvoirs que le Défenseur des enfants actuel.

M. Bruno Le Roux. Mme Versini n'est pas mal. Pourquoi lui tapez-vous dessus ainsi?

Mme Edwige Antier. Combien de fois ai-je adressé un enfant à Mme Brisset ou à Mme Versini pour une situation face à laquelle elles se trouvaient démunies, faute de disposer d'un pouvoir d'injonction. (Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Très bien répondu!

Mme Edwige Antier. Pour lui assurer une plus grande visibilité, je propose que le Défenseur des enfants puisse être saisi directement – le dossier étant évidemment immédiatement transmis au Défenseur des droits – par l'enfant ou par la famille, qu'il puisse s'autosaisir et coprésider le collège, dans lequel, pour l'instant, il n'apparaît même pas. Il importe également qu'il puisse établir des protocoles et présenter lui-même son rapport le 20 novembre de chaque année, date symbolique. Toutefois, sa désignation par le Parlement, alors que le Défenseur des droits est désigné par le Président de la République, me paraît être une source de conflits. Il convient donc de préserver la cohérence du texte, en prévoyant qu'il sera choisi par le Défenseur des droits.

La visibilité du Défenseur des enfants doit faire l'objet d'une attention particulière. N'oubliez pas que la situation des enfants n'est pas bonne dans notre pays. L'enfant n'est pas roi: il est souvent très mal traité, et de façon invisible, car il ne sait pas toujours qu'il peut s'adresser au Défenseur des enfants. Ceux-ci ne sont pas des mini-personnes dotées de mini-droits. Au contraire, parce qu'ils sont vulnérables, ils ont encore plus de droits que les adultes.

Monsieur le ministre, je vous remercie par avance de prêter attention à ma proposition de permettre une saisine directe du Défenseur des enfants. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, beaucoup s'interrogent encore sur l'apport réel de la réforme constitutionnelle votée en 2008, lors de la réunion du Congrès à Versailles. (« Eh oui ! » sur les bancs du groupe SRC.)

M. Christophe Caresche. Ça commence bien !

M. Lionel Tardy. Si cette réforme constitutionnelle n'a pas revalorisé le rôle du Parlement autant que certains l'auraient espéré (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC*), elle contient au moins deux véritables révolutions : la question prioritaire de constitutionnalité et le défenseur des droits.

Notre V^e République souffre d'un véritable problème d'équilibre des pouvoirs : le poids de l'exécutif est excessif et il n'existe pas de réels contre-pouvoirs. Ce n'est malheureusement pas le Parlement, dont la majorité est forcément très liée à l'exécutif, qui peut jouer ce rôle de contre-pouvoir qui lui est normalement dévolu par la pensée politique libérale. Il faut donc trouver autre chose.

Le problème est particulièrement sensible en ce qui concerne la question des libertés publiques. La France est en effet beaucoup trop souvent condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme. Il aura ainsi fallu une impressionnante série de décisions convergentes du Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'homme pour en finir avec la garde à vue à la française. Et encore, il me semble que certaines administrations continuent de faire de la résistance, alors même que la situation est devenue inacceptable.

Depuis que je siége dans cette assemblée, je constate que, trop souvent, les libertés publiques sont le parent pauvre des débats, et je le déplore. Que l'administration demande des moyens importants et le moins de contraintes possible, je peux le comprendre. Néanmoins c'est à nous, politiques, d'arbitrer entre ces demandes et d'autres considérations qui pourraient s'y opposer. Or nous ne le faisons pas assez, voire pas du tout.

Les débats sur la LOPPSI en ont été un exemple flagrant. Nombre des dispositions de ce texte – le filtrage d'internet ou la vidéosurveillance, par exemple – répondent uniquement à des demandes de l'administration, sans que l'on se soit posé la question de l'équilibre à trouver avec les droits des citoyens. En tant que libéral, cela ne me satisfait pas. Oh, je ne me fais guère d'illusions : les ministres continueront à être trop souvent les porte-parole de leurs administrations et ils seront suivis par les députés de leur majorité, quelle que soit sa couleur politique. C'est le système de la V^e République qui veut cela.

La solution qui consiste à instituer des contre-pouvoirs extérieurs me paraît donc plus pertinente en ce qui concerne la protection effective des libertés publiques et des droits des citoyens. On a ainsi renforcé un des contre-pouvoirs existants, le Conseil constitutionnel. Je ne m'y attarderai pas, mais les effets de cette réforme se font déjà sentir, et nous n'en sommes encore qu'au début. On a également créé un autre contre-pouvoir, le Défenseur des droits. Le Conseil constitutionnel veille au respect des libertés publiques lors du vote des lois ; le Défenseur des droits contrôlera la manière dont elles seront respectées par l'administration.

Pour cela, il faut des moyens, à la fois juridiques, matériels et symboliques. Le texte qui nous est présenté ce soir me paraît comporter les dispositions nécessaires. Outre les moyens matériels, obtenus grâce au regroupement d'entités existantes et qui garantissent au Défenseur des droits des

pouvoirs suffisants vis-à-vis de l'administration, il confère à celui-ci un poids très important par rapport à ses adjoints et aux différents collèges.

Le choix de la personnalité qui occupera ce poste jouera un rôle important. Celle-ci devra être absolument incontestable, choisie pour son autorité morale et son attachement aux libertés. Très souvent, le premier titulaire d'un tel poste donne une orientation, une place, une visibilité que ses successeurs ont souvent du mal à infléchir : nous devons donc être particulièrement attentifs lors de ce choix.

Toutefois, quelques interrogations subsistent. Fallait-il fusionner autant d'institutions au sein de la nouvelle entité ? Si la question ne se pose pas pour le Médiateur de la République, le contrôleur des lieux de privation de liberté et la CNDS,...

M. Jean-Jacques Urvoas. Si !

M. Lionel Tardy. ...il y a matière à débat s'agissant de la HALDE et du Défenseur des enfants.

Par ailleurs, l'idée de limiter le nombre d'autorités administratives indépendantes me séduit. On en a créé beaucoup trop, avec une spécialisation trop forte, qui les amène à privilégier un angle bien précis et les conduit souvent à une sorte d'osmose avec le milieu qu'elles sont censées réguler.

La réussite du Défenseur des droits reposera pour partie sur une taille critique, qui lui offrira une vraie visibilité médiatique et lui donnera les moyens d'agir réellement. Jusqu'ici, ni la HALDE, très contestée, ni le Défenseur des enfants n'ont réellement émergé.

M. René Dosière. Voulez-vous supprimer la HALDE ?

M. Lionel Tardy. Il se pourrait bien, d'ailleurs, que les sujets dont ils sont en charge gagnent à être traités par le Défenseur des droits, avec l'aide d'un collègue spécialisé. On évitera peut-être également la prise de contrôle du Défenseur des droits par un milieu associatif ou un secteur professionnel, de façon, là encore, à garantir réellement son indépendance, donc son efficacité.

Toutefois, il est clair que le cœur de métier du Défenseur des droits reposant sur la défense des droits et libertés publiques du citoyen face au pouvoir, une partie des compétences de la HALDE et du Défenseur des enfants risquent fort de ne pas être reprises. Il faudra donc sans doute, une fois le Défenseur des droits mis en place, faire à terme le bilan des pertes effectives et décider de ce qui doit être repris, ainsi que de la forme sous laquelle cela doit être repris.

Cette réforme me paraît importante, car elle préfigure la matrice dans laquelle s'inscriront d'autres regroupements d'autorités administratives indépendantes. Le récent rapport de nos collègues Christian Vanneste et René Dosière préconise ainsi des rapprochements qui pourront se faire sur ce modèle. On définit une grande thématique : aujourd'hui, il s'agit de la défense des libertés des citoyens, plus tard, ce pourra être la régulation des nouvelles technologies, avec un pôle regroupant l'ARCEP, le CSA, l'HADOPI, l'ARJEL et l'ANFR, ou les questions de transparence et de protection des données, avec la CNIL, la CADA, la CNDP.

Ce Défenseur des droits est donc un jalon dans une réforme de fond plus globale. C'est pourquoi il est essentiel de réussir sa mise en place, sous peine de compromettre la suite, car, comme aujourd'hui, nous nous heurterons à des résistances qui ne manqueront pas de s'appuyer sur le bilan de la mise en place du Défenseur des droits.

Pour toutes ces raisons, j'approuve pleinement le texte qui nous est présenté, et je le voterai sans réserves.

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Je vais tenter de faire une brève synthèse des interventions de mes collègues.

M. Bodin a abordé de manière précise toutes les propositions de la commission des lois et il a apporté son soutien à ces textes.

M. Bloche a malheureusement cherché à faire croire que les autorités administratives indépendantes étaient noyées dans un magma informe,...

M. Bruno Le Roux. C'est vrai!

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. ...où les enfants seraient perdus. Il a également sous-entendu que le Gouvernement refuserait les contre-pouvoirs; je m'inscris évidemment en faux contre ces assertions erronées. (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Patrick Bloche. Cela me rassure!

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. M. Vaxès a évoqué une dilution au sein d'une unique autorité qui serait submergée par les dossiers. Or les faits sont têtus: le Médiateur traite 77 000 dossiers. Je ne vois donc pas en quoi les 15 000 dossiers supplémentaires traités par les quatre autres autorités pourraient provoquer l'étranglement dont il parle.

M. Jean-Jacques Urvoas. Et la saisine directe?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Michel Hunault a salué le travail des différentes autorités, tout en précisant que le Défenseur des enfants perdurerait. Il s'est également félicité que la commission des lois ait permis une identification des différentes missions du nouveau Défenseur des droits.

Mme Martinez a salué le projet, tout en insistant pour que les délégués ou correspondants soient maintenus, ainsi que l'intégration de personnalités qualifiées dans les collèges.

Mme Pau-Langevin a critiqué l'ensemble du projet,...

M. Bruno Le Roux. Avec raison!

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. ...en refusant de reconnaître les avancées obtenues.

M. Bruno Le Roux. Il n'y en a pas!

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Nous verrons, au cours du débat, si nous parvenons à la convaincre.

Mme Besse a souligné l'intérêt que présente l'existence d'un guichet unique, qui permet de gagner en efficacité.

M. Vanneste est revenu sur le rapport qu'il a consacré avec M. Dosière aux autorités administratives indépendantes, tout en plaçant en faveur de ses amendements relatifs aux adjoints et à la collégialité. Nous aurons l'occasion d'y revenir, mais je lui ferai part de mon désaccord sur ces différents points.

Mme Dumont a surtout plaidé en faveur de la non-intégration du contrôleur général des lieux de privation de liberté, qui a été saisi de 1 272 dossiers. J'ai moi-même proposé cette intégration.

Mme Ameline a insisté à juste titre sur l'effort de la France, en soulignant la nature constitutionnelle du Défenseur des droits et le champ d'intervention ainsi que la diversité de ses missions.

M. Goldberg est revenu sur la prétendue volonté du Gouvernement d'exercer une rétorsion contre les AAI et sur nos prétendues difficultés en matière de discrimination. C'est un pur procès d'intention que le projet dément en tout point.

M. Mallié a apporté son soutien à ce projet en soulignant qu'il place notre pays en première place de la défense des droits de l'homme. Il a également souligné les efforts d'économies qui ont été faits.

Monsieur Leroux, vous avez salué le travail de la CNDS – notamment celui accompli par le président Truche –, avec 153 dossiers traités en 2009, tout en plaçant pour son indépendance. Nous aurons l'occasion d'y revenir durant les débats.

Madame Hostalier, vous avez souligné le brouillage des compétences et des structures, et souhaité que le défenseur des droits soit une autorité incontestable. Vous avez déposé un certain nombre d'amendements qui ont reçu un accueil favorable de la commission des lois et de votre rapporteur.

Monsieur Caresche, vous avez rappelé votre rôle au sein de la CNDS. Je m'étonne de ne pas avoir reçu de demande d'audition de votre part! (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*) M. Vaillant, lui, s'est présenté dans le cadre de la commission sur les écoutes, et j'aurais accepté avec plaisir de vous auditionner également si vous en aviez fait la demande.

Vous avez formulé beaucoup de critiques au sujet de l'indépendance, mais pourquoi revenir sur le choix qui a été fait et est désormais inscrit dans la Constitution? Vous avez plaidé pour la collégialité et affirmé qu'un certain nombre d'associations et d'AAI ne sont pas d'accord avec notre projet. Cependant le rôle de législateur appartient uniquement à notre assemblée: les personnes extérieures peuvent bien dire ce qu'elles veulent, c'est nous qui décidons! (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Daniel Goldberg. La République exemplaire!

M. Bruno Le Roux. Même M. le ministre est choqué, lui qui n'est pourtant pas un homme de consensus! (*Sourires.*)

M. le président. Allons, mes chers collègues, écoutons le rapporteur!

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Max Roustan a rappelé la nécessité de protéger les droits des enfants en soulignant les apports du texte en la matière.

Mme Pinville, tout en rappelant la constitutionnalité du Défenseur des droits, a prétendu que le texte supprime la CNDS, le Défenseur des enfants et la HALDE, ce qui est totalement faux – nous aurons l'occasion d'y revenir.

Mme Antier, vous avez souligné le poids du futur Défenseur des droits ainsi que celui du Défenseur des enfants. Certains de vos amendements portant sur ces points seront repris. Vous avez également évoqué l'injonction, qui est effectivement un rôle très important du nouveau défenseur.

Monsieur Tardy, vous avez évoqué la question prioritaire de constitutionnalité et le rôle du Défenseur des droits, et souhaité que nous allions au-delà des cinq AAI. Peut-être ce projet ne constitue-t-il qu'une première phase avant d'autres avancées à venir.

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Michel Mercier, *garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, en dépit de l'heure tardive, je veux prendre le temps de répondre aux orateurs qui se sont exprimés, et commencer par remercier l'ensemble des députés présents ce soir pour cette discussion générale. Plus de vingt députés, me semble-t-il, ont pris la parole lors d'une discussion que j'ai trouvée extrêmement intéressante. Entre ceux qui acceptent les choses et ceux qui ont peur de le faire, on a pu voir se profiler le nouveau système de protection des libertés publiques dont notre pays va être doté.

La réforme de la Constitution de 2008 a parfait le contrôle de constitutionnalité de la loi. Avec des libertés publiques ayant, pour la plupart, rang constitutionnel, et la mise en œuvre du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception, nous parvenons petit à petit à l'instauration d'un système assurant une bonne protection des libertés publiques fondamentales. Nous aurons l'occasion de le vérifier progressivement, car les choses ne sont pas faites dans une optique de court terme, mais pour longtemps.

J'en veux pour preuve le développement des questions prioritaires de constitutionnalité : ainsi, lors d'une seule journée de décembre dernier – le 10, me semble-t-il –, le Conseil constitutionnel a été saisi de quatre QPC portant sur la procédure pénale. Le Conseil constitutionnel revisite ainsi notre procédure pénale – et procède à des modifications de celle-ci – dans un délai assez bref. C'est là un progrès en termes de protection des libertés, résultant directement de la réforme de la Constitution votée en 2008. Cette réforme n'a évidemment pas été souhaitée par tous mais, une fois votée, elle appartient à tous : cette réelle avancée constitue notre patrimoine commun.

De ce point de vue, l'institution d'un Défenseur des droits va dans le même sens. Le juge, dont le rôle est de dire le droit et de trancher les conflits, n'est pas le seul à défendre les libertés. En de multiples occasions, le fonctionnement de la société nécessite d'opérer une médiation, de réaliser, en quelque sorte, une « couture sociale ». Le Défenseur des droits, appelé à agir en équité, répond à cette deuxième exigence. Le rapprochement entre la réforme du contrôle de constitutionnalité et l'instauration du Défenseur des droits fait apparaître une véritable cohérence dans la défense de nos libertés publiques.

Que nous fassions partie de la majorité ou de l'opposition – nous sommes, de toute façon, appelés à échanger nos places respectives un jour ou l'autre –...

M. Bruno Le Roux. Nous le souhaitons comme vous, monsieur le ministre !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux*. Il n'y a même pas besoin de le souhaiter, monsieur Leroux : la République est ainsi faite, et nous devrions tous nous en féliciter.

Si la majorité et l'opposition ne sont pas immuables, il est en revanche des principes essentiels qui fondent la République ; à mon sens, l'instauration du Défenseur des droits s'inscrit dans cette logique.

Je ne vais pas reprendre les interventions de chacun, ce que M. le rapporteur a d'ailleurs déjà fait brillamment. Pour ma part, je veux simplement insister sur le fait qu'il ne faut pas confondre la défense des institutions et celle des droits, qui sont deux choses bien différentes. Je ne critique aucune des autorités administratives indépendantes dont nous avons parlé, d'autant qu'elles ont toutes fait le travail pour lequel elles avaient été créées par la loi – il ferait beau voir que ce ne soit pas le cas ! Pour autant, le système a-t-il atteint une

perfection telle qu'il ne puisse être amélioré ? Le constituant – dont, en république, la volonté s'impose à tous – a estimé nécessaire d'instaurer un Défenseur des droits rassemblant les compétences exercées jusqu'à présent par un certain nombre d'autorités indépendantes.

Je comprends très bien que l'on vienne défendre telle ou telle autorité que l'on connaît, dont on a éprouvé la qualité du travail. Cependant la création du défenseur des droits ne constitue pas un recul !

M. Bruno Le Roux. Nous vous montrerons le contraire, monsieur le ministre !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux*. Libre à vous d'essayer, monsieur Leroux, mais je sais que vous n'y parviendrez pas.

M. René Dosière. Nous avons déjà commencé à le faire !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux*. Vous avez essayé, mais vous n'avez rien démontré !

Dans son intervention, M. Bloche a affirmé que le Défenseur des droits, nommé par le Président de la République, ne serait pas indépendant. En revanche il n'a pas fait la même remarque au sujet du Défenseur des enfants, pourtant nommé selon les mêmes modalités !

M. Patrick Bloche. Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux*. Il y a là un mystère qui me dépasse !

Sous la V^e République, le fondement de l'indépendance d'une autorité administrative ou d'une institution telle que le Conseil constitutionnel réside dans le fait que les membres la composant, s'ils sont désignés par le pouvoir, en sont néanmoins indépendants en raison de la limitation à un seul mandat et de l'impossibilité d'être démis de leur mandat.

M. Patrick Bloche. Et la collégialité, monsieur le ministre, n'est-elle pas un gage d'indépendance ?

M. Michel Mercier, *garde des sceaux*. La collégialité existe dans certains cas et pas dans d'autres. Vous qui avez défendu avec talent le Défenseur des enfants, monsieur Bloche, devriez le savoir !

Il faut toujours essayer de voir les choses telles qu'elles sont réellement. Pour ma part, je ne critique pas le Défenseur des enfants, qui a fait et continuera à faire du bon travail. En revanche je me mets aussi à la place du citoyen, qui se sent parfois très éloigné des autorités administratives indépendantes. Désormais, il n'y aura plus qu'un défenseur des droits, à charge pour nous de communiquer sur ce changement afin que le nouveau dispositif soit connu de nos concitoyens. N'est-il pas préférable d'avoir une seule autorité à qui s'adresser, plutôt que neuf ou dix ? Le Défenseur des droits, personnalité indépendante ayant rang constitutionnel, assisté par des adjoints reconnus...

M. René Dosière. Une personnalité indépendante, ça reste à prouver !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux*. Allons, iriez-vous jusqu'à affirmer que les membres du Conseil constitutionnel ne sont pas indépendants ?

M. Jean-Jacques Urvoas. Bien sûr, certains d'entre eux, en tout cas ! Je peux vous donner des noms, si vous voulez !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux*. Vous pensez peut-être à ceux que vous avez aidé à nommer, mais pour ma part, je n'en vois aucun qui ne soit pas indépendant.

En tout état de cause, je considère que ce projet voulu par le constituant est un bon projet pour la défense des libertés publiques, c'est pourquoi le Gouvernement vous le propose.

M. Pascal Clément. Très bien!

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, mercredi 12 janvier à quinze heures :

Questions au Gouvernement.

La séance est levée.

(La séance est levée, le mercredi 12 janvier 2011, à zéro heure vingt-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu de la
séance de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA



ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	181,60
33	Questions 1 an	133,80
83	Table compte rendu 1 an	36,70
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	162,70
35	Questions 1 an	95,40
85	Table compte rendu 1 an	32,50
95	Table questions 1 an	21,40
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
07	Série ordinaire 1 an	1 223,60
	DOCUMENTS DU SÉNAT	
09	Un an	1 025,80

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 26 octobre 2010 publié au *Journal officiel* du 28 octobre 2010

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : 01-40-58-75-00 – Accueil commercial : 01-40-15-70-10 – Télécopie abonnement : 01-40-15-72-75

Prix du numéro : 3,10 €
(Fascicules compte rendu et amendements)

