

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

131^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du mercredi 2 mars 2011

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



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

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE BALLIGAND

1. Débat sur les conclusions de la mission d'information relative à la tempête Xynthia (*suite*) (p. 1425)

M. Dominique Souchet,

Mme Jeanny Marc,

Mme Marie-Line Reynaud.

2. Défenseur des droits (projet de loi organique) (*suite*) (n° 3153) (p. 1428)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 1428)

Article 15 (p. 1428)

Amendement n° 96.

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

Article 17 (p. 1428)

Amendements n° 97, 98.

Article 18 (p. 1429)

Amendements n° 145, 146, 99, 100

Article 20 (p. 1430)

Amendements n° 101, 102, 147, 104, 29, 103

Article 21 (p. 1434)

Amendements n° 31, 20, 105, 106.

Amendements identiques n° 107 et 148.

Amendement n° 108 rectifié.

Article 21 *ter* (p. 1437)

Article 24 *bis* (p. 1437)

Amendement n° 188.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.

Article 25 (p. 1437)

Amendements n° 110, 111, 126, 127, 112, 113, 114, 181.

Article 27 (p. 1439)

Amendements n° 149, 115, 117, 116, 183, 185, 118.

Article 28 (p. 1441)

Amendements n° 150, 119, 120, 121.

Article 29 (p. 1443)

Amendements n° 151, 122.

Amendements identiques n° 38 et 123 et amendement n° 152.

Amendement n° 153.

Article 29 *bis* (p. 1443)

Amendement n° 154.

Articles 31 et 32 (p. 1444)

Article 33 (p. 1444)

Amendements n° 124, 189 rectifié avec le sous-amendement n° 192.

SECONDE DÉLIBÉRATION

Article 5 (p. 1444)

Amendements n° 1, 2.

3. Défenseur des droits (projet de loi) (*suite*) (n° 3154) (p. 1445)

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 1445)

Article 1^{er} *octies* (p. 1445)

Amendement n° 7.

Article 1^{er} *nonies* (p. 1445)

Article 8 *bis* (p. 1445)

Article 12 (p. 1446)

Amendement n° 1.

Article 14 (p. 1446)

Amendement n° 2.

Article 14 *bis* (p. 1446)

Amendements identiques n° 6 et 3.

Article 15 (p. 1446)

Amendement n° 5 deuxième rectification.

4. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 1446)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTIE DE M. JEAN-PIERRE BALLIGAND,

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

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

1

DÉBAT SUR LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION RELATIVE À LA TEMPÊTE XYNTHIA *(Suite)*

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite du débat sur les conclusions de la mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia.

Cet après-midi, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits.

La parole est à M. Dominique Souchet.

M. Dominique Souchet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, mes chers collègues, le ministre de l'écologie a, le 17 février, présenté un plan national « submersions rapides » ambitieux. Un certain nombre de ses dispositions reprennent des propositions faites par notre mission d'information. Je citerai en particulier la nécessité de disposer d'une alerte submersion spécifique et de qualité, s'appuyant notamment sur un plan de modernisation du réseau de radars hydrométéorologiques de Météo France. Ce plan couvre-t-il bien la zone littorale qui a été la plus durement frappée par Xynthia, le sud de la Vendée et le nord et le centre de la Charente-Maritime ? C'est ma première question.

Je citerai également l'identification des zones les plus vulnérables aux submersions, parmi lesquelles, incontestablement, les estuaires. Vous prévoyez d'étendre le réseau des cours d'eau surveillés par l'État, mais les fleuves qui ont été les plus directement concernés par Xynthia ne semblent pas bénéficier de la priorité qu'ils devraient avoir. Je pense en particulier au Lay, car si nous avons eu une conjonction submersion marine et crue du Lay, Xynthia aurait eu des effets encore beaucoup plus dévastateurs.

Globalement, le plan qui vient d'être présenté apporte des améliorations sensibles par rapport à la version précédente, celle de juillet, aussi bien en ce qui concerne la philosophie générale que les dispositifs d'intervention concrets.

L'objectif affiché est bien de protéger les populations et de sécuriser les territoires, non de poser comme postulat la transparence des digues ou de promouvoir la dépoldérisation. Le plan est clairement inscrit dans la perspective de la mise en

œuvre de la directive « inondations » dont l'approche, une fois n'est pas coutume, est caractérisée par le pragmatisme et l'absence d'idéologie.

Un certain nombre de dispositions demandent cependant à être clarifiées, précisées, voire corrigées. Je voudrais évoquer ici quatre points qui me paraissent essentiels.

Le premier point porte sur les conditions de mobilisation du financement de l'État, pour renforcer la fiabilité des digues. Il faut bien garder à l'esprit que l'on n'a, au lendemain de Xynthia, traité que l'urgence extrême. On a colmaté les brèches. Il reste un nombre très important de chantiers de consolidation des digues qui doivent absolument être lancés à court terme. Or ces travaux ne pourront être menés à bonne fin que s'ils bénéficient d'un financement de l'État à hauteur de 40 %, le taux annoncé par le Président de la République dans son discours de La Roche-sur-Yon.

Dans le plan « submersions rapides », tel qu'il a été présenté, la règle du jeu envisagée est la suivante : 40 % de financement d'État lorsqu'il y a un plan de prévention du risque inondation – PPRI – approuvé, 25 % lorsqu'il y a un PPRI prescrit et 0 % lorsqu'il n'y a rien.

Je ne conteste nullement le lien que vous établissez entre l'octroi d'un financement d'État et l'engagement irrévocable dans une démarche de prévention du risque d'inondation. Ce lien est légitime et nécessaire.

En revanche, subordonner à la conclusion, à l'achèvement des PPRI l'intervention de l'État à hauteur de 40 % me paraît extrêmement dangereux.

M. Maxime Bono, président de la mission d'information relative à la tempête Xynthia. Tout à fait !

M. Dominique Souchet. Si je prends l'exemple de la Vendée – mais c'est certainement la même chose pour la Charente-Maritime –, certaines communes du Marais poitevin qui ont été atteintes par la submersion viennent tout juste de se voir prescrire un PPRI. Vous connaissez par ailleurs l'extrême complexité de la mise au point des PPRI dans des communes comme l'Aiguillon ou La Faute, où il faut rendre inconstructibles certaines zones pour préserver la sécurité des personnes, sans condamner pour autant ces communes à la dépopulation et au déclin en retenant des cotes irréalistes. L'élaboration de ces outils prend nécessairement beaucoup de temps. Nous savons que ces PPRI ne pourront pas être approuvés avant deux ou trois ans.

Or, du fait de la non-conclusion de leur PPRI, nous ne pouvons pas geler les chantiers indispensables et urgents de consolidation de digues stratégiques dans ces différentes communes.

Il faut donc absolument mettre en place un dispositif de transition, qui pourrait être de deux ans, pendant lequel on avancera en parallèle sur la définition des PPRI et sur la réalisation des travaux de consolidation des digues. Au terme de ce délai, la règle du jeu énoncée plus haut s'appliquerait totalement. Cette formule présente un triple avantage : elle favorisera l'acceptabilité du plan par la population ; elle

jouera un rôle d'aiguillon en faveur de l'adoption la plus rapide possible des PPRI, sans pour autant ralentir les travaux indispensables à mener sur les digues.

Le deuxième point est relatif au champ d'application du plan : à quels types de protection s'applique-t-il ?

La première version du plan « digues » excluait de son champ d'application les zones poldérisées agricoles. Il semble bien que tel n'est plus le cas.

En effet, établir deux catégories complètement distinctes de digues, celles qui protègent des populations et celles qui protègent des enjeux économiques est tout à fait artificiel. Les digues assument en réalité cette double fonction de protection. Dans le Marais poitevin, c'est la poldérisation par l'homme, entreprise dès le Moyen Âge, qui a impliqué l'endiguement. Les terres directement protégées par les digues ne sont pas des terres vides. Elles accueillent des exploitations agricoles et conchylicoles.

La partie du Marais poitevin occidental vouée aux cultures offre des rendements équivalents à ceux de la Beauce et mérite incontestablement d'être protégée, comme doivent l'être également les exploitations conchylicoles porteuses d'une très importante valeur ajoutée pour nos territoires. La protection des intérêts économiques est d'ailleurs l'un des objectifs importants retenus par la directive « inondations ». Les digues de polder permettent de « protéger la sécurité publique des populations » : je cite le texte du plan. Je comprends qu'à ce titre elles sont désormais éligibles au plan « submersions rapides ». Mais je souhaiterais que ce point très important soit bien clarifié.

Le troisième point concerne la hauteur pertinente des digues de protection.

À terme, cette question sera résolue dans le cadre des nouvelles démarches de type PAPI – programme d'action de prévention des inondations – qui devront être engagées par les maîtres d'ouvrage souhaitant bénéficier d'un financement PSR.

Cependant, l'élaboration de tels outils prendra du temps. Nous comprenons, mais peut-être faut-il le préciser encore plus clairement, que le plan « submersions rapides » permettra aux communes qui sont engagées dans une démarche PAPI de bénéficier du financement PSR à taux plein.

Pendant la période qui s'étend entre le lancement d'une procédure PAPI et la labellisation, il faudra en effet procéder avec souplesse, sans dogmatisme. L'interdiction totale de rehaussement n'a pas de sens. Une hauteur uniforme partout n'a pas de sens. Comme le prévoit la directive « inondations », la question du niveau de la digue doit être corrélée avec celle du niveau local du risque. C'est cette approche pragmatique qui devra être retenue.

Et lorsqu'il apparaîtra nécessaire de procéder à une rehausse de certaines digues, il faudra inclure dans ces opérations la remise à niveau des ouvrages – écluses, portes à flots – qui, sans cela, offriraient à la mer des brèches ruinant la fiabilité de l'ensemble du dispositif de défense.

Par ailleurs, dans le cadre du recensement en cours dans chaque département en vue d'établir un état préliminaire des ouvrages de défense contre la mer pour fin 2011, il ne faut pas omettre d'inclure certaines digues secondes ou digues de retrait lorsqu'elles jouent un rôle majeur de protection.

M. Maxime Bono, président de la mission d'information. C'est fondamental.

M. Dominique Souchet. À l'occasion de la tempête Xynthia, nous avons pu constater combien certaines digues secondes avaient protégé efficacement de la submersion des villages et des polders entiers, qui sans elles auraient été entièrement inondés.

Mon quatrième point porte sur les modalités de financement du plan.

Le 17 février, il a été indiqué qu'un premier programme de travaux de réhabilitation serait élaboré par les préfets d'ici à la fin 2011 et qu'il ferait l'objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités.

Comme vous le savez, les collectivités ne disposent pas aujourd'hui de lignes budgétaires dédiées à ce type d'investissement. Le ministre a d'ailleurs précisé que des dispositions spécifiques seraient proposées d'ici à 2012 pour permettre aux collectivités de bénéficier de ressources supplémentaires leur permettant d'intervenir sur l'entretien des ouvrages. Mme Kosciusko-Morizet ne nous a pas dit tout à l'heure quels types de ressources elle envisageait et à quel type de collectivités elle songeait. Pouvez-vous, monsieur le secrétaire d'État, nous éclairer sur ces deux points ? Considérez-vous notamment que le cadre départemental est le plus approprié pour ce type d'intervention ?

Envisagez-vous la contractualisation entre l'État et les collectivités uniquement pour la phase des travaux de réhabilitation ou pensez-vous l'étendre également de manière pérenne à l'entretien régulier des digues, question absolument essentielle, toujours négligée et qui n'a pas jusqu'ici reçu de réponse satisfaisante ?

Dans ce cas, ne faudrait-il pas envisager qu'une ressource dédiée, de type assurantiel par exemple, comme le propose notre rapport – Maxime Bono l'a rappelé –, vienne abonder le financement de l'État, de façon à pouvoir disposer d'un financement sûr, soustrait à tout risque de régulation budgétaire de la part de l'État ou des collectivités, empêchant ainsi le retour de la négligence.

Au-delà de ces différents dispositifs d'intervention, il nous faudra, et je cite Mme la ministre, « résister à la tentation de l'oubli, car c'est bien notre capacité collective à entretenir le souvenir de tels drames qui est la meilleure garantie pour éviter les erreurs du passé ». Nous devons avoir le souci permanent d'entretenir la mémoire des submersions passées. Plusieurs types d'actions sont possibles. Je pense à l'apposition de repères de submersion sur les territoires qui ont été envahis par la mer, comme nous mettons en place le long des fleuves des repères de crue. Je pense à la réalisation de lieux de mémoire, comme les Hollandais ont su le faire.

M. Maxime Bono, président de la mission d'information. Oui. C'est indispensable.

M. Dominique Souchet. La plaque dévoilée par Mme la ministre sur le pont du Lay, dimanche dernier, est un premier jalon. Je pense à une formation spécifique pour les médiateurs culturels de nos communes côtières. De telles actions et d'autres nous permettront de recréer et de maintenir vivante l'indispensable culture du risque qui s'était, hélas, perdue lorsque Xynthia a frappé.

M. Maxime Bono, président de la mission d'information et M. Jean-Louis Léonard, rapporteur. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Jeanny Marc.

Mme Jeanny Marc. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, tout juste un an après les ravages de la tempête Xynthia, notre assemblée est amenée

à débattre des propositions de la mission d'information dont notre collègue Maxime Bono est le président et Jean-Louis Léonard le rapporteur.

À ce moment de mon discours, j'ai une pensée très forte pour toutes les familles des victimes de cette terrible catastrophe naturelle. Je n'oublie pas non plus les milliers de personnes sinistrées qui ont dû combattre la rigidité de l'administration afin de faire valoir leurs droits à indemnisation.

Mes chers collègues, je ne voudrais pas que l'on puisse assimiler mes propos à une quelconque propension au catastrophisme. N'oublions pas qu'outre-mer les territoires contraints et à risques multiples sur lesquels nous vivons sont soumis à intervalles réguliers à la survenue d'occurrences de plus en plus dévastatrices : tempêtes, cyclones, séismes, houles de tempête, tsunamis, éruptions volcaniques. En 1995, ce furent Luis et Marylin ; en 1999, Lenny ; en 2004, Jeanne ; en janvier 2011, à une période inhabituelle de l'année, des inondations faisant cinq morts dans la seule commune des Abyms.

Comme mon département a subi de nombreux aléas, ses habitants ont développé une culture du risque, laquelle nous a conduits à développer une culture de prévention autour de techniques d'alerte destinées à canaliser la puissance des éléments déchaînés.

Les pouvoirs publics et la population ont parfaitement intégré le risque dans leurs activités quotidiennes puisque depuis la survenue de ces catastrophes les normes antisismiques ou anticycloniques ont été appliquées à la construction des nouveaux édifices.

Compte tenu des avancées technologiques et du caractère prévisible des intempéries, plus jamais notre pays ne devrait compter autant de victimes.

Ma grande expérience dans la gestion de ce type de situations me conduit à présenter trois axes majeurs de mesures qu'il me semble nécessaire de mettre en œuvre très rapidement.

Il importe tout d'abord de développer des dispositifs visant à sensibiliser et à informer la population.

Il s'agit ensuite de structurer les retours d'expériences afin de développer une vraie culture du risque. Il me paraît également important d'établir des instruments permettant d'inscrire et de maintenir la survenance de l'aléa dans la mémoire. La population oublie très vite, parfois cinq ans suffisent.

Enfin, il est nécessaire de développer des systèmes d'alerte physiques comme les limnimètres, des systèmes d'avertissement et d'alerte aux risques de submersion.

Mes chers collègues, sachez que j'approuve les conclusions de la mission et les propositions très sérieuses et pertinentes formulées par ses membres. Cependant, les modalités de financement des digues demeurent vagues au regard des importants besoins de financement recensés. S'il est vrai qu'il apparaît nécessaire de penser à la gestion et à l'entretien des digues, il n'en demeure pas moins qu'il y en a beaucoup à reconstruire ou tout simplement à construire.

L'un de nos collègues venu en Guadeloupe pendant les vacances de Noël a pu constater lorsqu'il est passé me saluer les dégâts provoqués par une grosse vague qui a coupé la circulation pendant une bonne heure sur la route nationale. Ce genre d'aléa, nous en faisons l'expérience assez souvent.

Monsieur le secrétaire d'État, j'espère que vous pourrez faire part à votre collègue de l'urgence d'inscrire la commune de Deshaies et les communes de la Côte-sous-le-vent, régulièrement exposées à la houle, dans la liste des communes nécessitant l'installation de dispositifs de protection.

Concernant la généralisation de l'utilisation des nouvelles technologies, je signale que nous avons en Guadeloupe un système d'alerte simple qui fonctionne très bien : les informations parviennent aux mairies en temps réel soit par fax, soit par SMS.

Ensuite s'agissant de la proposition 12, conformément à la transposition dans le droit français de la directive européenne inondations, il faudrait que l'État aille plus en profondeur dans l'analyse de la cartographie de ces territoires contraints par leur taille. Les PPR doivent être plus détaillés et se fonder sur les parcelles et non sur les blocs, au sein desquels il existe très souvent des zones qui ne sont pas concernées par les inondations.

J'appelle de mes vœux une vraie réflexion autour des dispositifs d'alerte, de prévention, d'organisation des secours, de réparation, d'indemnisation visant à intégrer le risque dans nos politiques publiques, à tous les niveaux, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités territoriales ou des collectivités locales.

M. le président. La parole est à Mme Marie-Line Reynaud.

Mme Marie-Line Reynaud. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, dans la nuit 27 au 28 février 2010, la tempête Xynthia a tué cinquante-trois personnes. Je tiens, au début de mon propos, à exprimer aux familles endeuillées notre immense sympathie.

Ce débat est aussi l'occasion de féliciter et de saluer les efforts considérables des services de secours, pompiers, gendarmes, militaires et membres de nombreux autres organismes et administrations dont la mobilisation a, sans nul doute, permis de sauver de nombreuses vies humaines.

Après le secours aux milliers de sinistrés, l'État a délimité à la hâte des zones noires dramatiquement dénommées « zones de solidarité », dans lesquelles aucune habitation ne doit subsister. S'il était indispensable d'agir en urgence pour mettre les populations concernées en sécurité, rien ne peut justifier la brutalité et je dirai même l'inhumanité des annonces qui ont été faites. Une approche trop technocratique l'a emporté quand il s'est agi de délimiter les zones. La pédagogie a été totalement absente et une certaine cacophonie ministérielle a régné.

Les annonces relatives à la délimitation des zones de solidarité ont été précipitées et ont été prises sans fondement juridique. Elles ont logiquement provoqué colère et incompréhension et ont trop souvent été perçues comme des sanctions par les populations concernées.

Ne me répondez pas, monsieur le secrétaire d'État, que la longueur des expertises aurait empêché une réponse rapide et satisfaisante, comme Mme la ministre l'a affirmé dans un quotidien régional il y a quelques jours. Vous conviendrez que, pour justifier le fiasco de la délimitation des zones noires, une telle réponse est un peu courte.

J'ajouterai que les périmètres des zones actuelles ne doivent pas être figés pour l'éternité. En effet, si nous ne sommes pas aujourd'hui en mesure de protéger ces zones contre les risques de submersion, demain les sciences et la technique nous permettront peut-être de protéger les maisons. Enfin la question du devenir des terres inconstructibles est posée. Pouvez-vous nous indiquer quels sont les réflexions et les projets du Gouvernement à ce sujet ?

Un an après, l'heure est venue de tirer les leçons de cette terrible catastrophe pour qu'elle ne se reproduise plus. Son bilan est inacceptable. Si cette tempête est la seule responsable, il n'en demeure pas moins qu'une meilleure prise en compte des risques de submersion marine aurait pu sauver de nombreuses vies et éviter que le bilan soit aussi lourd.

Pour ne prendre que l'exemple des deux départements de Vendée et de Charente-Maritime, seules 46 communes classées en zones à risque de submersion marine étaient munies d'un plan de prévention des risques approuvé par l'État. Notre pays n'était absolument pas préparé au risque de submersion marine et cela a conduit à de graves défaillances dans les systèmes d'alerte et dans la réponse des systèmes de protection, notamment lorsque les digues se sont désagrégées sous la force des éléments.

Le 17 février dernier, Mme la ministre a annoncé son intention d'accélérer la mise en place des plans de prévention des risques des inondations avec pour objectif de couvrir 242 nouvelles communes en trois ans et de réviser celui de 62 autres communes. Cet objectif est louable mais comment les petites communes pourront-elles établir un tel plan si l'État ne leur apporte pas un large concours ? C'était la vingtième proposition du rapport de notre mission d'information mais il n'en est pas fait mention dans les annonces récentes.

Vous savez également, messieurs les ministres, que le code de l'environnement, depuis la transposition d'une directive européenne de 2007, assigne à l'État, la tâche d'établir une cartographie précise des bassins concernés par un PPRI. La loi précise également que l'administration se doit de réaliser une évaluation préliminaire des risques d'inondation pour chaque bassin concerné avant le 22 décembre 2011. L'État sera-t-il en mesure de tenir ce délai et de remplir cette obligation légale ?

Vous souhaitez également que les plans communaux de sauvegarde, procédures qui, je le rappelle, visent à préparer une commune et à lui permettre de s'organiser face à une situation d'urgence, soient rendus obligatoires dès qu'un PPRI est prescrit. Cette mesure va également dans le bon sens mais comment les mettre en place dans les communes qui ne disposent pas de moyens logistiques et humains ?

Aujourd'hui en France, mes chers collègues, on sous-estime les risques d'inondation et de submersion. Une sensibilisation massive de la population s'impose. La France doit se doter d'une culture du risque. Cela apparaît d'autant plus nécessaire à l'heure où nos concitoyens s'agrègent de plus en plus dans les estuaires et près des littoraux. Je n'apprendrai rien à personne en rappelant que les changements climatiques vont accroître la vulnérabilité du littoral.

Notre mission d'information a distingué de multiples dysfonctionnements et émis de nombreuses propositions. Xynthia pourrait devenir un événement ordinaire dans un futur proche et notre devoir collectif est de mettre en place les mesures et les outils pour éviter qu'une telle tempête entraîne une aussi grande catastrophe humaine. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

M. le président. Le Gouvernement s'étant déjà exprimé, je considère que le débat est clos.

2

DÉFENSEUR DES DROITS

Suite de la discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi organique

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits (n^{os} 3143 et 3153).

DISCUSSION DES ARTICLES (SUITE)

M. le président. Hier soir, l'Assemblée a commencé l'examen des articles du projet de loi organique, s'arrêtant à l'amendement n^o 96 à l'article 15.

Article 15

M. le président. La parole est à Mme Catherine Coutelle, pour défendre l'amendement n^o96.

Mme Catherine Coutelle. Il s'agit d'un amendement rédactionnel, monsieur le président.

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, pour donner l'avis de la commission.

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

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, pour donner l'avis du Gouvernement.

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

(*L'amendement n^o 96 n'est pas adopté.*)

(*L'article 15 est adopté.*)

Article 17

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n^o 97.

La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. Cet amendement entend limiter au strict minimum nécessaire les restrictions au recueil d'informations par le Défenseur des droits.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'huissier, rapporteur. Défavorable.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

(*L'amendement n^o 97 n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n^o 98.

Mme Catherine Coutelle. Défendu !

(L'amendement n° 98, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 17 est adopté.)

Article 18

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 145.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet amendement vise à étendre le pouvoir de vérification sur place au Défenseur des enfants ainsi qu'aux adjoints du Défenseur des droits. En renforçant ces pouvoirs, nous souhaitons aller à l'encontre de tous ceux qui voudraient limiter leurs possibilités d'investigation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. Il revient au Défenseur de décider s'il veut ou non déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

(L'amendement n° 145 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 146.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet amendement vise à ôter à l'autorité compétente toute faculté d'opposition aux visites inopinées, afin que rien ne limite le pouvoir de vérification sur place du Défenseur des droits, et notamment du Défenseur des enfants.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

La limitation nous semble tout à fait légitime lorsque la défense nationale ou la sécurité publique sont en jeu : ces motifs justifient que l'on évite une investigation. *(Exclamations sur les bancs des groupes SRC et GDR.)*

Mme Marie-George Buffet. Quel est le rapport avec le Défenseur des enfants ?

Mme Catherine Coutelle. Voilà ce que c'est de regrouper toutes les autorités ! Le rapporteur n'a pas lu l'amendement !

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je rappelle que l'état actuel du droit est beaucoup plus restrictif que le texte soumis à l'Assemblée.

Les visites sur place de la HALDE ne peuvent par exemple se dérouler qu'avec l'accord du responsable des lieux, sans que la loi limite le moins du monde les motifs que celui-ci peut invoquer pour justifier son refus.

L'article 18, tel qu'il vous est présenté, permet en revanche de limiter les motifs que l'administration peut invoquer pour s'opposer à une visite du Défenseur des droits lorsqu'il agit au titre de la lutte contre les discriminations.

Le texte représente donc un net progrès par rapport au droit actuel. Je crois par ailleurs bon qu'il reste des cas où l'on peut s'opposer à ces visites.

Je prie donc l'auteur de l'amendement de bien vouloir le retirer, puisque le texte témoigne d'un progrès.

Mme Catherine Coutelle. On peut toujours progresser davantage !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Dans l'hypothèse invraisemblable où elle refuserait *(Sourires)*, j'émettrais un avis défavorable.

Mme Marie-George Buffet. Pas question de le retirer !

M. le président. Mme Buffet s'obstine, monsieur le garde des sceaux, ce qui est son droit, jusqu'à preuve du contraire. *(Sourires.)*

(L'amendement n° 146 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 99.

La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. Si le texte améliore l'existant, rien n'empêche d'améliorer encore le texte : on peut toujours faire mieux.

Nous proposons donc, à la fin de l'alinéa 5, de supprimer les mots : « ou à la sécurité publique », afin de limiter au strict minimum les restrictions qu'il est possible d'apporter aux déplacements du Défenseur.

Si nous déposons ce type d'amendements, c'est parce que nous sommes très gênés d'avoir à traiter l'ensemble des autorités indépendantes sur le même plan. Ainsi, même si l'on peut tout imaginer, on ne voit pas bien pourquoi le secret défense viendrait limiter les possibilités d'investigation offertes au Défenseur des enfants.

Voilà pourquoi nous cherchons à améliorer encore un texte qui est déjà, à vous croire, excellent.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable.

Cet amendement a déjà été repoussé en première lecture. Un motif d'opposition lié à la sécurité publique peut être parfaitement justifié.

(L'amendement n° 99, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 100.

La parole est à Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. Cet amendement tend à substituer une expression précise, celle de « sûreté de l'État », à la notion de « sécurité publique », qui nous paraît extrêmement large.

En effet, il faut donner des pouvoirs d'investigation raisonnables au Défenseur des droits. Or on sait que les notions de « sécurité publique » ou d'« ordre public » peuvent signifier tout et n'importe quoi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Avis tout à fait défavorable : on propose de ressusciter la sûreté de l'État !

Mme George Pau-Langevin. C'est pourtant un beau mot !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Un beau mot pour une cour, madame ! C'est pourquoi j'y suis défavorable.

M. Pascal Clément. Une cour supprimée par François Mitterrand dès son arrivée au pouvoir !

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

M. Daniel Goldberg. Une remarque seulement. Puisque le Défenseur des droits englobe désormais les pouvoirs de l'actuelle CNDS, faire de la sécurité publique un obstacle à la vérification de certaines pièces risque de limiter fortement les facultés d'investigation du Défenseur dans plusieurs cas où il serait sollicité.

Tel est le sens de notre amendement : nous devons nous assurer que les limitations apportées par le texte dans son état actuel n'entravent pas la mise en œuvre de la déontologie de la sécurité, aujourd'hui assurée par la CNDS.

(L'amendement n° 100 n'est pas adopté.)

(L'article 18 est adopté.)

Article 20

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 101.

La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. L'article 20 n'est pas long ; nous aurions tous intérêt à le relire. En voici le texte : « Le Défenseur des droits apprécie si les faits qui font l'objet d'une réclamation ou qui lui sont signalés appellent une intervention de sa part. » En d'autres termes, le Défenseur des droits est absolument libre d'accepter ou non de traiter les faits qui lui sont soumis.

Nous demandons que l'on améliore le texte en substituant au mot « apprécie » les mots « , ses adjoints ou le Défenseur des enfants apprécient ».

En effet, s'agissant des droits des enfants, l'avis du Défenseur des enfants devrait être systématique, et même obligatoire, afin qu'on ne puisse pas lui faire barrage lorsque des faits lui sont soumis.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Le Défenseur des droits est une autorité d'assise constitutionnelle. Nous lui donnons tous les pouvoirs possibles, que ses adjoints peuvent exercer par délégation.

Je sais qu'il s'agit d'une posture de la gauche... *(Protestations sur les bancs du groupe SRC.)*

Mme George Pau-Langevin. Non, c'est une conviction !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. ... mais, aujourd'hui, nous créons un Défenseur des droits.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Le rapporteur a parfaitement raison.

M. Bertrand Pancher. Oui !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Nous le savons tous, la loi organique ne peut attribuer de pouvoirs propres qu'au Défenseur des droits, et non à ses adjoints, qui sont placés sous son autorité.

Mme Marie-George Buffet. C'est bien le problème !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Mais vous pouvez parfaitement atteindre l'objectif que vous poursuivez grâce aux dispositions de l'article 11 A tel qu'il a été voté hier : par délégation, le Défenseur des droits peut donner à ses adjoints (« Peut ! » sur les bancs du groupe SRC), sous son autorité et sa surveillance – selon la formule classique de notre droit administratif –, le pouvoir de faire le travail en question.

L'article 11 A vous donne donc complète satisfaction. Voilà pourquoi je ne doute pas que vous allez retirer cet amendement, madame la députée *(Sourires sur les bancs du groupe SRC)*, sans quoi vous m'obligeriez à émettre un avis défavorable.

Mme George Pau-Langevin. C'est très désagréable !

M. le président. Madame Coutelle, êtes-vous sensible à la galanterie de M. le garde des sceaux ?

Mme Catherine Coutelle. À sa galanterie, oui ; mais pas à ses arguments, malheureusement, monsieur le président.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. J'ai fait ce que je pouvais ! *(Sourires.)*

Mme Catherine Coutelle. Nous essayons d'améliorer le texte ; nous sommes tous là pour cela. J'ai même cru comprendre hier soir que certains membres de la majorité cherchaient eux aussi à l'améliorer, fût-ce contre l'avis du Gouvernement.

M. Pascal Clément. Vous ne l'améliorez pas, vous le dénaturez !

Mme Catherine Coutelle. Ce que nous regrettons, dans la manière dont vous appliquez la réforme constitutionnelle, c'est le manque de collégialité et l'absence de visibilité du Défenseur des enfants. Nous essayons donc par tous les moyens de réintroduire l'une et l'autre.

Voilà pourquoi nous souhaitons éviter que le Défenseur des droits puisse, seul, accepter ou non d'intervenir. Certes, il peut demander à ses adjoints de le faire ; mais « peut » n'est pas « doit ».

M. le président. La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur, il y a une véritable opposition entre votre conception d'un Défenseur des droits nommé par le Président de la République, chargé de tous les dossiers, et notre souhait de maintenir des autorités indépendantes dont la spécialisation et l'autonomie ont garanti l'efficacité, et qui ont entretenu de bons rapports avec la population, qu'il s'agisse de la HALDE, du Défenseur des enfants ou des autres autorités concernées.

Nous nous efforçons donc, amendement après amendement, d'éviter la création d'un Défenseur des droits omniprésent, omnicompétent et, finalement, totalement inefficace, au profit de défenseurs autonomes dans leurs différentes spécialisations.

Nos amendements vous dérangent, c'est un fait ; mais nous continuerons à les défendre.

Mme George Pau-Langevin. Merci !

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément. Je conçois qu'il soit nécessaire de répéter ce que nous avons déjà dit non seulement en première lecture, mais pendant toute la soirée d'hier, puisque nos collègues de l'opposition ne sont plus les mêmes aujourd'hui. (*Protestations sur les bancs du groupe SRC.*)

Mme George Pau-Langevin. Pas du tout !

Mme Catherine Coutelle. Nous étions là toute la soirée !

M. Pascal Clément. Ce n'était pas le cas de Mme Buffet, et c'est à elle que je m'adresse.

Madame Buffet, on peut être totalement opposé à la révision constitutionnelle ; c'est bien votre cas, puisque vous ne l'avez pas votée.

Mme Marie-George Buffet. Merci de m'en donner acte !

M. Pascal Clément. Mais, aujourd'hui, nous ne discutons plus de cette loi constitutionnelle : qu'on l'approuve ou non, elle est votée.

Mme Marie-George Buffet. Cela n'empêche pas de déposer des amendements !

M. Pascal Clément. Il s'agit maintenant d'un projet de loi organique, contraint par la loi constitutionnelle que le Congrès a votée à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Contrairement à ce que prétendent certains de nos collègues socialistes, vous n'essayez donc pas d'améliorer le texte, mais de le dénaturer. (*Protestations sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

Mme George Pau-Langevin. Quel vilain mot !

M. Pascal Clément. En effet, la nature du Défenseur des droits a été définie par la Constitution : qu'on le veuille ou non, on ne peut pas y revenir.

Mme Marie-George Buffet. Ce n'est pas sérieux !

M. Pascal Clément. Il s'agit, on l'a compris, d'une posture politique ; cela peut durer longtemps, mais n'a plus grand intérêt.

Mme Marie-George Buffet. Allégation inacceptable !

M. le président. La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Monsieur Clément, j'ai souvent eu l'occasion de débattre avec vous au cours de la première lecture.

Vous ne pouvez pas opposer à chacun de nos amendements la réforme constitutionnelle ! L'amendement qui vient d'être défendu ne remet absolument pas en question la réforme constitutionnelle que vous avez adoptée.

M. Pascal Clément et M. Étienne Blanc. Mais si !

Mme Marie-George Buffet. Mais non ! Soyons sérieux : acceptez de débattre des amendements qui visent à améliorer la loi que vous défendez. C'est vous qui adoptez une posture idéologique,...

M. Jean-Luc Warsmann, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République,* et **M. Michel Mercier,** *garde des sceaux.* Oh !

Mme Marie-George Buffet. ... alors que nous, nous essayons simplement de travailler, par exemple à donner au Défenseur des enfants un pouvoir et une visibilité accrues.

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

M. Daniel Goldberg. Pour reprendre notre discussion d'hier, monsieur Clément, si le terme « dénaturer » m'a fait tiquer, c'est pour la raison suivante : nous n'avons ce débat, nous ne défendons ces arguments que parce qu'on a, justement, dénaturé la réforme constitutionnelle votée en 2008, laquelle visait à constitutionnaliser le Médiateur de la République, et non à absorber des autorités indépendantes.

Si nous en étions restés à la constitutionnalisation du Médiateur de la République, nous n'aurions pas à chercher à garantir la visibilité dont nous venons de parler, ni à permettre à des autorités qui ont bien travaillé – nous l'avons tous dit – de continuer de le faire dans de bonnes conditions.

Tel est le cœur du débat qui nous oppose depuis hier.

M. Pascal Clément. L'argument est meilleur !

(*L'amendement n° 101 n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 102.

La parole est à Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. Par cet amendement, nous nous efforçons une fois de plus de limiter ce qui nous apparaît comme une réduction insupportable de la réforme constitutionnelle que nous avons votée.

Ce tout-puissant Défenseur des droits pourra apprécier si les faits appellent une intervention de sa part ; cet amendement vise à préciser que, ce faisant, le Défenseur ne pourra pas s'affranchir des engagements définis par la loi, des engagements nationaux et internationaux.

Dans votre projet, le Défenseur n'aura pas l'obligation de répondre ; il n'aura pas l'obligation d'expliquer pourquoi il ne suit pas l'avis, par exemple, d'un collègue ou d'un adjoint ; il n'aura pas de délai pour le faire. Voilà ce qui nous dérange.

La personne qui se sera adressée à ce Défenseur des droits se trouvera dans l'incertitude la plus absolue sur ce qui va advenir de sa réclamation.

Si on compare avec la situation actuelle de la HALDE, c'est d'autant plus choquant : un certain nombre de pouvoirs dévolus à la HALDE l'étaient en suivant des injonctions européennes ; aujourd'hui, on dilue ces droits bien définis dans un vaste magma.

Si le Défenseur n'a même pas l'obligation de justifier son refus de suivre les avis qui lui sont donnés, il doit au moins agir dans le respect des engagements internationaux. Le fait de

lutter contre la discrimination, ce n'est pas seulement un choix français, c'est une obligation internationale et européenne extrêmement précise!

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. Je ne comprends pas du tout le sens de cet amendement. Le Défenseur des droits – comme aujourd'hui le Médiateur de la République, dont il reprendra les compétences – s'exprimera en équité. Il ne prend pas de décisions administratives ; il émet des recommandations. Dès lors, pourquoi parlez-vous d'engagements internationaux ?

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Madame Pau-Langevin, votre amendement est naturellement intéressant, mais il ne revêt pas de portée normative.

M. Daniel Goldberg. Ce ne sont que des recommandations ! *(Rires.)*

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je peux dire ce que je pense ; je vous remercie d'accepter que nous ayons encore la liberté de penser. *(Sourires.)* Pourvu que ça dure !

Mme George Pau-Langevin. Nous sommes de grands démocrates.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Ne vous en faites pas, on fera tout ce qu'il faut pour que cela puisse durer !

Mme Catherine Coutelle. Vous n'êtes pas une victime, monsieur le garde des sceaux !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. L'amendement présenté par Mme Pau-Langevin n'a pas de portée normative, je le répète. À l'évidence, le Défenseur des droits agira au regard de ses compétences, telles qu'elles sont définies par la loi : je ne vois pas bien ce que sont les engagements nationaux. Quant aux engagements internationaux, aux traités, je vous rappelle que l'article 55 de la Constitution a réglé l'affaire.

Je vous demande donc de bien vouloir retirer cet amendement, sinon je serai naturellement obligé de m'y opposer.

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

M. Michel Hunault. Monsieur le garde des sceaux, il était bon, je crois, que vous rappeliez que cet amendement n'a pas de caractère normatif. Toutefois, si l'on veut bien se souvenir de la première lecture de ce projet de loi, on se rappellera que la disparition en tant que tel du Défenseur des enfants avait fait problème. C'est même un collègue du groupe majoritaire d'habitude assis sur les bancs proches de celui du Gouvernement qui avait posé la question : le Défenseur des enfants avait en effet été créé en application d'une recommandation spécifique des Nations unies.

L'amendement de Mme Pau-Langevin est donc tout à fait intéressant, puisqu'il pose à nouveau la question de la portée de la disparition des différentes autorités administratives indépendantes qui vont être regroupées dans l'institution du Défenseur des droits. Votre réponse nous a apporté les précisions nécessaires.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. Il est regrettable qu'un texte comme celui-ci ne fasse pas référence à la Convention internationale des droits de l'enfant, que la France a signée en 1990. Notre pays s'est d'ailleurs félicité d'être l'un des premiers à la signer.

Cette signature, qui engage la France, vous gêne aujourd'hui : au mois de juin 2009, en référence à cette convention internationale que nous avons signée, le comité des droits de l'enfant des Nations unies a reproché des manquements à notre pays, notamment à l'égard des enfants des gens du voyage et des Roms. Dans ce cadre, les débats suscités autour des enfants roms en 2010 vous mettent mal à l'aise.

Pour améliorer le texte et le préciser, il serait judicieux d'inscrire que le Défenseur des droits se réfère non seulement aux textes nationaux, mais aussi à cette convention internationale, qui nous engage.

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

Mme George Pau-Langevin. Monsieur le ministre, votre réponse me paraît très préoccupante. La raison pour laquelle nous sommes très réticents devant la transposition dans la loi organique des obligations que nous avons semblé inscrire dans la Constitution, c'est qu'il y a – entre ce qu'étaient les autorités administratives existantes et ce que vous nous proposez – un rétrécissement des droits reconnus au citoyen.

Vous nous présentez un texte qui, sur les obligations et sur le cadre dans lequel va s'exercer le pouvoir du Défenseur des droits, est extrêmement vague. Or, dès que l'on vous demande de préciser que cette nouvelle structure respectera scrupuleusement les obligations antérieures et les cadres juridiques préexistants, vous nous répondez de façon tout à fait courtoise, mais aussi absolument floue.

C'est d'autant plus inquiétant à propos de la HALDE que le seul texte que vous jugez utile de respecter, l'article 71-1 de la Constitution, ne prévoit que les cas dans lesquels le Défenseur des droits veille au respect des libertés « par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public ».

Voilà autant de structures qui ne sont pas les principales visées quand on évoque les discriminations !

Il faudrait donc au moins garantir que ce Défenseur des droits, quand il interviendra sur le thème des discriminations, remplira les obligations que la France a contractées et celles qui lui sont imposées par la directive sur l'élimination de la discrimination raciale.

(L'amendement n° 102 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 147.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. L'article 20 est particulièrement flou ; j'appréciais pour ma part les amendements précédents, qui visaient à fonder plus solidement la décision que prendra le Défenseur des droits d'intervenir ou de ne pas intervenir en réponse à la requête de nos concitoyens.

L'amendement n° 147 vise à inscrire dans le texte que le Défenseur des droits indique, le cas échéant, les voies de recours permettant à l'auteur de la saisine de faire valoir ses droits.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis négatif. Ce n'est pas du tout le rôle du Défenseur des droits ! Celui-ci est saisi à côté du pouvoir judiciaire, souvent sur le plan de l'équité, et il apprécie directement s'il est, ou pas, compétent pour intervenir et pour émettre des recommandations sur la base de l'équité.

Il n'a pas à se prononcer sur des aspects procéduraux.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.
(*L'amendement n° 147 n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 104.

La parole est à M. Daniel Goldberg.

M. Daniel Goldberg. Cet amendement va un peu dans le même sens que le précédent.

J'entends bien, monsieur le rapporteur, que nous ne sommes pas dans une procédure judiciaire. Néanmoins, le fait que le Défenseur des droits n'ait pas à justifier non pas seulement de sa décision, mais de sa décision de se sentir ou pas compétent pour traiter d'une question, nous pose problème.

Des citoyens qui auront saisi le Défenseur des droits recevront un avis défavorable sur la recevabilité de leur requête. Et on ne leur dirait même pas les raisons de ce refus du Défenseur des droits, qui n'aura pas obligatoirement consulté ses adjoints, ni ces collègues dont nous avons débattu hier, qui décidera seul sans se référer à un texte quelconque puisqu'il agira en opportunité ?

Notre amendement demande tout simplement que la personne qui saisit le Défenseur des droits soit informée des raisons pour lesquelles celui-ci ne peut donner suite à sa demande.

(*L'amendement n° 104, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n° 29 et 103, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Patrice Verchère.

M. Patrice Verchère. Je retire l'amendement n° 29.

(*L'amendement n° 29 est retiré.*)

M. le président. La parole est à Mme Patricia Adam, pour défendre l'amendement n° 103.

Mme Patricia Adam. Cet amendement vise également à préciser des missions qui étaient jusque-là confiées au Défenseur des enfants.

La notion d'intérêt supérieur de l'enfant est toujours sujette à caution ; elle peut connaître des interprétations très différentes – je pense aux nombreuses décisions judiciaires sur ce sujet ; une affaire toute récente d'accouchement sous X non

reconnu par une juridiction en est un exemple, qui pose de sérieux problèmes quant à l'intérêt supérieur de l'enfant concerné.

C'est la notion d'intérêt supérieur de l'enfant qui doit fonder la décision d'intervenir, et il nous semble important que les avis soient émis sur ce sujet par des spécialistes habitués à traiter de ces questions.

J'imagine déjà les réponses du ministre et du rapporteur. Mais comment le Défenseur des droits pourra-t-il, sans avoir consulté le Défenseur des enfants et le collègue concerné, juger de l'intérêt supérieur de l'enfant ? C'est, je l'ai dit, une notion sensible, souvent très difficile à interpréter.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis négatif. Vous partez d'un a priori sur le Défenseur des droits. Il s'organise comme il l'entend avec son adjoint Défenseur des enfants.
(*Exclamations sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

Mme Marie-George Buffet. C'est bien le problème !

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

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

M. Michel Hunault. Je ne nourris pour ma part aucun préjugé à l'égard du Défenseur des droits, mais déposer des amendements de précision n'est pas lui faire offense.

Monsieur le garde des sceaux, je vous demande de vous souvenir de ce qui s'est passé en première lecture dans cette assemblée : quelques collègues qui étaient d'ailleurs cosignataires d'amendements qui n'ont pas été défendus – je pense notamment à M. Pinte – et moi-même vous avions alors interrogé, et j'avais apprécié que vous nous apportiez les précisions nécessaires : le Défenseur des enfants va disparaître, mais la création des collèges permettra une identification de la fonction.

Vous nous aviez apporté des réponses propres à rassurer non seulement les parlementaires, mais surtout les enfants et tous ceux qui s'occupent de la cause des enfants.

L'amendement proposé est contraignant puisqu'il vise à obliger le Défenseur des droits à demander l'avis préalable du Défenseur des enfants. Selon le rapporteur, c'est préjuger de la capacité ou de la volonté du Défenseur des droits. Pour ma part, je ne lui fais aucun procès d'intention, mais souvenez-vous qu'en première lecture nous avions reconnu la spécificité de la défense des enfants. Vous aviez même précisé, et vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, que les textes internationaux étaient respectés.

S'agissant d'une institution nouvelle, ce sont les travaux dans l'hémicycle qui feront référence. Vous avez rejeté un amendement sur la spécificité des problèmes des enfants. Peut-être auriez-vous pu admettre, dans votre argumentation, à défaut d'une compétence liée, au moins une organisation des tâches. Une telle précision ne peut qu'apporter l'apaisement et ne constitue pas une remise en cause fondamentale du texte.

M. le président. La parole est à M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. C'est le dernier amendement à l'article 20, dont on voit bien qu'il doit être adopté sans modification.

Ce n'est pas un *a priori* de notre part, mais force est de constater qu'il s'agit d'un défenseur désigné par le chef de l'État, qui apprécie seul s'il doit intervenir, qui ne motive pas son refus, qui n'indique pas, comme le faisait le Médiateur, les autres recours possibles. Et même, alors qu'une petite avancée a été consentie avec la nomination d'un adjoint Défenseur des droits de l'enfant, dans un domaine où il n'y a pas de codification particulière et où la référence est la Convention internationale des droits de l'enfant, vous n'autorisez même pas qu'il doive solliciter l'avis de cet adjoint.

Catherine Coutelle nous a lu l'article, je vous invite maintenant, mes chers collègues, à le relire pour voir ce que vous allez créer : un défenseur omnipotent, à la limite de l'arbitraire puisqu'il n'aura aucun compte à rendre, aucune justification à donner.

Mme Catherine Coutelle. Quel progrès !

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

Mme Edwige Antier. La défense des enfants est très spécifique car ils n'ont pas la parole. C'est même ce qui définit l'enfant. Savoir écouter un enfant est donc un exercice très particulier.

Dans le cas des enfants, demander au Défenseur des droits de travailler systématiquement avec son Défenseur des enfants adjoint, qu'il a lui-même nommé, me paraît une sécurité. Chaque jour apporte son lot de problèmes d'enfants en détresse, placés, déplacés, en fugue. Ces enfants sont suivis par les services sociaux, mais il est très compliqué de détecter quand ils sont mal traités, mal compris, mal jugés. C'est l'avenir d'une personne qui est en jeu.

Le Défenseur des droits doit automatiquement consulter le Défenseur des enfants, lui transmettre le dossier, et ils se mettront d'accord. Je ne vois pas où est le problème. Je voterai pour cet amendement.

(L'amendement n° 103 n'est pas adopté.)

(L'article 20 est adopté.)

Article 21

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 31.

La parole est à M. Patrice Verchère.

M. Patrice Verchère. Cet amendement tend à élargir les prérogatives du Défenseur des enfants pour qu'il puisse émettre toute recommandation visant à garantir le respect des droits de l'enfant. Ces derniers n'étant pas codifiés mais répondant à des grands principes inscrits dans des textes internationaux que la France a ratifiés, il est nécessaire que ces attributions soient déléguées au Défenseur des enfants, particulièrement au fait de ces questions.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. Je rappelle que nous sommes là pour créer le Défenseur des droits, qui a l'autorité et nomme des adjoints, notamment

un Défenseur des enfants auquel il peut déléguer tout ou partie de ses prérogatives. Cet amendement n'est donc pas nécessaire.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Cet amendement est symptomatique des tentatives d'affaiblir par tous les moyens le Défenseur des droits en le soumettant à toutes sortes d'obligations. Ce faisant, on lui enlève tous ses pouvoirs. On est en train de faire un défenseur sans pouvoir !

M. Jean-Patrick Gille. Qu'est-ce qu'on lui enlève ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. L'auteur de l'amendement est député mais aussi maire. À ce titre, il a des adjoints.

Mme Catherine Coutelle. Le maire est élu au suffrage universel !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Ses adjoints disposent-ils de pouvoirs autres que ceux qu'ils reçoivent du maire ? Non, bien entendu. Je le connais suffisamment pour savoir qu'il ne le tolérerait pas un instant.

Le Défenseur des enfants est un adjoint du Défenseur des droits.

Mme Marie-George Buffet. Il n'a pas été élu au suffrage universel. Ça n'a rien à voir !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. C'est possible mais cela ne m'empêche pas d'en parler ! *(Rires.)* Je vous laisse dire ce que vous voulez, même si ça n'a pas beaucoup de rapport avec le texte. Je l'accepte et je vous écoute gentiment ; je vous réponds que cela ne me semble pas bien solide, mais je ne vous dis pas que cela n'a rien à voir.

Nous devons créer un vrai Défenseur des droits, fort et disposant de pouvoirs. Il aura des adjoints, il va bien évidemment les utiliser. Il n'est pas utile de le brider dans une loi organique. Laissons-lui une capacité d'organisation. Bien sûr qu'il va faire appel au Défenseur des enfants, qu'il va le consulter. Faut-il pour autant inscrire dans la loi qu'il doit le faire obligatoirement ? Non ! Il faut lui laisser un peu de liberté. Pourquoi voulez-vous prévoir dans la loi organique tout ce que doit faire le Défenseur des droits à chaque instant, pourquoi ne peut-il pas bouger une main, un stylo, sans avoir à consulter un adjoint ou un collègue alors que vous ne l'avez pas fait pour l'actuel Défenseur des enfants...

Mme Patricia Adam. Parce qu'il est le Défenseur des enfants !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. ...ou pour l'actuel Médiateur ? La loi de 2000 n'a jamais précisé qu'il fallait respecter la Convention internationale des droits de l'enfant.

Mme Patricia Adam. Parce qu'il y avait le Défenseur des enfants, mais il va disparaître !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Tout d'un coup, il faudrait faire tout ce qui n'a pas été fait en son temps.

Une autorité constitutionnelle a besoin de liberté dans son organisation et dans son fonctionnement.

M. Pascal Clément. Comme toute autorité.

Mme George Pau-Langevin. De quelques obligations aussi !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Cela existe partout. Je n'imagine pas que la Convention européenne des droits de l'homme nous dise comment la Cour de Strasbourg doit juger, si elle doit consulter telle ou telle personne. Ce serait parfois un grand bien, mais la loi ne le dit pas, elle laisse libre le juge.

M. Michel Hunault. Je vais vous répondre !

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je le crains !

Il faut donc laisser à cette autorité constitutionnelle une capacité d'organisation et de fonctionnement. Si vous voulez l'enserrer dans un ensemble de règles ne lui laissant aucune liberté d'action, cette grande réforme échouera.

Je vous rappelle, monsieur Hunault, que c'est vous-même – et je suis d'accord avec vous – qui avez replacé la création du Défenseur des droits dans le mouvement général en faveur de la garantie des droits constitutionnels qu'ont conduit ce Gouvernement et cette majorité, dont vous êtes membre. Restez dans cette ligne, laissez le Défenseur des droits libre de son action !

M. Jean-Pierre Schosteck. Très bien !

M. Jean-Patrick Gille. C'est n'importe quoi, ça ne le prive de rien !

M. le président. Sur le vote de l'amendement n° 31, je suis saisi par le groupe Nouveau Centre d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Jacques Domergue.

M. Jacques Domergue. La plupart des amendements présentés traduisent la difficulté pour certains dans cet hémicycle d'accepter qu'on n'identifie pas le Défenseur des enfants. Réglons le problème avec bon sens et intitulons cette autorité : Défenseur des droits des adultes et des enfants. (*Rires sur les bancs du groupe SRC.*)

Mme Catherine Coutelle. Et du troisième âge, des immigrés...

M. Pascal Clément. C'est très limitatif. Et les animaux, les rats laveurs ?

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

M. Michel Hunault. Monsieur le garde des sceaux, puisque vous avez cru bon de m'interpeller à propos d'un amendement UMP, je vais vous répondre, avec le respect qu'il convient de nous témoigner mutuellement.

Au cours de cette législature, j'ai participé à la discussion de textes que vos prédécesseurs ont portés, dont certains émanaient de travaux parlementaires auxquels je m'honore d'avoir contribué. Vous considérez que certains des amendements présentés ont pour but de remettre en cause l'autorité du Défenseur des droits. Dans aucune de mes interventions je n'étais sur le terrain de l'affaiblissement du Défenseur des droits, car, je l'ai dit dans la discussion générale au nom du groupe NC, cette autorité voulue par le constituant est à mes yeux un progrès. Dans d'autres démocraties européennes, ce Défenseur des droits a une autorité morale pratiquement équivalente à la légitimité que peut avoir le Président de la République de son pays.

Mme Catherine Coutelle. Il est très indépendant.

M. Michel Hunault. J'ai toujours défendu la création de cette institution. Monsieur le garde des sceaux, il n'est pas interdit de s'interroger sur sa mise en œuvre, non pas pour regretter la fusion d'autorités indépendantes,...

Mme Catherine Coutelle. Si !

M. Michel Hunault. ...que j'ai moi-même défendue au nom de mon groupe, mais pour examiner en particulier le problème des droits des enfants. La Chancellerie nous a précisé, dans un argumentaire que j'ai salué lors de la discussion générale, que serait identifié celui qui sera spécifiquement chargé, aux côtés du Défenseur des droits, de l'intérêt des enfants.

La question n'est pas de droite ou de gauche puisque, en l'espèce, c'est un collègue UMP qui reprend dans son amendement une interrogation qui transcende les clivages politiques, à savoir : faut-il, à l'occasion de ce texte, apporter des précisions ? Vous pensez que non ; moi, je pense que cela n'affaiblirait pas l'autorité du Défenseur des droits. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe UMP.*)

Ironisez, messieurs ! Vous en avez le droit, d'autant que vous n'arrivez dans l'hémicycle que pour voter contre des amendements et que vous n'avez pas participé aux travaux de la commission. Chacun travaille comme il l'entend. Je respecte votre point de vue, permettez-moi de donner le mien. Nous sommes en train de faire la loi, de créer une institution nouvelle dont l'intérêt devrait être compris et partagé par tous. Dès lors, les interrogations sont légitimes, monsieur le garde des sceaux.

M. le président. La parole est à M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. Je n'ai pas compris, monsieur le ministre, en quoi l'amendement proposé par nos collègues remettait en cause les prérogatives du Défenseur des droits. Il ne remet rien en cause ! Il s'agit simplement de permettre au Défenseur des enfants de faire des recommandations.

Au tout début de la discussion sur le Défenseur des enfants, c'était l'argument que vous invoquiez : « Mais si, mais si, disiez-vous, notre loi va conforter la position du Défenseur des enfants, il pourra faire des recommandations, il pourra même intervenir, etc. » Vous vous reniez donc.

En outre, je considère que ne pas accepter que l'adjoint Défenseur des enfants puisse faire des recommandations contrevient à la Convention internationale des droits de l'enfant. Sur ce point, il me semble que le rapport d'Amnesty International a déjà signalé cette régression française. Alors que vous avez présenté votre texte comme un progrès, il apparaît donc de plus en plus que, sur une question qui ne compromettrait pas l'équilibre de la loi, vous êtes engagé dans une véritable régression.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. Je ne reviens pas sur l'idée d'une entrave : personne ne cherche à entraver le Défenseur des droits, nous cherchons à améliorer le texte.

Je me permets, monsieur le ministre, de vous lire l'article premier de la loi du 6 mars 2000 : « Il est institué un Défenseur des enfants, autorité indépendante.

« Il est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé. »

Cette loi comportait donc une référence à l'engagement international pris par la France, que vous n'avez pas reprise dans votre texte, alors que nous vous le demandions. En outre, tout à l'heure, vous avez prétendu que même la loi du 6 mars 2000 ne comportait pas cette précision. Or celle-ci y figurait bien.

M. le président. La parole est à M. Patrice Verchère.

M. Patrice Verchère. Je souscris aux propos de M. Hunault. Notre volonté n'est pas d'affaiblir le Défenseur des droits. Le ministre nous a apporté des précisions, c'est vrai. Toujours est-il que les possibilités de délégation des pouvoirs du maire à ses adjoints sont codifiées. Notre amendement procédait du même esprit, et visait à rappeler que le Défenseur des droits pouvait déléguer des pouvoirs au Défenseur des enfants.

Cela dit, compte tenu des explications fournies, je retire mon amendement. (*Vives exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

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

M. Daniel Goldberg. N'ayant pas été convaincus, nous reprenons cet amendement à notre compte pour qu'il soit mis aux voix.

M. le président. Comme il a été défendu, l'amendement retiré par M. Verchère peut être repris par le groupe socialiste.

Mais la demande de scrutin public du groupe Nouveau Centre a été retirée.

Je mets donc l'amendement aux voix.

(*L'amendement n° 31 n'est pas adopté.*)

M. le président. La prochaine fois, mes chers collègues, que vous demandez un scrutin public, allez jusqu'au bout. On n'appelle pas pour rien les députés en pleine nuit dans leurs bureaux. Cela ne me paraît pas correct, quel que soit le groupe à l'origine de la demande de scrutin.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je réponds à Mme Coutelle, qui nous a reproché de ne pas faire référence aux engagements internationaux ratifiés par la France.

S'agissant du texte en discussion, cette affaire est réglée, puisque l'article 4, adopté dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale, dispose, dans son alinéa 3, que le Défenseur des droits est chargé « de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ». C'est exactement la formule que vous avez citée tout à l'heure qui a été reprise. Nous sommes donc d'accord sur ce point, et il n'est pas utile de déposer des amendements qui répètent ce que vous avez déjà voté et qui est donc déjà inscrit dans la loi.

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 20.

La parole est à M. Émile Blessig.

M. Émile Blessig. L'objet de cet amendement est de préciser que le pouvoir de recommandation en équité du Défenseur des droits s'exerce nonobstant toutes dispositions contraires.

Le pouvoir de recommandation en équité permet de remédier à des situations exceptionnelles et ciblées où l'application de la loi aboutit à des injustices. Il est soumis à des conditions bien précises : le respect de l'État de droit et le concours des administrations concernées.

Les prérogatives de recommandations en équité, aujourd'hui du Médiateur de la République, demain du Défenseur des droits, ont rencontré des résistances qui fondent la nécessité de cet amendement.

Le ministre chargé du budget a ainsi refusé le principe même de l'examen des recommandations en équité relative aux contributions indirectes, à la TVA et aux droits d'enregistrement. Autrement dit, le ministère des finances oppose une fin de non-recevoir aux recommandations en équité, en invoquant l'article L. 247 du Livre des procédures fiscales qui, en fait, délimite le domaine de l'action gracieuse de l'administration. Or l'action gracieuse est étrangère à la notion d'équité. Celle-ci a pour objet de remédier aux situations injustes nées d'une application littérale des textes, tandis que le pouvoir de remise gracieuse prend uniquement en compte la situation pécuniaire du contribuable ou son comportement fiscal, sur le plan déclaratif ou contributif.

En précisant que le pouvoir de recommandation en équité s'exerce nonobstant toutes dispositions contraires, cet amendement tend à permettre au Défenseur des droits de prendre en compte, après une expertise rigoureuse, les situations, peu nombreuses, qui se prêtent à une intervention en équité. Je rappelle que la recommandation en équité émise par le Défenseur des droits n'a aucun caractère impératif et que la seule obligation de l'administration est simplement de se situer sur le terrain de l'équité pour répondre au Défenseur des droits, ce qu'elle ne fait pas pour l'instant.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. À titre personnel, avis favorable.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Sagesse.

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

Mme George Pau-Langevin. On peut trouver tout à fait intéressant que le Défenseur des droits puisse travailler en équité et préciser que « ce pouvoir lui est reconnu nonobstant toutes dispositions contraires ». L'argumentation développée par notre collègue ne me dérange donc pas.

Il me semble en revanche quelque peu surréaliste que ce Défenseur des droits ne soit obligé de répondre à rien, ni sur la recevabilité ni sur le droit, alors qu'on lui donne la possibilité de s'expliquer et de répondre en équité. Il est plus important, à mon avis, pour les personnes qui saisissent le Défenseur des droits de savoir si on va leur répondre, si leur requête est recevable et, à défaut, à qui elles doivent s'adresser. Ce sont là des droits élémentaires ! D'ailleurs, toute administration se sent obligée de répondre quand on lui écrit.

Or la personne investie de la mission de garantir nos droits n'y serait nullement obligée. Qu'elle statue en équité, pourquoi pas, mais qu'elle réponde déjà sur la recevabilité de la requête et sur le droit !

(*L'amendement n° 20 est adopté.*)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 105.

La parole est à M. Daniel Goldberg.

M. Daniel Goldberg. Je ne doute pas que cet amendement connaîtra le même succès que le précédent. Il vise à faire en sorte que le Défenseur des droits puisse non seulement donner son avis sur des réclamations portant sur des faits individuels mais aussi formuler des recommandations de portée collective sur l'ensemble des sujets qui entrent dans son champ de compétences, qu'il s'agisse de la lutte contre les discriminations, des questions de déontologie des forces de sécurité ou des droits de l'enfant.

Il existe là une grande différence entre les autorités indépendantes actuelles et le Défenseur des droits que vous nous proposez. Il ne s'agit effectivement, pour ce dernier, que de formuler des recommandations sur des situations individuelles. Or la faculté d'émettre des recommandations d'ordre collectif faisait aussi la force des autorités administratives indépendantes actuelles.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable.

La disposition proposée est satisfaite par le texte du projet de loi organique. D'une part, le Défenseur des droits peut s'autosaisir. D'autre part, le premier alinéa lui donne un pouvoir général de recommandation.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.
(L'amendement n° 105 n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 106 est défendu.
(L'amendement n° 106, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 107 et 148.

La parole est à M. Daniel Goldberg, pour soutenir l'amendement n° 107.

M. Daniel Goldberg. Cet amendement vise à ce que le rapport du Défenseur des droits ne soit pas seulement rendu public, mais également publié au *Journal officiel*. C'est une prérogative dont disposent déjà les autorités administratives indépendantes que vous proposez de supprimer.

M. le président. La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour soutenir l'amendement n° 148.

Mme Marie-George Buffet. L'autorité du Défenseur des droits passe par la transparence et par l'information. Notre amendement et celui que vient de présenter Daniel Goldberg sont donc nécessaires.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.
(Les amendements identiques n° 107 et 148 ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 108 rectifié.

Mme Patricia Adam. Défendu.

(L'amendement n° 108 rectifié, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 21 est adopté.)

Article 21 ter

(L'article 21 ter est adopté.)

Article 24 bis

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 188, tendant à supprimer l'article 24 bis.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Cet amendement vise à ce que la fonction de Défenseur des droits ne soit pas dénaturée et transformée en une fonction contentieuse.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. J'avais souhaité en première lecture que nous approfondissions cette question, mais nous n'avons pas trouvé de solution satisfaisante.

À titre personnel, je suis favorable à l'amendement du Gouvernement.

(L'amendement n° 188 est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 24 bis est supprimé.

Article 25

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 110.

Mme Catherine Coutelle. Défendu.

(L'amendement n° 110, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Daniel Goldberg, pour soutenir l'amendement n° 111.

M. Daniel Goldberg. Cet amendement vise à permettre au Défenseur des droits de donner un avis sur tout projet ou proposition de loi relevant de son champ de compétence.

Nous avons beaucoup discuté, au moment de la révision constitutionnelle, à propos des études d'impact préalables aux projets ou propositions de loi. Pourquoi ne pas y intégrer l'avis du Défenseur des droits puisqu'il aura un pouvoir très important ?

J'ajoute que le rapporteur du texte au Sénat semble favorable à cet amendement ; il l'a d'ailleurs indiqué dans son rapport.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Le premier alinéa de l'article 25 permet au Défenseur des droits de recommander de procéder aux modifications législatives qui lui paraissent utiles. Sur ce fondement, il pourra émettre un avis sur un texte chaque fois qu'il le jugera nécessaire. Il n'y a donc pas lieu d'en faire une obligation.

Compte tenu de l'étendue de son champ de compétence, il serait amené à émettre des avis sur un nombre très élevé de textes, même s'ils n'y entrent que de manière marginale. En outre, le délai entre l'inscription d'un texte à l'ordre du jour et sa discussion est souvent très réduit, ce qui ne manquerait pas de soulever des difficultés pratiques.

Enfin, la Constitution a créé une autorité chargée de régler les difficultés qui lui sont soumises. Elle n'a pas créé un « Conseil d'État *bis* » dont la principale activité serait de donner des avis sur des projets de texte.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.
(*L'amendement n° 111 n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 126.

La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. Dans cet amendement, nous proposons que le Défenseur des droits soit consulté par le Premier ministre sur tout projet de loi intervenant dans son champ de compétence. Le texte initial prévoit seulement que le Défenseur des droits « peut » être consulté par le Premier ministre.

Je reviens à la question des études d'impact évoquée par Daniel Goldberg et je pense notamment à la HALDÉ, qui a pour mission de lutter contre les discriminations. Il serait bon de prévoir une étude d'impact de tous nos textes de loi à cet égard, afin de s'assurer que certains d'entre eux n'induisent pas de discriminations, en particulier entre les hommes et les femmes. Très récemment, nous avons pu observer de tels cas, ne serait-ce que lors de la réforme des retraites. Il serait donc intéressant que le Défenseur des droits soit consulté, et cela ne doit pas être une simple possibilité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.
(*L'amendement n° 126 n'est pas adopté.*)

M. le président. Nous en arrivons à l'amendement n° 127.

La parole est à M. Daniel Goldberg.

M. Daniel Goldberg. Notre amendement reprend la rédaction de l'article 25 tel qu'adopté par le Sénat en première lecture. Il vise à ce que l'avis du Défenseur des droits soit public. Là encore, le rapporteur du Sénat nous a donné raison.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis que la commission.

(*L'amendement n° 127 n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 35.

La parole est à M. Patrice Verchère.

M. Patrice Verchère. Je retire cet amendement.

(*L'amendement n° 35 est retiré.*)

M. le président. La parole est à Mme George Pau-Langevin, pour soutenir l'amendement n° 112.

Mme George Pau-Langevin. Le Défenseur des droits étant une autorité indépendante, nous souhaitons préciser qu'il n'est pas un collaborateur du Premier ministre, mais qu'il donne un avis totalement indépendant. Par conséquent, il est consulté, mais il ne contribue pas à la préparation et à la définition de la position française dans les négociations internationales dans les domaines relevant de son champ de compétence.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.
(*L'amendement n° 112 n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n° 113 et 36, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Patricia Adam, pour soutenir l'amendement n° 113.

Mme Patricia Adam. Avec cet amendement, nous revenons à la question du Défenseur des enfants. C'est pourquoi je crains fort que la réponse ne reste la même.

Il nous semble important de préciser que, comme c'est le cas actuellement, le rapport présenté par la France peut être défendu par le Défenseur des enfants devant le Comité des droits de l'enfant des Nations unies. Cette disposition figure actuellement dans les textes. Nous avons reconnu dans l'institution du Défenseur des droits l'existence d'un Défenseur des enfants. Il serait donc logique que ce soit lui qui présente le rapport.

M. le président. La parole est à M. Patrice Verchère, pour soutenir l'amendement n° 36.

M. Patrice Verchère. Il est retiré.

(*L'amendement n° 36 est retiré.*)

(*L'amendement n° 113, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 114.

La parole est à M. Daniel Goldberg.

M. Daniel Goldberg. Cet amendement permet au Défenseur des droits d'organiser la consultation régulière de membres de la société civile pour fixer ou aiguillonner ses propres réflexions, ce qui confèrera, de notre point de vue, une légitimité supplémentaire à ses avis.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

Sur le fond, rien n'interdit au Défenseur des droits de procéder à toutes les consultations qui lui paraîtront utiles. Imposer une telle consultation ne serait pas conforme à l'article 71-1 de la Constitution.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

(L'amendement n° 114 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 181.

La parole est à Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Je vous propose cet amendement de synthèse comme une réponse à tout ce qui nous pose problème.

Monsieur le ministre, vous avez dit, de façon très conciliante et rassurante, que le Défenseur des droits pourrait déléguer toutes ses compétences à ses adjoints. Mais ce n'est pas ce que précise l'article 11 A dans son alinéa 7. Je le cite : « Le Défenseur des droits peut déléguer ses attributions à ses adjoints, dans leur domaine de compétence, à l'exception de celles mentionnées aux articles 16, 23, 25, 27 et au dernier alinéa des articles 15 et 21. »

Pour votre information, mes chers collègues, ces compétences concernent les propositions législatives, notamment en matière de droits des enfants, ainsi que la présentation du rapport sur l'état des droits de l'enfant en France devant les instances nationales et internationales.

L'amendement que nous proposons complète l'article 25 par l'alinéa suivant :

« Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'enfant, le Défenseur des droits peut déléguer ses compétences au Défenseur des enfants. » Il peut les déléguer, mais il n'y est pas obligé. Il peut ainsi demander au Défenseur des enfants de préparer les textes législatifs souhaitables pour la protection des enfants. Il peut également déléguer la présentation des rapports devant les instances autorisées.

Cet amendement représente la synthèse de tout ce que nous avons dit et rendra possible la délégation au Défenseur des enfants. Je vous remercie par avance, mes chers collègues, de nous rejoindre en l'adoptant.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable. Ces recommandations pourront être préparées par l'adjoint compétent. Mais elles doivent être assumées par le Défenseur des droits lui-même.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis que la commission.

M. le président. La parole est à M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. Je soutiens l'amendement de Mme Antier.

Nous sommes passés un peu rapidement sur les amendements précédents et sur le rapport qui doit être présenté chaque année concernant les droits de l'enfant. S'il ne l'était pas par une personnalité ayant un semblant d'autonomie – on ne peut plus dire « autonome » compte tenu de l'état actuel du texte – nous serions accusés, par rapport aux prérogatives de l'actuel Défenseur des enfants, d'avoir provoqué une régression de son indépendance.

Selon moi, vous sous-estimez la contestation internationale dont sera l'objet le texte qui va être adopté. Je ne reprendrai pas tous nos débats, mais je pense que cet amendement, au moins, devrait être voté.

(L'amendement n° 181 n'est pas adopté.)

(L'article 25 est adopté.)

Article 27

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 149.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Cet amendement a pour objet de rendre visibles les différentes attributions du Défenseur des droits, de ses adjoints et du Défenseur des enfants. Il vise également à préciser que les rapports mentionnés sont publiés au *Journal officiel*, procédure garante de la plus grande transparence.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

(L'amendement n° 149 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 115.

Mme Catherine Coutelle. Défendu !

(L'amendement n° 115, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 117.

La parole est à Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. Nos amendements deviennent de plus en plus modestes ! Déjà, constamment dans ce texte, le Défenseur peut... mais s'il ne veut pas, il ne fait rien ! Nous proposons – très humblement, nous aussi – que ces malheureux collègues, que l'on n'invite pas en général à donner leur sentiment, puissent demander au Défenseur des droits de rendre publics leurs avis.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. Aux termes de l'article 71-1 de la Constitution, les collègues n'ont qu'un rôle d'assistance du Défenseur des droits. Ils n'ont pas de pouvoirs propres.

Mme George Pau-Langevin. Nous écrivons seulement qu'ils « peuvent » faire une demande!

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Ils ne peuvent ni émettre de recommandation ni prendre de décisions, mais seulement donner des avis lorsqu'ils sont consultés par le Défenseur des droits pour éclairer sa décision.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément. Je trouve l'amendement de Mme Pau-Langevin assez choquant. Non seulement il n'est pas modeste, mais il est destructeur! En effet, il propose de contraindre le Défenseur des droits à publier son désaccord avec le collège. C'est, par conséquent, un très mauvais amendement!

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

Mme George Pau-Langevin. Monsieur Clément, le texte, ainsi qu'il est rédigé, n'évoque nulle part le cas du désaccord et sollicite donc un tel amendement. Par ailleurs, cela confirme ce que nous pensons. Le Défenseur des droits aura un poste extraordinaire: ce monsieur pourra tout faire et n'aura aucune obligation!

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Ou cette dame!

M. Pascal Clément. C'est pareil pour un juge: il est indépendant!

(L'amendement n° 117 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 116.

Mme Catherine Coutelle. Défendu!

(L'amendement n° 116, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 183.

La parole est à Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Je pense, monsieur le garde des sceaux, que vous allez nous faire plaisir et que cet amendement, assez emblématique, sera voté à l'unanimité. Aux termes de l'alinéa 6 de l'article 27, « le Défenseur des droits peut également présenter tout autre rapport au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat ». Or il n'est nulle part fait état, dans ce texte, des traités que nous avons signés, donc de nos engagements auprès des instances internationales. Je pense que c'est un oubli. Je propose, en conséquence, de compléter la première phrase de cet alinéa par les mots: «, ou tout rapport que la France doit rendre dans le cadre de ses engagements auprès des instances européennes et internationales comme notamment le Comité des Nations unies pour les droits de l'enfant. »

Je vous rassure: c'est bien le Défenseur des droits qui présentera ce rapport aux instances internationales envers lesquelles nous nous sommes engagés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. J'aimerais faire plaisir à ma collègue, mais cet amendement entretient, malheureusement, une confusion entre le rôle du

Défenseur des droits et le rôle de l'exécutif en matière internationale. Le Défenseur des droits est une autorité indépendante. Les engagements de la France ne sont pas les siens, mais ceux de l'État représenté au niveau international par l'exécutif. Il revient au Gouvernement de s'exprimer au nom de la France. Le Défenseur des droits ne peut, quant à lui, s'exprimer qu'en son nom propre.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Je voudrais vraiment faire plaisir à Mme Antier, mais son amendement est superfétatoire. Elle propose, en effet, d'ajouter à l'alinéa 6 de l'article 27 « ou tout rapport que la France doit rendre dans le cadre de ses engagements internationaux ». Or, aux termes de cet alinéa, « le Défenseur des droits peut également présenter tout autre rapport au Président de la République, au président de l'Assemblée nationale ou au président du Sénat ». Cette disposition est beaucoup plus large, madame Antier, que celle que vous envisagez. Je vous suggère, en conséquence, de retirer votre amendement, qui est satisfait.

M. le président. La parole est à M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. Votre réponse, monsieur le rapporteur, serait assez extraordinaire si elle n'était pas inquiétante! L'amendement *a minima* de Mme Antier tend à réparer un oubli et à évoquer de nouveau le Comité des Nations unies pour les droits de l'enfant. Après une réponse bonapartiste, monsieur le rapporteur, celle-ci est quasiment putschiste! Vous venez en effet de nous expliquer que l'État doit tout faire et que c'est donc à lui qu'il incombe de s'exprimer. Or c'est ici impossible. Ce serait même totalement contraire à la Convention internationale des droits de l'enfant. Le crime est signé!

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

Mme Edwige Antier. Je vous rappelle que, tous les quatre ans, le Défenseur des enfants présente son rapport au Conseil de l'Europe, engagement que nous avons pris lorsque nous avons signé la Convention internationale des droits de l'enfant. Pourquoi vous en tenir à un rapport au Président de la République ou aux présidents des deux assemblées et vous opposer à ce que le Défenseur des droits rende un rapport dans le cadre de ses engagements auprès des instances européennes et internationales?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Mais il ira devant elles!

Mme Edwige Antier. Non, vous ne parlez que des rapports au Président de la République et aux présidents des deux assemblées!

(L'amendement n° 183 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 185.

La parole est à Mme Edwige Antier.

Mme Edwige Antier. Inutile de vous dire qu'en présentant cet amendement de repli, je n'ai guère d'espoir! Il tend à compléter l'article 27 par l'alinéa suivant:

« IV. – Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'enfant, le Défenseur des droits peut déléguer les compétences prévues aux II et III au Défenseur des enfants. »

Je rappelle notre intention. Nous voulons que le Défenseur des enfants puisse être connu. Il sera, certes, l'adjoint du Défenseur des droits, mais ce dernier s'exprimera en son

nom et les enfants ne sauront pas qu'ils ont un défenseur. Nous perdons toutes les occasions de faire savoir aux enfants qu'ils peuvent être défendus. Les enfants ne savent pas qu'ils ont des droits. Ils pensent que ce sont les adultes – leurs parents, leurs professeurs, leur nounou – qui ont des droits sur eux. Ce texte ne donne aucune visibilité au Défenseur des enfants en tant que tel. Je fais donc, ici, une ultime tentative.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. Les adjoints ont un rôle d'assistance du Défenseur des droits. Celui-ci s'appuiera sur leur expérience et leur connaissance des dossiers, mais c'est au Défenseur des droits lui-même, seule autorité prévue par l'article 71-1 de la Constitution, de présenter ces rapports et d'assumer leur contenu.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

(L'amendement n° 185 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 118.

La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. C'est aussi une tentative pour redonner de la visibilité à des autorités qui risquent d'en perdre. Si on ne donne aucune visibilité aux collègues que vous avez accepté de créer, quel est leur intérêt ? Par cet amendement, nous proposons que chaque collègue, à l'instar de la HALDE, puisse présenter des rapports thématiques. La publication du rapport de la HALDE a permis de prendre véritablement conscience des discriminations en France. Nous avons été également alertés quant aux risques qui pouvaient peser sur les enfants. Un excellent rapport – le dernier de la Défenseure des enfants – traite de la précarité des enfants. Or ce projet, qui ne propose qu'un rapport global composé de chapitres relatifs à différents sujets, ne permettra pas d'avoir une telle visibilité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. Les collègues assistent le Défenseur des droits, lequel rend des rapports.

Mme Catherine Coutelle. Mais ce sera un rapport général !

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis.

(L'amendement n° 118 n'est pas adopté.)

(L'article 27 est adopté.)

Article 28

M. le président. Sur l'article 28, je suis saisi d'un amendement n° 150.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. M. le rapporteur nous répond que le Défenseur des droits a tous les droits et que les collègues n'en ont aucun.

À défaut de maintenir l'indépendance et la spécialisation de chacune des autorités indépendantes fusionnées dans le Défenseur des droits, nous proposons, par cet amendement, que des délégués territoriaux bien identifiés soient désignés. Je pense notamment aux droits des enfants. Ces délégués accompliraient un travail de proximité dans leur champ spécifique de compétence.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Avis défavorable. Je répondrai, encore une fois, que la seule autorité est le Défenseur des droits.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Même avis que la commission.

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

M. Michel Hunault. Monsieur le rapporteur, vous refusez cet amendement, mais que vont devenir les délégués du Médiateur dans les départements ? Ces personnes qui, en général, assurent bénévolement leurs fonctions, ont acquis une certaine expérience et une certaine autorité. Chaque année, lorsqu'il est auditionné par la commission des lois, le Médiateur de la République, Jean-Paul Delevoye, nous explique que ce réseau lui est particulièrement utile.

S'il n'est pas forcément nécessaire de préciser dans le texte qu'il y a aura des délégués du Défenseur des droits au sein de chaque département, je pense qu'il est essentiel de savoir ce que vont devenir, dans le cadre de la fusion, ces délégués qui ont accompli un remarquable travail.

Mme Marie-George Buffet. Bonne question !

M. le président. La parole est à M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. Je ne veux pas faire de peine à Mme Buffet mais je crains que cet amendement ne soit pas adopté, et finalement c'est peut-être une chance.

M. Hunault a en effet posé un vrai problème. Le Défenseur des enfants ayant visiblement perdu son autonomie, il est clair que l'on aura des difficultés avec les institutions internationales. Comme il sera sous la tutelle du Défenseur des droits, lui-même nommé par le Président de la République, les collectivités territoriales devront certainement se doter de leurs propres défenseurs, qui seront en contact direct s'il le faut avec les instances internationales.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Pardon ?...

M. Jean-Patrick Gille. Sinon, nous tomberons dans le ridicule le plus complet. Le rapport aux Nations unies sur les droits de l'enfant, vous avez dit que ce serait finalement l'État qui le présenterait ; nous ne sommes donc plus du tout dans une logique de défense des droits. La logique, c'est d'avoir une autorité autonome. J'appelle donc les collectivités à se donner les moyens d'avoir de véritables défenseurs.

M. Pascal Clément. Je croyais que vous n'aviez plus d'argent !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Monsieur Hunault, il n'y a aucun problème pour les correspondants du Médiateur. J'ai eu l'occasion de souligner en première

lecture qu'ils avaient accompli depuis 1973 un travail exceptionnel. Il y en a 300 aujourd'hui et ils ont tous vocation à être repris par le Défenseur des droits: il n'y a aucune ambiguïté sur ce point.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. Monsieur le rapporteur, il n'y a pas que les délégués du Médiateur. La HALDE aussi avait commencé à nommer des représentants dans les départements, qui accomplissaient un travail intéressant.

Je trouverais dommage, monsieur Gille, que l'on reporte la responsabilité sur les collectivités. J'avais deux représentants du Défenseur des enfants dans mon département, avec, en plus, un réseau de jeunes impliqués dans la défense des enfants, les JADE, qui faisaient de l'information dans les lieux d'enseignement, car, dans la défense des enfants, il y a aussi l'information. Tous ces réseaux sont extrêmement inquiets. Vous proposez, monsieur le rapporteur, que le Défenseur des droits puisse déléguer des représentants sur l'ensemble du territoire, mais s'il ne le souhaite pas, il n'a aucune obligation.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La question de Michel Hunault portait sur les délégués du Médiateur. Ma réponse concerne également les délégués de la HALDE: il n'y a, là non plus, aucune ambiguïté.

(L'amendement n° 150 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 119.

La parole est à M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 119, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 120.

La parole est à Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. Par cet amendement, nous voulons poser la question de l'articulation entre le travail qu'entreprendra le Défenseur des droits dans les établissements pénitentiaires, proposition qui nous semble intéressante, et celui que continuera d'effectuer le Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui, fort heureusement, n'a pas été englobé dans cette nouvelle structure tentaculaire. Il nous paraît nécessaire de préciser que le travail des délégués du Défenseur des droits dans les établissements pénitentiaires ne doit pas interférer avec ce que fait déjà le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable car c'est une précision inutile. La situation ne sera pas différente de celle d'aujourd'hui puisque le Médiateur de la République a des délégués dans les établissements pénitentiaires. Chaque autorité exerce les compétences que la loi lui attribue et seulement celles-là, sans qu'il soit nécessaire de le préciser.

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

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Défavorable.

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

M. Michel Hunault. Je ne suis pas favorable à cet amendement. Le Sénat, monsieur le garde des sceaux, a sauvé le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

M. Pascal Clément. Sauvé! Le mot est choquant!

M. Michel Hunault. Là, on voudrait que le Défenseur des droits ait un délégué dans chaque établissement pénitentiaire. Non. À partir du moment où l'on a assuré la pérennité – M. Clément préférera ce mot – du Contrôleur des lieux de privation de liberté, cet amendement fait double emploi.

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

Mme George Pau-Langevin. Monsieur Hunault, ce n'est pas notre amendement qui prévoit des délégués dans les établissements pénitentiaires, c'est l'alinéa 2 de l'article 28. Nous demandons simplement qu'il soit clair que leur travail ne vienne pas interférer avec ce que fait le Contrôleur général.

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément. J'ai envie de crier ma conviction personnelle, car je ne suis suivi par personne. Je regrette très fortement que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté n'ait pas été fusionné dans l'institution du Défenseur des droits.

M. Jean-Pierre Schosteck. Vous n'êtes pas le seul!

M. Pascal Clément. Pour moi, c'était du bon sens.

M. Jean-Pierre Schosteck. Oui!

M. Pascal Clément. Je l'avais proposé à l'époque en tant que garde des sceaux. Mme Dati n'a pas suivi et a créé ce contrôleur. Aujourd'hui, on considère qu'il est parfait. En France, c'est merveilleux, dès que l'on a créé une structure, on ne peut plus y toucher. Le plus beau paradoxe, c'est que nos deux collègues PS et UMP qui ont expliqué dans un rapport sur les autorités administratives indépendantes qu'il y en avait trop ont parlé dix fois pour dire qu'ils ne voulaient surtout aucune fusion, et personne n'a ri. C'est incroyable!

Je déplore publiquement que le Contrôleur des prisons ne soit pas fusionné avec le Défenseur des droits, et je m'inscris en faux contre les affirmations de tous mes collègues qui prétendent qu'on a supprimé le Défenseur des enfants et sauvé telle autre autorité. C'est totalement fou, c'est le contraire du texte. On donne les pouvoirs du Défenseur des enfants au Défenseur des droits. C'est lui maintenant le Défenseur des enfants, c'est lui le responsable de la HALDE. On n'a pas supprimé des pouvoirs, on les a transférés d'une institution à une autre.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Exactement!

M. Pascal Clément. Arrêtons donc de prendre des vessies pour des lanternes. Ce sont, pour le moins, des inexactitudes. *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe UMP.)*

M. le président. La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. Monsieur Clément, on ne peut pas refaire l'histoire. Nous avons des autorités indépendantes, dont chacun reconnaissait la compétence et l'efficacité, et dont la population identifiait les responsabilités: la HALDE pour la lutte contre les discriminations, le Défenseur des enfants pour la protection de leurs droits, et l'on est en train de les remplacer par un Défenseur des droits nommé par le Président de la République et dont les adjoints seront

nommés sur sa proposition par le Premier ministre. Il n'y aura donc plus d'indépendance, plus de spécialisation, plus de visibilité. Ne nous dites pas que c'est un progrès!

Face à une loi qui recentralise tout entre les mains d'un seul Défenseur des droits, nous avons essayé de montrer par nos amendements qu'il y avait une spécialisation pour le Défenseur des enfants et que nous avons besoin de délégués spécialisés; nous avons essayé de sauver ce qui faisait la force de ces autorités indépendantes.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.

M. Jean-Luc Warsmann, *président de la commission des lois.* Je ne veux pas relancer le débat mais on ne peut pas laisser dire tant d'inexactitudes.

Qui nommait le Médiateur de la République, madame la députée? Qui nommait le Défenseur des enfants? Qui nommait le Contrôleur général des prisons? Voulez-vous dire que l'actuel Contrôleur général des prisons n'est pas indépendant dans son travail? Voulez-vous dire que Jean-Paul Delevoye n'a pas honoré la médiation et ne l'a pas portée très haut dans notre pays? Voulez-vous dire que les Défenseurs des enfants, parce qu'ils étaient nommés par le Président, n'ont pas rempli leur rôle? Voulez-vous dire que M. Schweitzer et maintenant M. Molinié sont indignes de la HALDE parce qu'ils ont été nommés par le Président de la République? Tout cela n'a pas de sens.

Tous ceux qui vont voter ce projet de loi sont fiers de créer un Défenseur constitutionnel, qui va porter très haut la défense de tous ces droits dans notre pays: c'est un grand progrès. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe UMP.*)

(L'amendement n° 120 n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 121.

La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 121, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 28 est adopté.)

Article 28 bis

M. le président. La commission maintient la suppression de l'article 28 bis.

Article 29

M. le président. Sur l'article 29, je suis saisi d'un amendement n° 151.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 151, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 122.

La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 122, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n° 38, 123 et 152, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n° 38 et 123 sont identiques.

La parole est à M. Patrice Verchère, pour défendre l'amendement n° 38.

M. Patrice Verchère. Je pense que cet amendement pourrait être adopté à l'unanimité.

Comme le Défenseur des droits peut être saisi directement par un enfant, nous voudrions conditionner l'information des représentants légaux de cette saisine par le respect du strict intérêt supérieur de l'enfant.

Une situation mettant en cause l'intérêt ou les droits de l'enfant peut être de nature intrafamiliale, cela arrive malheureusement. L'information des représentants légaux peut alors se révéler préjudiciable pour l'enfant, notamment lorsque l'un d'entre eux est en cause.

M. le président. La parole est à Mme George Pau-Langevin, pour défendre l'amendement n° 123.

Mme George Pau-Langevin. Là aussi, il faut être raisonnable. Lorsqu'un enfant se plaint de violences dont ses parents peuvent être les auteurs, il est impossible de prévenir les parents de la plainte de l'enfant. Il faut pouvoir apprécier la situation et ne pas les prévenir.

(Les amendements identiques n° 38 et 123, repoussés par la commission et le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)

M. le président. La parole est à Mme Marie-George Buffet, pour soutenir l'amendement n° 152.

Mme Marie-George Buffet. L'objectif est le même: la priorité doit être l'intérêt supérieur de l'enfant.

(L'amendement n° 152, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 153.

Mme Marie-George Buffet. Défendu.

(L'amendement n° 153, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 29 est adopté.)

Article 29 bis

M. le président. Sur l'article 29 bis, je suis saisi d'un amendement n° 154.

La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. L'amendement est défendu.

(L'amendement n° 154, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 29 bis est adopté.)

Articles 31 et 32

(Les articles 31 et 32, successivement mis aux voix, sont adoptés.)

Article 33

M. le président. À l'article 33, je suis saisi d'un amendement de suppression, n° 124.

La parole est à Mme George Pau-Langevin.

Mme George Pau-Langevin. Par cet amendement, nous réaffirmons ce que tout le monde a déjà bien compris, à savoir que, selon nous, il s'agit d'une idée gâchée. Je ne souhaite pas relancer la polémique, mais rassembler toutes ces compétences entre les mains d'une seule et même personne, qui de surcroît pourra beaucoup et devra peu, est regrettable. Ce n'est pas ce que nous souhaitons. Constitutionnaliser le Médiateur de la République aurait été un progrès, mais ce n'est pas le cas de ce mélange de fonctions dans les mains d'un seul. C'est la raison pour laquelle nous demandons la suppression de l'article 33.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Défavorable. Je redis, en écho aux propos du président de la commission, que c'est une belle action que de créer un Défenseur des droits d'assise constitutionnelle, et je pense qu'une fois la loi votée, tout le monde reconnaîtra le travail que nous aurons accompli.

Mme George Pau-Langevin. On en reparlera !

(L'amendement n° 124, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 189 rectifié, qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 192.

La parole est à M. le ministre.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Il ne s'agit que d'organiser techniquement la reprise par le Défenseur des droits des attributions exercées par quatre autorités administratives indépendantes. L'article 33 organise la transition entre ces autorités et le Défenseur des droits. Dans la rédaction qu'en propose le Gouvernement, cette intégration aura lieu en deux étapes : immédiatement pour le Médiateur de la République, et le premier jour du deuxième mois suivant la promulgation de la loi pour les autres autorités.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour soutenir le sous-amendement n° 192.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Il s'agit d'une précision qui désigne nommément le Médiateur de la République.

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

M. Daniel Goldberg. Le Gouvernement souhaite par cet amendement précipiter la mise en place du Défenseur des droits, comme cela apparaît d'ailleurs dans l'exposé sommaire.

Si la transition est immédiate pour le Médiateur de la République, cela suppose que la nomination du Défenseur des droits soit elle aussi immédiate, sinon il risque de se

présenter des difficultés à partir de la promulgation de la loi, du fait que le Médiateur de la République n'aura immédiatement plus aucun pouvoir.

En outre, le Gouvernement prévoit un simple délai d'un mois pour les autres autorités, ce qui pose la question des agents qui leur sont actuellement affectés. Le Gouvernement pourrait peut-être nous apporter quelques précisions sur la manière dont cette période de transition se déroulera.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 192 ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Favorable.

(Le sous-amendement n° 92 est adopté.)

(L'amendement n° 189 rectifié, sous-amendé, est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 33 est ainsi rédigé et les amendements n°s 125 et 155 tombent.

(L'article 33, ainsi amendé, est adopté.)

Seconde Délibération

M. le président. En application de l'article 101 du règlement, le Gouvernement demande qu'il soit procédé à une seconde délibération de l'article 5 du projet de loi.

La seconde délibération est de droit.

Je rappelle que le rejet des amendements vaut confirmation de la décision prise en première délibération.

Article 5

M. le président. À l'article 5, je suis saisi de deux amendements, n°s 1 et 2, qui peuvent faire l'objet d'une présentation commune.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Par ces deux amendements, le Gouvernement demande le rétablissement du texte initial de la commission.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Très favorable.

M. Jean-Patrick Gille. De quoi s'agit-il ?

M. le président. Tout cela est en effet très laconique.

Mme George Pau-Langevin. Nous ne savons même pas de quoi il s'agit ! Le Parlement a vraiment peu de droits !

Mme Marie-George Buffet. Lamentable !

M. le président. La parole est à M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. Dans la mesure où nous n'avons pas le texte sous les yeux, le garde des sceaux pourrait avoir la délicatesse de nous dire quel est l'amendement adopté sur lequel le Gouvernement entend revenir. Ce serait un minimum de respect pour le Parlement, au moment où nous créons le Défenseur des droits.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Le Gouvernement propose de rétablir le dernier alinéa de l'article 5 dans la version qui avait été votée par la commission des lois : le Défenseur des droits « est saisi des réclamations qui sont adressées à ses adjoints ».

Le rapporteur y est très favorable car cela permet de revenir sur une rédaction très malencontreuse qui se trouve aujourd'hui dans le texte et qui rend le Défenseur totalement impuissant : selon cette rédaction, toutes les réclamations dont il est saisi sont en effet adressées à ses adjoints ; le Défenseur est donc dessaisi de tout dossier à leur profit. Son rôle n'est pourtant pas, je pense, de ne rien faire.

D'autre part, il s'agit de prévoir la possibilité, demandée par un certain nombre de nos collègues, que la saisine directe d'un adjoint par un de nos concitoyens ou un enfant soit immédiatement prise en compte et traitée.

Ces amendements permettent ainsi à la fois de rendre le texte cohérent et de répondre au souhait qu'une réclamation adressée à un adjoint soit prise en considération. Je crois qu'il s'agit d'une saine initiative du Gouvernement.

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

Mme Edwige Antier. Ces amendements reviennent sur un vote intervenu hier dans des conditions un peu bousculées.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Merci de le reconnaître !

Mme Edwige Antier. Le but de ce vote était que les enfants puissent interpeller l'adjoint Défenseur des enfants. Cette visibilité qui était donnée au Défenseur des enfants est à nouveau effacée. Pourtant, il ne s'agissait nullement de retirer du pouvoir au Défenseur des droits, qui se serait bien sûr fait communiquer le dossier. Je vous demande donc de maintenir le texte tel que nous l'avons voté hier. C'est une disposition que nous avons déjà votée en première lecture.

M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois. Ce n'est pas exact !

M. le président. La parole est à Mme Catherine Coutelle.

Mme Catherine Coutelle. Hier, un accord est intervenu pour redonner de la visibilité au Défenseur des enfants. C'est un combat que nous n'avons eu de cesse de mener. Il ne s'agit nullement d'une remise en cause de la totalité du texte, ni de sa constitutionnalité, contrairement à ce qui a été affirmé hier. L'amendement n° 45 que nous avons déposé et qui a été adopté se lit comme suit : « Toutefois, le Défenseur des enfants peut être saisi directement par les personnes et les organismes visés. » Nous demandons que cette rédaction soit maintenue.

M. le président. La parole est à Mme Marie-George Buffet.

Mme Marie-George Buffet. À force de centraliser tous les pouvoirs entre les mains du Défenseur des droits, je pense, contrairement au président de la commission, que vous êtes en train de l'affaiblir, car il n'aura pas l'efficacité nécessaire. Nous avons besoin, notamment pour la sauvegarde des droits des enfants, d'une spécialisation et d'une visibilité.

(Les amendements n° 1 et 2, successivement mis aux voix, sont adoptés.)

(L'article 5, amendé, est adopté.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen en deuxième lecture des articles du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits.

M. Jean-Patrick Gille. Nous avons achevé le Défenseur des enfants !

M. le président. Je rappelle que la Conférence des présidents a décidé que les explications de vote et le vote par scrutin public sur l'ensemble du projet de loi organique auront lieu le mardi 8 mars après les questions au Gouvernement.

3

DÉFENSEUR DES DROITS

Suite de la discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi, modifié par le Sénat, relatif au Défenseur des droits (n°s 3144, 3154).

Je rappelle que ce projet de loi a fait l'objet d'une discussion générale commune avec le projet de loi organique.

DISCUSSION DES ARTICLES

M. le président. J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles du projet de loi sur lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

Article 1^{er} octies

M. le président. À l'article 1^{er} octies, je suis saisi d'un amendement n° 7.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Cet amendement a pour objet de préciser que la formation restreinte compétente pour prononcer des sanctions peut, si elle le souhaite, entendre les agents des services susceptibles d'apporter des précisions sur les dossiers qu'elle examine. Il s'agit uniquement d'inscrire dans la loi la pratique actuelle de la formation restreinte.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement, auquel j'émets à titre personnel un avis favorable.

(L'amendement n° 7 est adopté.)

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

Article 1^{er} nonies

(L'article 1^{er} nonies est adopté.)

Article 8 bis

(L'article 8 bis est adopté.)

Article 12

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

Mme George Pau-Langevin. Défendu!

(L'amendement n° 1, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 12 est adopté.)

Article 14

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

Mme Catherine Coutelle. Défendu!

(L'amendement n° 2, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

(L'article 14 est adopté.)

Article 14 bis

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 6 et 3, tendant à supprimer l'article 14 bis.

La parole est à M. le garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 6.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Par cohérence avec la reprise par le Défenseur des droits des attributions exercées par quatre autorités administratives indépendantes, l'article 15 organise la transition entre ces autorités et le Défenseur des droits. Mais il convient de ne pas retarder le bénéfice, pour nos concitoyens, des progrès importants en matière de défense des droits et libertés que permet cette nouvelle autorité, voulue par le constituant en 2008. À cette fin, il est paru opportun d'intégrer le plus rapidement possible les différentes autorités dont les attributions sont reprises par le Défenseur des droits. En conséquence, une nouvelle prorogation du mandat de l'actuel Médiateur de la République n'est pas nécessaire.

M. le président. La parole est à Mme Catherine Coutelle, pour soutenir l'amendement n° 3... et la même position que le ministre?

Mme Catherine Coutelle. En fin de soirée, tout peut arriver, monsieur le président. *(Sourires.)* M. le garde des sceaux a dit qu'il fallait se presser pour que nos concitoyens puissent bénéficier le plus tôt possible de cette réforme, mais je veux souligner que celle-ci aura tout de même attendu un certain temps, entre juillet 2008 et son entrée en vigueur le 12 avril 2011. L'urgence n'était donc pas immense.

M. le président. Quel est l'avis de la commission?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur. Favorable à titre personnel en raison des amendements du Gouvernement à l'article 33 du projet de loi organique et à l'article 15 du projet de loi.

(Les amendements identiques n° 6 et 3 sont adoptés.)

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

En conséquence, l'article 14 bis est supprimé.

Article 15

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 5, deuxième rectification.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Michel Mercier, garde des sceaux. Cet amendement reprend l'esprit de celui que j'ai présenté et qui a été adopté il y a quelques instants dans le projet de loi organique. Je rappelle que l'intégration des autorités concernées dans le Défenseur des droits aura lieu en deux étapes: immédiatement pour le Médiateur de la République et le premier jour du deuxième mois suivant la promulgation pour l'ensemble des autres autorités.

(L'amendement n° 5, deuxième rectification, accepté par la commission, est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 15 est ainsi rédigé.

Nous avons achevé l'examen en deuxième lecture des articles du projet de loi relatif au Défenseur des droits.

Je rappelle que la Conférence des présidents a décidé que les explications de vote des groupes et le vote par scrutin public sur l'ensemble du projet de loi auront lieu le mardi 8 mars après les questions au Gouvernement.

4

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, jeudi 3 mars à neuf heures trente :

Questions orales sans débat.

La séance est levée.

(La séance est levée, le jeudi 3 mars 2011, à zéro heure vingt.)

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)