

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Par M. Jean-Claude PEYRONNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 16) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
I. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME À L'INITIATIVE DU SÉNAT	8
A. LA GENÈSE DU PROGRAMME	8
1. <i>La volonté renouvelée du Sénat de sanctuariser les crédits des autorités administratives indépendantes</i>	8
a) Le projet de loi de finances pour 2006	8
b) Le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation	8
c) Le projet de loi de finances pour 2007	9
d) Le projet de loi de finances pour 2008	9
2. <i>La création en 2008 d'un groupe de travail commun aux deux assemblées</i>	9
B. PRÉSENTATION DU NOUVEAU PROGRAMME	10
1. <i>Un périmètre cohérent</i>	10
a) La CNIL	10
b) Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.....	11
2. <i>Un nouveau périmètre qui implique certaines coordinations législatives</i>	11
3. <i>Des crédits qui appellent trois observations particulières</i>	12
C. LES QUESTIONS EN SUSPENS	16
1. <i>Une question fondamentale pour l'avenir du programme et, au-delà, pour la protection des droits et libertés : quel périmètre d'intervention pour le futur Défenseur des droits ?</i>	16
a) Un point qui ne fait pas débat : l'évolution du Médiateur de la République en Défenseur des droits et le renforcement de ses pouvoirs	17
b) Approfondissement implique-t-il élargissement ?	18
2. <i>La nécessaire harmonisation des indemnités versées aux membres des autorités administratives indépendantes</i>	27
II. ETUDE SUR LE RAPPORT EFFICACITÉ/COÛT DES CORRESPONDANTS LOCAUX DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	28
A. LE DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX DE CORRESPONDANTS LOCAUX	28
1. <i>Le Médiateur de la République</i>	28
a) Un réseau ancien.....	28
b) Un réseau en voie d'extension, de diversification et de professionnalisation	29
2. <i>La HALDE</i>	30
a) De l'expérimentation à la généralisation	30
b) Les objectifs pour l'avenir	31
3. <i>Le Défenseur des enfants</i>	31
a) Un réseau qui remonte à la création de l'autorité	31
b) Une organisation qui a prouvé son efficacité	31
c) Un réseau en développement.....	32
4. <i>Le CSA</i>	32
a) Le rôle d'instruction dévolu aux comités techniques radiophoniques.....	32
b) Vers un pouvoir décisionnel ?.....	33
5. <i>Le cas particulier des « correspondants externes » de la CADA et de la CNIL</i>	33
a) Les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs	33
b) Les correspondants informatique et libertés	34

B. UN BILAN POSITIF	34
1. <i>Une réponse de proximité</i>	35
2. <i>Un recrutement de qualité</i>	36
3. <i>Un impact budgétaire très limité</i>	36
C. LES PERSPECTIVES POUR L'AVENIR	37
1. <i>Le projet de la CNIL</i>	37
2. <i>D'autres AAI pourraient-elles utilement se doter d'un réseau ?</i>	38
3. <i>Quelle organisation territoriale pour le futur Défenseur des droits ?</i>	39
4. <i>Le principal défi à relever : rompre l'isolement des délégués</i>	39
ANNEXES	41
ANNEXE 1 AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS	43
ANNEXE 2 AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	45

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir entendu M. Alex Türk, président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, Mme Dominique Versini, Défenseure des enfants, ainsi que M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 19 novembre 2008 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Jean-Claude Peyronnet, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2009 au **programme « Protection des droits et libertés »** de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Il s'est tout d'abord réjoui que le Gouvernement ait accepté, à la demande renouvelée de la commission des lois, de créer un programme spécifique regroupant les autorités en charge de la protection des droits et libertés et a noté que le Gouvernement avait opportunément décidé d'y rattacher les crédits de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et ceux du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Il a déclaré avoir souhaité, à travers le rapport, examiner plus particulièrement deux questions : le périmètre d'intervention du futur Défenseur des droits, créé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le rapport efficacité/coût des correspondants locaux des autorités administratives indépendantes (AAI).

Il a indiqué que ces questions étaient d'autant plus importantes que le Parlement aurait à se prononcer, dans quelques mois, sur le projet de loi organique définissant les attributions et les modalités d'interventions, tant nationale que territoriale, du Défenseur des droits, ainsi que, ultérieurement, sur le choix du titulaire de la fonction.

Il a déclaré que cette double étude avait mis en lumière, d'une part, la difficulté du projet de regroupement des AAI, compte tenu de la diversité des missions qui leur sont confiées, d'autre part, la pertinence de l'organisation territorialisée adoptées par certaines autorités.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission avait renoncé, l'an passé, à examiner les crédits des autorités administratives indépendantes figurant dans le programme « *Coordination du travail gouvernemental* » tout en procédant au cours de l'année à une série d'auditions des représentants des autorités administratives indépendantes relevant de sa compétence¹.

Le gouvernement ayant accepté, à la demande persistante de votre commission des lois, de créer un **programme spécifique** regroupant les autorités en charge de la protection des droits et libertés, votre commission a décidé de se saisir des crédits affectés à ce programme.

Cette démarche se justifiait d'autant plus que, d'une part, le Gouvernement y a opportunément rattaché les crédits de la **Commission nationale de l'informatique et des libertés**² ainsi que ceux du **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, d'autre part, qu'elle offrait l'occasion pour votre rapporteur de s'interroger sur le périmètre d'intervention du futur **Défenseur des droits**, créé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Votre rapporteur a ainsi interrogé toutes les autorités administratives indépendantes relevant du programme ainsi que le Défenseur des enfants, afin de **recueillir leurs attentes et leurs craintes** au sujet du champ de compétence du futur Défenseur des droits. Cette consultation paraissait d'autant plus nécessaire que le Parlement devrait se prononcer, dans quelques mois, sur le projet de loi organique définissant ses attributions et ses modalités d'intervention, ainsi que, ultérieurement, sur le choix du titulaire de la fonction.

Votre rapporteur a également adressé un questionnaire à ces mêmes autorités afin de réaliser une **étude sur le rapport efficacité/coût des correspondants locaux** des autorités administratives indépendantes, étude qui fait apparaître la pertinence d'une telle organisation territoriale.

¹ Voir le rapport d'information n° 353 (2007-2008) du 27 mai 2008 de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois : « *La protection du droit et des libertés fondamentales en France. Un cycle d'auditions de la commission des lois (2007-2008)* » ; rapport disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/noticerap/2007/r07-353-notice.html>.

² Relevant jusqu'à présent de la mission Justice que la commission des lois examine par ailleurs.

I. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU PROGRAMME À L'INITIATIVE DU SÉNAT

A. LA GENÈSE DU PROGRAMME

1. La volonté renouvelée du Sénat de sanctuariser les crédits des autorités administratives indépendantes

a) Le projet de loi de finances pour 2006

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis, au nom de votre commission, des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » avait estimé nécessaire de **protéger les crédits des autorités administratives indépendantes**, en créant, au sein de cette mission, un **programme spécifique** regroupant les sept autorités administratives indépendantes (AAI) du programme « Coordination du travail gouvernemental »¹.

L'amendement présenté en ce sens avait été adopté à l'unanimité par notre assemblée, après un avis favorable de la commission des finances, mais contre l'avis du Gouvernement. M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, avait en effet indiqué que l'initiative de Mme Jacqueline Gourault n'était pas conforme à l'article 7 de la LOLF en vertu duquel un programme « *concourt à une politique publique définie* », la défense des droits et libertés ne pouvant être regardée comme une politique publique.

L'Assemblée nationale s'est rangée à cet argument et l'amendement n'a finalement pas été retenu par la commission mixte paritaire.

b) Le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation

Le 15 juin 2006, l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, organe commun aux deux assemblées, a adopté un rapport de notre collègue M. Patrice Gélard, qui réaffirmait la nécessité de « **sanctuariser** » **les crédits des AAI** en charge de la protection des droits et libertés afin de neutraliser le principe de fongibilité asymétrique des crédits, institué par la LOLF, de nature à fragiliser ces autorités².

¹ Ces sept AAI étaient le Médiateur de la République, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Comité consultatif national d'éthique, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la Commission consultative du secret de la défense nationale.

² Rapport d'information n° 404 (2005-2006) « Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié », au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation ; rapport disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1.html>.

En conséquence, l'Office préconisait :

- soit de créer une mission « Régulation et protection des libertés », qui comprendrait un programme « Régulation économique », regroupant les AAI chargées d'une mission de régulation, et un programme « Défense et protection des libertés », rassemblant les autorités exerçant principalement une mission de protection des droits et libertés fondamentaux ;

- soit que certaines AAI exerçant des missions de protection des droits et libertés, et dont le budget atteint un montant suffisant, fassent l'objet d'un programme spécifique au sein des missions ministérielles où elles figurent déjà. Les budgets du CSA, du Médiateur de la République, de la CNIL et de la HALDE pourraient ainsi constituer des programmes.

c) Le projet de loi de finances pour 2007

Fort des recommandations du rapport de l'Office, le Sénat a de nouveau adopté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, toujours contre l'avis du Gouvernement, deux amendements identiques (l'un de votre commission des lois, l'autre de la commission des finances) tendant à identifier les crédits des AAI dans un programme spécifique de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

L'amendement a, une nouvelle fois, été rejeté en commission mixte paritaire.

d) Le projet de loi de finances pour 2008

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, à l'initiative des seuls rapporteurs spéciaux de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », MM. François Marc et Michel Moreigne¹, le Sénat a, pour la troisième fois, adopté ce même amendement.

2. La création en 2008 d'un groupe de travail commun aux deux assemblées

Si la commission mixte paritaire n'a, une nouvelle fois, pas confirmé l'adoption de l'amendement, elle a décidé la création d'un **groupe de travail** pour réexaminer la question.

Comprenant Mme Jacqueline Gourault, M. Patrice Gélard, MM. François Marc et Michel Moreigne, ainsi que M. Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ce groupe s'est réuni le mercredi 9 avril 2008 et a décidé d'adresser un courrier au Premier ministre demandant la modification de la nomenclature budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2009 **afin d'instituer un programme spécifique « Protection des droits et libertés »**. Le gouvernement y a répondu favorablement.

¹ La commission des lois avait décidé de ne plus examiner les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » pour se consacrer à ceux du programme « Modernisation de l'Etat ».

B. PRÉSENTATION DU NOUVEAU PROGRAMME

1. Un périmètre cohérent

Le nouveau programme « Protection des droits et libertés » comprend les autorités qui figuraient précédemment dans le programme « Coordination du travail gouvernemental », à savoir :

- le Médiateur de la République ;
- la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
- le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) ;
- la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) ;
- la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) ;
- la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ;
- la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), qui n'est pas *stricto sensu* une autorité administrative indépendante.

Le programme regroupe également **opportunément** la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** et le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**.

a) La CNIL

Le rattachement de la CNIL aux autres autorités administratives indépendantes en charge de la protection des droits et libertés répond à une **demande forte et ancienne de votre commission**.

Ainsi, dans son rapport budgétaire sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dans le cadre du projet de finances pour 2007, notre collègue Mme Jacqueline Gourault, relevant que la CNIL **participe directement à la protection des droits et libertés**, en veillant au respect du droit à la vie privée, avait souhaité que cette autorité figure au sein du nouveau programme, objet de l'amendement précité.

De même, dans leur rapport budgétaire sur le thème « Justice et accès au droit » dans le cadre du projet de finances pour 2008, nos collègues MM. Yves Détraigne et Simon Sutour appelaient de leurs vœux l'inscription dans la mission « Direction de l'action du Gouvernement » des crédits de la CNIL, « *dont le rattachement actuel à la mission justice, artificiel, n'est pas satisfaisant* ». Le rapport soulignait à juste titre que cette autorité « *ne saurait*

être assimilée à un simple démembrement d'un ministère, sauf à nier son indépendance réelle et sa spécificité d'action. Les conditions dans lesquelles le budget de la CNIL est négocié prennent pourtant acte de ce statut spécifique. Ainsi, son président, notre collègue M. Alex Türk, présente et négocie le projet de budget de cette instance directement avec les services du ministère chargé du budget, en coordination avec le responsable du programme. »

Enfin, le groupe de travail précité a expressément demandé au Premier ministre d'envisager le rattachement budgétaire des crédits de la CNIL non plus à la mission « Justice » mais au programme regroupant les autorités en charge des libertés.

Rappelons, à cet égard, que seul **le Gouvernement pouvait intégrer la CNIL au nouveau programme « Protection des droits et libertés »** de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », la LOLF n'autorisant pas le Parlement à adopter des amendements transférant des crédits d'une mission à une autre.

b) Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

De même, le nouveau programme comprend les crédits accordés au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité administrative indépendante créée par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007. Le regroupement de cette nouvelle autorité administrative indépendante avec les autres autorités dotées du même statut a été prévu à l'article 13 de la loi à l'initiative de votre commission qui a souhaité, en première lecture, « conforter l'autonomie financière du Contrôleur général, gage de son indépendance. »¹

2. Un nouveau périmètre qui implique certaines coordinations législatives

Votre commission vous soumet **un amendement** tendant à supprimer, par coordination, les dispositions faisant apparaître le programme « Coordination du travail gouvernemental » dans les lois portant création de quatre autorités (le Médiateur de la République, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté) ainsi que dans deux articles de codes (code de la santé publique pour le Comité consultatif national d'éthique et code de la défense pour la Commission nationale consultative de la Défense nationale).

L'amendement propose de remplacer ces dispositions par une expression à caractère général « programme de la mission "Direction de l'action du gouvernement" relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales » afin de faire référence à la **nature** et non à l'**intitulé** du programme, ce dernier pouvant être ultérieurement modifié.

¹ Rapport n° 414 (2006-2007) de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois, déposé le 25 juillet 2007 sur le projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté, rapport disponible sur Internet http://www.senat.fr/rap/l06-414/l06-414_mono.html.

3. Des crédits qui appellent trois observations particulières

Le programme « Protection des droits et libertés » est structuré en sept actions : les autorités dont les budgets s'avèrent les plus significatifs constituent **chacune une action**, tandis que celles aux moyens plus modestes sont regroupées au sein de **deux actions héritées** de l'architecture budgétaire du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

Les sept actions du programme

ACTION n° 01 : Médiateur de la République ;
ACTION n° 02 : Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
ACTION n° 03 : Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
ACTION n° 04 : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;
ACTION n° 05 : Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;
ACTION n° 06 : Autres autorités indépendantes. Cette action regroupe la Commission d'accès aux documents administratifs, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé et la Commission nationale consultative des droits de l'homme ;
ACTION n° 07 : Sécurité et protection des libertés, qui comprend la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission consultative du secret de la Défense nationale et la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Après une analyse des crédits affectés à chacune de ces actions, votre commission souhaite, cette année, présenter **trois observations particulières** :

- en premier lieu, elle juge raisonnable le budget alloué au Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2009 - environ 3,2 millions d'euros - , budget qui devrait lui permettre de **poursuivre sa montée en puissance**, d'une part en **rémunérant dix-huit collaborateurs** (en particulier le Contrôleur général, son adjoint et douze contrôleurs à temps plein, recrutés en 2008 : deux médecins, deux magistrats, un commissaire de police, un officier de gendarmerie, deux fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, un directeur de services d'insertion et de probation, deux membres d'associations et un directeur d'établissement hospitalier à la retraite), d'autre part, en prévoyant une enveloppe de 310.000 euros destinée à **financer environ 150 visites de sites sur l'année**, d'une durée de quatre à cinq jours¹ : une cinquantaine en région parisienne, une centaine en province et deux outre-mer ;

¹ Votre rapporteur note toutefois que ce chiffre peut paraître faible comparé aux 5.500 lieux de privation de liberté existant en France.

- en second lieu, votre commission regrette que le loyer acquitté par le Médiateur de la République **pèse autant dans le budget global de l'institution**. Comme l'avait relevé notre collègue Mme Jacqueline Gourault, dans son rapport sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, la dotation budgétaire du Médiateur de la République a été augmentée en 2003 en raison du déménagement des services centraux de l'autorité indépendante, auparavant répartis sur deux sites. Le siège du Médiateur de la République est établi depuis cette date en un lieu unique, d'une superficie de 3150 m², rue Saint-Florentin, dans le VIII^{ème} arrondissement de Paris, **un des quartiers les plus onéreux de la capitale**. Le rapport souligne que, lors de la visite de Mme Jacqueline Gourault au siège de l'autorité, M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, avait indiqué qu'il s'efforçait de réduire ces charges locatives et **envisageait à cette fin un déménagement de ses services centraux au début de l'année 2008**, s'il parvenait, d'ici là, à trouver un locataire pour lui succéder, conformément à un accord conclu avec le propriétaire des lieux.

Votre rapporteur, constatant que le déménagement n'est pas intervenu et que le loyer annuel s'élèvera à **2.400.000 euros en 2009**, soit près de 22 % du budget annuel de l'institution, a souhaité interroger le Médiateur pour connaître l'état d'avancement du dossier. Celui-ci, après avoir rappelé qu'il ne pouvait pas quitter les lieux tant qu'il n'avait pas trouvé de repreneur, a fait valoir que, compte tenu du prix élevé du bail, il avait obtenu du bailleur « *la prise en charge de travaux d'installation d'un ascenseur desservant tous les étages ainsi que la réalisation conjointe de travaux permettant de disposer de surfaces complémentaires, notamment une salle de formation, pour un montant de loyer inchangé.* ». Il a ajouté que d'autres propositions étaient « *en négociation* » mais qu'il était difficile de « *conclure dans l'immédiat dans la mesure où la révision constitutionnelle opérée en 2008 va amener le Médiateur de la République à se transformer en Défenseur des droits, dans le cadre d'un périmètre qui pourrait ne plus être exactement celui que connaît l'institution actuellement* ».

D'une manière générale, notre collègue Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », vient de relever l'importance des **coûts locatifs supportés par certaines autorités administratives indépendantes**, citant, outre le **Médiateur de la République** (loyer de 760 euros/m²), la **HALDE**, implantée dans le IX^{ème} arrondissement de Paris (570 euros/m², soit 1,3 million d'euros par an) et le **CSA**, situé dans le XV^{ème} arrondissement (563 euros/m², soit près de 3,9 millions d'euros par an).

Votre commission souscrit pleinement aux recommandations du rapport spécial, selon lequel « *l'état des finances publiques, lors des prises à bail décidées par les administrations, devrait être mieux pris en compte par la mise en place d'un processus décisionnel et d'un suivi des baux plus centralisés, où le Conseil de l'immobilier de l'Etat et le service France Domaine puissent remplir pleinement leurs fonctions* ».

- Enfin, votre rapporteur s'est **longuement interrogé** sur le bien-fondé de la réduction des crédits de certaines AAI, votée, à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, par les députés lors de la première lecture du projet de loi de finances pour 2009¹. Cet amendement retire près de 900.000 euros aux crédits affectés au programme « Protection des droits et libertés » en souhaitant que cette réduction s'impute de la manière suivante :

– 96.000 euros sur l'action 2 « Commission nationale de l'informatique et des libertés » pour limiter la hausse de ses crédits à 13,2 %, alors qu'il est proposé de les majorer de 15,5 % ;

– 45.158 euros sur l'action 3 « Conseil supérieur de l'audiovisuel » ;

– 527.388 euros sur l'action 4 « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » ;

– 215.740 euros sur l'action 6 « Autres autorités indépendantes », qui concerne la Commission d'accès aux documents administratifs, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé et la Commission nationale consultative des droits de l'homme ;

– 11.793 euros sur l'action 7 « Sécurité et protection des libertés », qui concerne la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, la Commission consultative du secret de la Défense nationale et la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Soucieux, dans le contexte actuel, de contenir les déficits publics, votre commission juge **acceptable** cette réduction des crédits dès lors, en premier lieu, qu'elle n'ampute les crédits du programme, proposés par le gouvernement pour 2009, que d'environ **1 %**, en second lieu, que ceux-ci poursuivent globalement leur progression (de 24 % pour les autorisations d'engagement et de 4,7 % pour les crédits de paiement en tenant compte de la réduction opérée par les députés), enfin, que, prise isolément, aucune autorité administrative indépendante ne voit son budget réduit en 2009, comme l'illustre le tableau ci-après.

¹ Amendement 371 rectifié présenté à l'article 35, État B, dans le cadre de la mission "Direction de l'action du Gouvernement", amendement disponible sur Internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/1127/1127C0371.asp>.

		Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Numéro et intitulé du programme et de l'action	Crédits accordés en 2008	Crédits demandés pour 2009	%	Après amendement Warsmann	%	Crédits accordés en 2008	Crédits demandés pour 2009	%	Après amendement Warsmann	%
01	Médiateur de la République	11.096.156	11.079.746	- 0,15	-	-	11.096.156	11.079.746	- 0,15	-	
02	Commission nationale de l'informatique des libertés	11.330.318	13.050.000	+ 15,2	12.954.000	+ 14,3	11.330.318	13.050.000	+15,2	12.954.000	+14,3
03	Conseil supérieur de l'audiovisuel	34.394.675	49.037.255	+ 42,6	48.992.097	+ 42,4	34.394.675	34.937.255	+1,6	34.892.097	+1,4
04	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	11.532.288	12.409.676	+ 7,6	11.882.288	+ 3	11.532.288	12.409.676	+7,6	11.882.288	+3
05	Contrôleur général des lieux de privation de liberté	2.495.228	3.182.294	+ 27,5	-	-	2.495.228	3.182.294	+27,5	-	
06	Autres autorités indépendantes (CADA, CCNE et CNCDH)	1.739.049	2.266.789	+ 30,3	2.051.049	+ 18	1.739.049	2.266.789	+30,3	2.051.049	+18
07	Sécurité et protection des libertés (CCSDN, CNCIS et CNDS)	1.517.582	1.560.375	+ 2,8	1.548.582	+ 2	1.517.582	1.560.375	+2,8	1.548.582	+2
	TOTAL	74.105.296	92.586.135	+ 25	91.690.056	+ 24	74.105.296	78.486.135	+6	77.590.056	+4,7

C. LES QUESTIONS EN SUSPENS

1. Une question fondamentale pour l'avenir du programme et, au-delà, pour la protection des droits et libertés : quel périmètre d'intervention pour le futur Défenseur des droits ?

Rappelons que la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a créé, en son article 41, un nouvel **article 71-1 de la Constitution** instituant un Défenseur des droits :

« Art. 71-1.-Le Défenseur des droits veille au respect des droits et 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, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

« Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

« La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions.

« Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

« Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement. »

Poursuivant la réflexion engagée à travers le cycle d'auditions des autorités en charge de la protection des droits et liberté (2007-2008), votre rapporteur a consulté toutes les autorités administratives indépendantes relevant du programme ainsi que le Défenseur des enfants, afin de connaître leur position sur le champ de compétence du futur Défenseur des droits. Cette démarche paraissait d'autant plus nécessaire que le Parlement devrait être appelé, dans les prochains mois, à se prononcer sur le projet de loi organique définissant les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits, ainsi que, ultérieurement, sur le choix du titulaire de la fonction.

Rappelons, à cet égard, que la loi constitutionnelle se borne à indiquer, en son article 34, que le nouvel article 71-1 de la Constitution instituant le Défenseur des droits entre en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique nécessaire à son application¹.

Interrogé par votre rapporteur sur le champ de compétence envisagé pour le Défenseur des droits et le calendrier prévisionnel d'examen du texte par le Parlement, le Gouvernement a répondu, **sans plus de précisions**, d'une part, que le « *projet de loi organique est en cours d'élaboration* », d'autre part, que « *s'il est possible de considérer d'ores et déjà que les domaines d'intervention du Médiateur de la République, de la CNDS, voire du Défenseur des Enfants sont susceptibles de constituer le socle du champ du Défenseur des Droits, des questions se posent encore sur la HALDE par exemple* ». Il apparaît donc manifestement que les intentions du Gouvernement demeurent encore **floues**, ce qui justifie d'autant plus la réflexion engagée par le présent rapport.

a) Un point qui ne fait pas débat : l'évolution du Médiateur de la République en Défenseur des droits et le renforcement de ses pouvoirs

Le Gouvernement a précisé, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle précité devant le Parlement, que **le Défenseur des droits se substituerait au Médiateur de la République**.

Interrogé par votre rapporteur sur la création annoncée du Défenseur des droits, M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, a indiqué qu'il avait lui-même appelé de ses vœux une telle évolution lors de l'audition devant le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République (ci-après dénommé « comité Balladur »), et ce, compte tenu des **pouvoirs reconnus à nombre d'Ombudsmans européens**.

Le Médiateur a en effet précisé que la constitutionnalisation de son institution n'était pas **une fin en soi** et qu'elle n'avait de sens que si elle s'inscrivait dans une **démarche d'approfondissement de ses attributions**, citant, de manière non exhaustive, un « *véritable pouvoir d'inspection* », un « *véritable pouvoir de sanction administrative* », « *le renforcement du pouvoir d'injonction* », « *le renforcement de la recommandation en équité* » et la « *capacité de demande d'avis du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel* ».

Le Gouvernement semble souscrire à cette analyse, puisqu'il a évoqué, lors des débats parlementaires sur le projet de loi constitutionnelle, un Défenseur doté « *d'une autorité morale et de pouvoirs renforcés* » par rapport à ceux actuellement dévolus au Médiateur.

¹ La date butoir du 1^{er} mars 2009, qui concerne de nombreuses dispositions de la réforme constitutionnelle, ne lui est donc pas applicable.

b) Approfondissement implique-t-il élargissement ?

Cet approfondissement « *vertical* » des missions du Médiateur va-t-il s'accompagner d'un élargissement « *horizontal* » de son périmètre d'intervention ? Autrement dit, **de quelles instances**, en dehors du Médiateur, le Défenseur des droits a-t-il vocation à **reprendre les attributions** ? Quels sont les avantages attendus de la réforme, que ce soit en termes de protection des droits et libertés ou d'économies budgétaires ?

Ces questions ont été posées par votre rapporteur **à l'ensemble des autorités administratives indépendantes** (AAI) figurant dans le programme « Protection des droits et libertés » ainsi qu'au **Défenseur des enfants**, dont les crédits relèvent, assez étonnamment, d'une autre mission (*voir infra*).

Il en ressort que, sans surprise, le Médiateur de la République, après avoir souligné « *la particularité française d'avoir un très grand nombre AAI alors que ses homologues européens recouvrent des fonctions diverses* », considère comme « *logique* », tant pour des « *raisons budgétaires* », que pour des « *raisons de cohérence juridique* », de « **raisonner à périmètre large (Médiateur de la République, CADA, HALDE, Contrôleur général des lieux privatifs de liberté, CNDS, mais aussi Défenseur des enfants, voire CNIL...)** ». Il nuance toutefois son propos en relevant, d'une part, qu'il n'a pas de « *position arrêtée* » quant au périmètre qui devrait être retenu pour le futur Défenseur des droits, d'autre part, qu'il n'est pas « *si facile* » de procéder à l'unification de l'ensemble des instances citées.

1. Les points de consensus

• *Les instances du programme « Protection des droits et libertés » qui sont, par nature, hors du champ de compétence du futur Défenseur des droits*

Cinq AAI ont répondu qu'elles n'avaient pas vocation à fusionner au sein du futur Défenseur des droits.

Votre commission juge qu'une telle perspective serait, en effet, **difficile et peu justifiée.**

- La Commission consultative du secret de la Défense nationale

La Commission consultative du secret de la Défense nationale a répondu, fort logiquement, que « *n'étant saisie que par des juridictions et sur des questions de déclassification, elle ne pouvait intégrer le Défenseur des droits et que d'ailleurs cette hypothèse n'avait même jamais été soulevée* ».

- Le Comité consultatif national d'éthique

De même, le comité consultatif national d'éthique a répondu que disposant d'une compétence d'ordre général pour formuler des avis ou recommandations sur les questions de bioéthique, il n'avait pas « *vocation à intégrer le futur Défenseur des droits, qui, aux termes de l'article 71-1 de la Constitution, peut être saisi par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un organisme public ou privé* ». Non seulement, le comité ne peut être saisi que par un nombre restreint d'instances (le Président de la

République, les Présidents des Assemblées parlementaires, les membres du gouvernement, un établissement d'enseignement supérieur, un établissement public et une fondation reconnue d'utilité publique ayant pour activité principale la recherche, le développement technologique ou la promotion et la protection de la santé), mais en plus il se prononce sur des questions non nécessairement liées à des plaintes de personnes.

- La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité

La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, qui vérifie la légalité des autorisations d'interception accordées par le ministère de l'intérieur, n'est pas, par nature, concernée par la création du Défenseur des droits.

- Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Le CSA a considéré, à juste titre, qu'en tant qu'autorité de régulation tournée vers le secteur économique, il n'était que « *très peu concerné par la création du Défenseur des droits* »

- La Commission nationale consultative des droits de l'homme

Enfin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, commission consultative dont les missions sont tournées vers le Gouvernement et le Parlement, n'a naturellement pas vocation à rejoindre le Défenseur des droits.

• *Un point de consensus fort : attendre la fin du mandat du Contrôleur général des lieux de privation de liberté s'il fallait envisager une fusion avec le Défenseur des droits*

Si le Comité Balladur a estimé que le Défenseur des droits avait vocation à reprendre tout ou partie des attributions du **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, position reprise par l'exposé des motifs du projet de loi de révision constitutionnelle, déposé à l'Assemblée nationale le 23 avril 2008, votre commission des lois, qui s'est réunie le 29 mai 2008 afin de donner son avis sur la candidature de M. Jean-Marie Delarue aux fonctions de Contrôleur général, a unanimement exprimé sa volonté de maintenir l'**autonomie** de cette institution, **au moins jusqu'au terme du premier mandat de six ans du Contrôleur**.

Lors de cette audition, M. Jean-Marie Delarue s'est lui-aussi déclaré hostile, pour le présent, à une fusion avec le Défenseur des droits, rappelant que le Contrôleur général avait été institué en 2007 à l'issue d'un débat approfondi, que les engagements internationaux de la France militaient en faveur d'un mécanisme de contrôle autonome et, enfin, que l'état de délabrement des prisons françaises, notamment décrit par le Sénat, requérait un traitement particulier¹.

Cette position « autonomiste » a finalement été **approuvée** par Mme Rachida Dati, garde des sceaux, lors de son audition par votre commission

¹ *Le compte-rendu de l'audition de M. Jean-Marie Delarue est disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/bulletin/20080526/lois.html#toc13>.*

des lois le 3 juin 2008 sur le projet de loi constitutionnelle¹, puis **confirmée** dans une récente réponse à une question écrite posée par le député M. Michel Zumkeller².

D'une manière générale, le Gouvernement a fait part à votre rapporteur de son intention d'adopter une démarche « *séquentielle et pragmatique* », la loi organique pouvant « *retenir dans un premier temps un périmètre relativement restreint pour l'adapter ensuite au vu de la pratique* ».

• *Un point, semble-t-il, déjà arbitré par le Gouvernement : l'intégration de la CNDS dans le Défenseur des droits*

Outre le Médiateur de la République et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, l'exposé des motifs du projet de loi de révision constitutionnelle citait la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) parmi les instances susceptibles d'être intégrées au sein du futur Défenseur des droits.

Cette perspective appelle de **fortes réserves** de la part de son Président M. Roger Beauvois.

Entendu par votre commission le 16 avril dernier, ce dernier avait plaidé pour le maintien des différentes instances de défense des droits fondamentaux compte tenu de **leur expérience** et de **leur savoir-faire**, ajoutant que la disparition de la CNDS, reconnue par la Cour européenne des droits de l'Homme, serait mal perçue à l'étranger.

Votre rapporteur a tenu à ce que la CNDS indique si elle maintenait, six mois plus tard, cette position et que, le cas échéant, elle **l'explique davantage**.

Tout en soulignant que la création d'un Défenseur des droits ne pouvait que « *recevoir l'approbation de la CNDS* », cette dernière a exprimé les **préventions suivantes** :

- la disparition de la CNDS et des missions qu'elle exerce constituerait une « *régression inadmissible* » tant sa mise en place, décidée par le législateur en 2000, a constitué une « *avancée certaine pour la garantie des droits des citoyens, l'amélioration des rapports entre ceux-ci et les forces de sécurité, le respect par la France des obligations nées de l'adoption de normes internationales et en particulier de la convention européenne des droits de l'homme* » ;

- si la CNDS a souligné, pour s'en réjouir, que ce premier scénario n'était pas envisagé, elle a exprimé la crainte que l'organe appelé à la remplacer ne présentât pas **les mêmes garanties d'indépendance, de compétence, de**

¹ Le compte-rendu de l'audition de Mme Rachida Dati est disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/bulletin/20080602/lois.html#toc4>.

² Question n° 26236 posée le 1^{er} juillet 2008 par M. Michel Zumkeller au ministère de la justice ; réponse de ce dernier le 21 octobre 2008. La question et la réponse sont disponibles sur Internet : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-26236QE.htm>.

pluridisciplinarité et de transparence, faisant tout d'abord valoir que **l'indépendance** était assurée par le mode de désignation des membres qui, outre des parlementaires (dont votre rapporteur), appartiennent aux trois plus hautes juridictions de l'Etat, ces membres de droit cooptant les six autres. « *Ainsi sont réunies des personnalités qui, par leur statut et par la manière dont elles ont été nommées, ne sont soumises qu'à leur conscience* » soutient la commission. Quant à sa **compétence**, elle résulte du choix de ses membres, ceux-ci ayant à la fois la connaissance des droits des citoyens ainsi que des règles applicables aux forces de sécurité et au fonctionnement de celles-ci. Par ailleurs, la **pluridisciplinarité** de la Commission, actuellement composée de parlementaires, de juristes, d'un professeur de médecine légale, d'un avocat, de professeurs d'université, d'un ancien haut responsable des services de police, est également un gage important de son efficacité. Enfin la publication des avis et recommandations avec les réponses des ministres concernés apporte la **transparence** et l'information des citoyens auxquelles une autorité administrative indépendante doit être tenue, conclut la CNDS.

Relayant ces mêmes inquiétudes, le député M. Michel Zumkeller, dans la question écrite précitée, s'est demandé si « *l'intégration de plusieurs services dotés d'objectifs et de contraintes divers ne risquait pas de noyer l'efficacité et la visibilité* » de la CNDS. En réponse, la garde des sceaux a rappelé que la loi constitutionnelle avait prévu que le Défenseur puisse être assisté d'un **collège pour l'exercice de certaines attributions** et qu'en conséquence, la mise en place d'un collège composé de personnes ayant des compétences particulières dans le domaine de la sécurité permettrait de pallier les risques invoqués.

2. Les points encore en débat

S'il semble acquis que le Gouvernement envisage de proposer au législateur organique de regrouper, au sein du futur Défenseur des droits, le Médiateur de la République et la CNDS, il apparaît **plus hésitant** sur la question de l'intégration de quatre autres autorités administratives indépendantes : **la HALDE, la CNIL, la CADA et le Défenseur de enfants**, autorités qui ont manifesté auprès de votre rapporteur de **vives inquiétudes** quant à la réforme à venir. Elles peuvent s'articuler autour de quatre idées essentielles ;

- la crainte de perte d'**indépendance**, l'autorité se transformant en « service » ou « département » sous le contrôle hiérarchique du Défenseur des droits ;

- la crainte d'une dégradation de **leur visibilité et de leur notoriété**, tant à l'égard des réclamants que de leurs partenaires européens, voire mondiaux. En effet, les quatre AAI susmentionnées ont souligné que leur intégration dans une grande administration contrarierait les efforts qu'elles ont déployés ces dernières années, d'une part, pour mieux faire connaître leur rôle et leur mission auprès du public, d'autre part, pour participer à des travaux de réflexion et d'harmonisation avec leurs homologues européens, voire extraeuropéens ;

- la crainte d'un **alourdissement de la procédure**, alors que ces autorités sont actuellement des structures légères, jouissant d'une forte réactivité ;

- la crainte d'une **dilution de leur savoir-faire et de leurs compétences** dans un ensemble généraliste ; en particulier, la CNIL, la HALDE et la CADA ont mis en avant la nature **quasi-juridictionnelle** de certaines procédures applicables devant elles, la HALDE et la CNIL ayant, en outre, souligné leur spécificité consistant à intervenir principalement dans le **secteur privé**.

La HALDE, la CNIL, la CADA et le Défenseur des enfants ont même contesté que la création d'un Défenseur des droits aux compétences larges puisse conduire à des **économies budgétaires** (par exemple par la mutualisation des moyens humains, matériels et immobiliers) ou à un **meilleur service rendus aux usagers** par la simplification du paysage administratif et un meilleur aiguillage des demandes. Sur le premier point, elles ont considéré que la modestie de leurs moyens et la spécificité de leurs missions n'offraient guère de perspectives de mutualisation. Sur le second, elles ont estimé être aujourd'hui bien connues du grand public et n'avoir aucune difficulté ni à se renvoyer mutuellement les réclamations adressées par erreur, ni à se rencontrer régulièrement pour échanger sur des sujets d'intérêt commun¹.

Sans prendre position, à ce stade, sur le périmètre exact du futur Défenseur des droits, votre commission objecte :

- que la création de **plusieurs collègues** chargés d'assister le Défenseur des droits dans l'exercice de certaines compétences peut constituer une réponse aux inquiétudes exprimées, à condition qu'elle préserve bien la **spécificité et l'indépendance** de chacune des autorités regroupées ;

- que l'utilisateur est souvent dérouté par la **profusion des instances** en charge de la protection des droits en France, profusion que notre commission a de longue date déplorée ;

Votre commission reconnaît néanmoins :

- que le regroupement de certaines autorités administratives est une **tâche particulièrement délicate** compte tenu de la diversité des missions qui leur sont confiées ;

¹ Ainsi le Défenseur des enfants rencontre une fois par an le Médiateur de la République et la HALDE.

- que les avantages attendus en termes de mutualisation et d'amélioration de la protection des droits **ne sont pas évidents**. A cet égard, votre rapporteur s'étonne que le Gouvernement, interrogé sur les avantages qu'il escompte de la réforme, se soit contenté d'une réponse incantatoire : *« Précisément, le Défenseur des Droits devrait avoir vocation à rassembler des domaines d'intervention gérés actuellement par des entités distinctes, dont on doit attendre des économies en terme de moyens, mais tout autant une amélioration de l'efficacité de son intervention au service du citoyen et de l'exercice de ses droits. »* ;

- enfin que l'objectif, poursuivi par la création du Défenseur des droits, d'améliorer la protection des droits des usagers, risque de n'être pleinement satisfait que si la réforme s'accompagne, à l'instar de ce qui est envisagé pour le Médiateur de la République, d'un renforcement **des moyens juridiques, humains et financiers** des autorités regroupées. Votre rapporteur est ainsi sensible à l'analyse que lui a livrée la Commission nationale consultative des droits de l'homme : *« en réalité, aujourd'hui, plus que la diversité des instances de protection des droits, c'est leurs moyens insuffisants qui grèvent leur fonctionnement »*.

• La question de la HALDE

Le comité Balladur a considéré que le Défenseur des droits avait vocation à reprendre tout ou partie des attributions de la HALDE et de la CNIL.

Initialement, le projet de loi constitutionnelle paraissait pourtant **exclure ces deux autorités du champ de compétence** du futur Défenseur des droits en prévoyant que ce dernier ne pouvait être saisi que de réclamations mettant en cause le fonctionnement du **service public**.

Toutefois, à l'initiative de votre commission, le texte proposé par le projet de loi pour l'article 71-1 de la Constitution a été complété pour *« garder la possibilité de regrouper, au sein de ce Défenseur, des autorités administratives indépendantes compétentes non seulement à l'égard du service public, mais aussi à l'égard du secteur privé. »*¹

La HALDE peut donc **juridiquement** rejoindre le futur Défenseur des droits. Elle s'est toutefois **opposée à une telle évolution**, au travers de trois arguments principaux :

- en premier lieu, elle a craint, comme la CNDS, que son rattachement au Défenseur des droits ne conduise à une *« dilution de sa spécialisation »* ;

¹ L'amendement précisait que le Défenseur pouvait être saisi de réclamations mettant en cause non seulement le fonctionnement du service public mais également de demandes relatives aux organismes à l'égard desquels la loi organique lui reconnaîtra des compétences (cf page 48 du rapport n° 387 (2007-2008) de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 juin 2008, sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République).

- elle a par ailleurs fait valoir qu'elle exerçait 70 % de son activité (traitement des réclamations et actions de promotion de l'égalité) en **direction du secteur privé** alors que le Défenseur des droits a surtout vocation, a-t-elle observé, à intervenir dans la sphère publique ;

- enfin, elle a mis en avant la compétence, acquise par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, de prononcer une **sanction transactionnelle**, expliquant que, dans ce cadre, la HALDE pouvait conduire une enquête, retenir une qualification pénale, proposer une amende et, en cas d'accord entre les deux parties, demander au ministère public d'homologuer la transaction. La HALDE a estimé que cette compétence particulière militait en faveur d'une **autonomie de l'institution**.

• La question de la CNIL

Comme la HALDE, la CNIL qui pourrait, au terme de la rédaction finalement retenue pour l'article 71-1 de la Constitution, rejoindre le futur Défenseur des droits, s'est **opposée à une telle perspective**.

M. Alex Türk, président de la CNIL, a présenté comme une « *évidence* » que sa commission ne pouvait pas être concernée par la création du Défenseur des droits, et ce pour **quatre raisons essentielles** :

- en premier lieu, l'existence d'une instance indépendante chargée spécifiquement d'assurer la protection des données est une **exigence communautaire**, qui résulte de la directive n° 95/46 du 24 octobre 1995 inspirée, d'ailleurs, très largement du modèle français. La CNIL souligne d'ailleurs que les 27 autorités indépendantes que compte l'Union européenne sont **exclusivement dédiées à la protection des données**, à l'exception des CNIL allemandes et britanniques qui exercent également la mission dévolue, en France, à la CADA, et ajoute qu'aucune d'entre elles n'est placée **sous la tutelle, ni absorbée, par l'autorité de médiation** lorsqu'elle existe (Défenseur du peuple espagnol ou ombudsman suédois) ;

- en second lieu, le « démantèlement » de la CNIL mettrait à mal sa **visibilité et sa notoriété** acquises auprès de ses partenaires francophones et européens, étant rappelé que la CNIL est membre de l'organisation des « CNIL européennes » (M. Alex Türk vient même d'en être nommé Président en avril dernier) et de l'association francophone des autorités de protection des données ;

- par ailleurs, la CNIL consacre aujourd'hui l'essentiel de son travail à des actions de **régulation dans le secteur privé**¹, ce qui ne lui paraît guère conforme à l'esprit dans lequel devra travailler le futur Défenseur des droits ;

¹ La CNIL estime à 70 % la part de son activité tournée vers le secteur privé, ce chiffre étant appelé à progresser avec la publication attendue du décret sur la labellisation.

- enfin, depuis février 2008, le Conseil d'État a admis que la CNIL avait, depuis la loi du 6 août 2004, un véritable **rôle juridictionnel** dans le cadre de sa formation restreinte¹, tandis que le Défenseur des droits est appelé à jouer essentiellement un rôle de Médiation.

• **La question du Défenseur des enfants**

Dans ses conclusions, le comité Balladur cite le Défenseur des enfants au nombre des autorités susceptible de rejoindre le futur Défenseur des droits.

Lors de son audition par votre commission, Mme Dominique Versini, Défenseure des enfants, a indiqué ignorer les intentions du Gouvernement quant au périmètre de compétence du futur Défenseur des droits, mais a jugé impératif qu'en tout état de cause cette création préserve **l'indépendance, la spécificité, la visibilité et la souplesse de fonctionnement du Défenseur des enfants.**

Répondant au questionnaire adressé par votre rapporteur, elle a, en particulier, insisté sur la **spécificité** propre à la défense des droits des enfants, soulignant que la plupart des grands pays d'Europe disposent d'une **institution spécialisée dans la défense des droits des enfants**, distincte du Médiateur, de l'Ombudsman ou du Défenseur du Peuple ou des Citoyens. Il en est ainsi dans la plupart des pays parmi les plus avancés en matière de droits de l'enfant comme la Belgique, le Luxembourg, le Danemark ou l'Islande. Elle a par ailleurs rappelé les termes de l'observation formulée le 15 novembre 2002 par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies :

« Des raisons supplémentaires existent de veiller à ce que les droits fondamentaux des enfants bénéficient d'une attention spéciale. À leur nombre figurent les faits suivants : l'état de développement des enfants les rend particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme; leurs opinions sont rarement prises en considération; la plupart des enfants ne votent pas et ne peuvent jouer de rôle significatif dans le processus politique déterminant l'action du Gouvernement dans le domaine des droits de l'homme; les enfants éprouvent de grandes difficultés à recourir au système judiciaire pour protéger leurs droits ou obtenir réparation en cas de violation de leurs droits; l'accès des enfants aux organismes susceptibles de protéger leurs droits est en général limité. »

¹ Lors de son audition, M. Alex Türk, président de la CNIL, a présenté le rôle dévolu à la formation restreinte qu'il préside. Composée de six membres de la CNIL, elle peut infliger des sanctions financières, les rendre publiques, ordonner leur insertion dans la presse en cas de mauvaise foi du contrevenant, ordonner la suspension du traitement et retirer son autorisation. Depuis l'entrée en vigueur progressive de ces nouveaux pouvoirs, elle a prononcé près de 20 sanctions et 300.000 euros d'amende au total. La procédure suivie devant la formation restreinte est contradictoire et, conformément aux règles du procès équitable issues de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Convention européenne des droits de l'homme, le rapporteur ne participe pas au délibéré, qui est secret. Désormais conscientes des enjeux, les personnes mises en cause se font désormais, de manière quasi systématique, assister d'avocats, dont nombre d'entre eux viennent plaider en robe. Enfin, a-t-il précisé, les décisions de sanction de la CNIL peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat, qui a reconnu en février 2008 le caractère juridictionnel de la CNIL et aura à connaître de cinq décisions de cette dernière dans les prochains mois.

Mme Dominique Versini a également mis en avant la nécessité de **préserv**er tant l'**indépendance** que la **visibilité internationale de l'institution**, expliquant que les principes de Paris, adoptés par l'ONU en 1993, exigeaient une stricte indépendance des Médiateurs pour enfants, et qu'à ce titre, le réseau européen des Médiateurs pour enfants ENOC (European Network of Ombudspersons for Children), dont fait actuellement partie le Défenseur des enfants, excluait les instances de protection des enfants ne présentant pas des garanties d'indépendance suffisantes, telles que le Commissaire anglais pour les enfants.

Par ailleurs, votre rapporteur considère que, quelle que soit la décision prise par le législateur organique sur la question du rattachement du Défenseur des enfants au Défenseur des droits, l'actuelle affectation budgétaire du Défenseur des enfants à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » **constitue une anomalie** et souhaite, en conséquence, que le **Gouvernement modifie l'année prochaine la maquette budgétaire sur ce point**. Il rappelle, à cet égard, que la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants avait initialement prévu, en son article 12, l'inscription des crédits de l'institution au **budget du Premier ministre**, comme les autres autorités administratives indépendantes en charge de la protection des droits, mais que le gouvernement avait considéré, lors de l'entrée en vigueur de la LOLF (projet de loi de finances pour 2005), que la Défenseure des enfants mettait en œuvre une action « *se rattachant au programme du ministère des affaires sociales et de la famille* ».

• La question de la CADA

La CADA a indiqué que la perspective d'un rapprochement avec le Défenseur des droits soulevait des **objections de plusieurs ordres**.

Elle a tout d'abord rappelé qu'elle avait compétence pour rendre un avis sur le caractère communicable ou non d'un document administratif et n'était, en conséquence, pas chargée, comme le futur Défenseur des droits, de régler les litiges soulevés par des personnes « *s'estimant lésées par le fonctionnement d'un service public* ». Votre rapporteur est **peu sensible à ce premier argument** : en effet, l'usager ne saisit la CADA que parce qu'il s'est vu opposer un refus de communication d'un document par une administration ; à ce titre on peut tout à fait considérer qu'il s'estime « *lésé par le fonctionnement d'un service public* ».

Le reste de l'argumentation de la CADA apparaît **plus convaincant**. Elle est fondée sur deux **idées principales** : la **spécificité** de sa mission et sa forte **réactivité** :

En premier lieu, l'accès aux documents administratifs est régi par de **nombreux textes**, auxquels ont été ajoutés récemment ceux relatifs à l'environnement et à la sûreté nucléaire, pour lesquels la CADA est également compétente pour se prononcer. En outre, l'ordonnance du 6 juin 2005 confère à la CADA un pouvoir de sanction en cas de réutilisation des informations publiques non conforme aux conditions fixées par la loi ou par la licence

accordée en application de celle-ci. Comme la CNIL, la CADA a estimé que ce pouvoir de sanction, qui met en œuvre une **procédure quasi-juridictionnelle**, ne pourrait pas être exercé par le Défenseur des droits.

En second lieu, la CADA a fait valoir qu'elle était petite structure administrative **réactive et efficace**. Son délai d'intervention, de l'ordre de 35 jours, particulièrement court par rapport aux procédures administratives ou contentieuses habituelles, est une **garantie essentielle** pour l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs, car le retard pris dans la communication d'un document peut en réduire considérablement l'intérêt. Or, la CADA craint que son rattachement au Défenseur des droits ne mette à mal sa réactivité.

2. La nécessaire harmonisation des indemnités versées aux membres des autorités administratives indépendantes

Au cours d'une séance de questions orales, votre rapporteur a demandé au Gouvernement, le 17 novembre 2008, **de revaloriser l'indemnité** versée aux membres de la CNDS, estimant que, compte tenu de sa modicité – 170 euros par mois –, il serait presque moins humiliant de les déclarer bénévoles.

Soucieux de tenir compte de l'augmentation réelle de la charge de travail de la Commission, le Gouvernement a indiqué, dans sa réponse, qu'il était favorable à ce que le montant de cette indemnité soit réévalué à hauteur de 300 euros¹.

Votre rapporteur note que, pour être plus décent, ce nouveau montant n'en est pas moins encore **très modeste** au regard, d'une part, de l'indemnité versée au commissaire du Gouvernement (1.500 euros), d'autre part, de celle qui est, semble-t-il, accordée aux **membres des autres autorités administratives indépendantes**.

Si votre rapporteur n'a pas pu, faute de temps, réaliser d'étude comparative sur cette question, il apparaît en effet que certaines AAI sont mieux traitées que d'autres, ce qui paraît **difficilement justifiable**, sauf à établir une hiérarchie des droits que ces autorités sont chargés de protéger. Votre commission souhaite donc que le Gouvernement **harmonise** dans les meilleurs délais les indemnités versées aux membres des différentes AAI, en tenant compte de la charge de travail de ces derniers.

¹ La question de votre rapporteur et la réponse du Gouvernement sont disponibles sur Internet : http://www.senat.fr/seances/s200811/s20081117/s20081117_mono.html#par_335.

II. ETUDE SUR LE RAPPORT EFFICACITÉ/COÛT DES CORRESPONDANTS LOCAUX DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES

A l'issue du cycle d'auditions des autorités en charge de la protection des droits et libertés (2007-2008)¹, votre commission s'est interrogée sur l'opportunité, pour les autorités administratives indépendantes, de renforcer l'efficacité de leur action par la mise en place de **correspondants locaux**, sur le modèle des délégués du Médiateur de la République.

Souhaitant **poursuivre la réflexion** ainsi engagée, votre rapporteur a adressé un questionnaire à toutes les autorités administratives indépendantes rattachées au programme budgétaire « Protection des droits et libertés » ainsi qu'au Défenseur des enfants, avec pour objectif d'évaluer le rapport efficacité/coût des réseaux existants et, par voie de conséquence, l'intérêt de les développer ou d'en créer de nouveaux.

A. LE DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX DE CORRESPONDANTS LOCAUX

1. Le Médiateur de la République

a) *Un réseau ancien*

Si le Médiateur de la République a été créé en 1973, les premiers délégués, appelés à l'époque « correspondants du Médiateur », ont, eux, été désignés à partir de 1978 à raison d'un attaché de préfecture par département. Ils devaient servir de **relais** entre les usagers et les parlementaires pour leur indiquer la marche à suivre et les aider à constituer leur dossier qu'un parlementaire transmettrait au Médiateur.

En 1986, les correspondants deviennent **délégués**. Ce sont toujours des attachés de préfecture ou des anciens cadres de préfecture nommés par le Médiateur sur proposition du préfet. Leur compétence s'élargit puisqu'on leur reconnaît le droit de **traiter eux-mêmes les dossiers** si l'affaire concerne une décision prise par une administration locale.

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux Droits des Citoyens dans leurs Relations avec les Administrations donne, pour la première fois, une **existence légale aux délégués** et définit leur rôle.

¹ Voir supra : rapport d'information n° 353 (2007-2008) de M. Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois, « La protection du droit et des libertés fondamentales en France. Un cycle d'auditions de la commission des lois (2007-2008) » (27 mai 2008).

b) Un réseau en voie d'extension, de diversification et de professionnalisation

C'est également à partir de 2000 que le Médiateur décide d'élargir l'implantation de l'institution en créant de **nouvelles délégations hors préfecture**, au sein des structures d'accueil du public, telles que les Maisons de justice et du droit et les points d'accès au droit. Le nombre de délégués passe alors à **plus de 250 en 2001**.

A partir de 2005, le réseau des délégués connaît une **phase de diversification** de son champ d'intervention.

D'une part, en application d'une **convention entre le Médiateur et le garde des sceaux**, sont expérimentées des permanences de **délégués en milieu carcéral**. Cette expérimentation sur dix-huit mois s'étant révélée très positive, il est décidé de la généraliser, avec pour objectif de couvrir une grande partie de la population carcérale d'ici 2010. Les délégués interviennent soit au cas par cas dans les petits établissements soit à raison d'une permanence hebdomadaire dans les plus gros établissements pénitentiaires. Ce nouveau volet de leur activité a nécessité la création d'une dizaine de délégations supplémentaires.

D'autre part, afin de faciliter la mise en œuvre de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le Médiateur décide de désigner, à partir de 2005, un délégué dans chaque **Maison départementale des personnes handicapées**.

Le réseau des délégués compte aujourd'hui, au total, près de **290 délégués** et ne devrait pas, sans nouvelles modifications de leur champ de compétence, dépasser 300, voire 320, dans les années à venir.

Arrivé à **maturité**, ce réseau connaît depuis quelques années une **professionnalisation spectaculaire**, comme a pu le constater votre rapporteur lors de sa rencontre avec deux délégués du Médiateur dans les Yvelines, le jeudi 6 novembre dernier, MM. Louis Trujillo et Pierre Maurice. Cette professionnalisation apparaît au travers de plusieurs facteurs très favorables :

- **des conditions de travail relativement satisfaisantes** : tous les délégués disposent aujourd'hui d'un ordinateur portable et d'une connexion Internet (souvent en bas débit toutefois) leur permettant d'accéder aux ressources documentaires mises à disposition par l'institution, d'enregistrer les dossiers les plus significatifs qu'ils ont traités, de consulter ceux des autres et de communiquer entre eux et avec le siège, par voie électronique.

- **une formation régulière** : cet effort d'équipement s'est accompagné d'un effort important en matière de formation ; en 2007, l'institution a assuré 317 journées de formation pour ses délégués et 166 au cours du premier semestre 2008. Ces formations, assurées généralement par des spécialistes mis à disposition de l'institution, se déroulent dans les locaux de la Médiature. A titre d'illustration, la formation des 48 nouveaux « délégués prison » nommés en 2007 et 2008 a été assurée avec le concours de l'administration pénitentiaire ;

- une **évaluation régulière des délégués** : comme M. Pierre Maurice l'a indiqué à votre rapporteur, la mise régulière sur Intranet, par les délégués, de cinq ou six « dossiers significatifs » et de la manière dont ils ont été traités permet au Médiateur d'évaluer la qualité de ses délégués ;

- une **mutualisation des savoir-faire et des expériences** : aujourd'hui, dans 23 départements, et notamment dans ceux qui comptent plusieurs délégués, **175 d'entre eux, soit presque les deux tiers du réseau**, se retrouvent régulièrement pour des réunions de travail, placées sous l'égide du **coordonnateur** des délégués dans le département¹, réunions qui favorisent une approche commune des dossiers et leur apportent un appui supplémentaire. Ces échanges leur permettent parfois, en outre, de résoudre un dossier à plusieurs quand il s'agit de suivre le dossier d'une personne ayant eu plusieurs interlocuteurs d'un même organisme dans des lieux différents (nombreux cas avec les Assedic ou les caisses d'allocations familiales).

2. La HALDE

a) De l'expérimentation à la généralisation

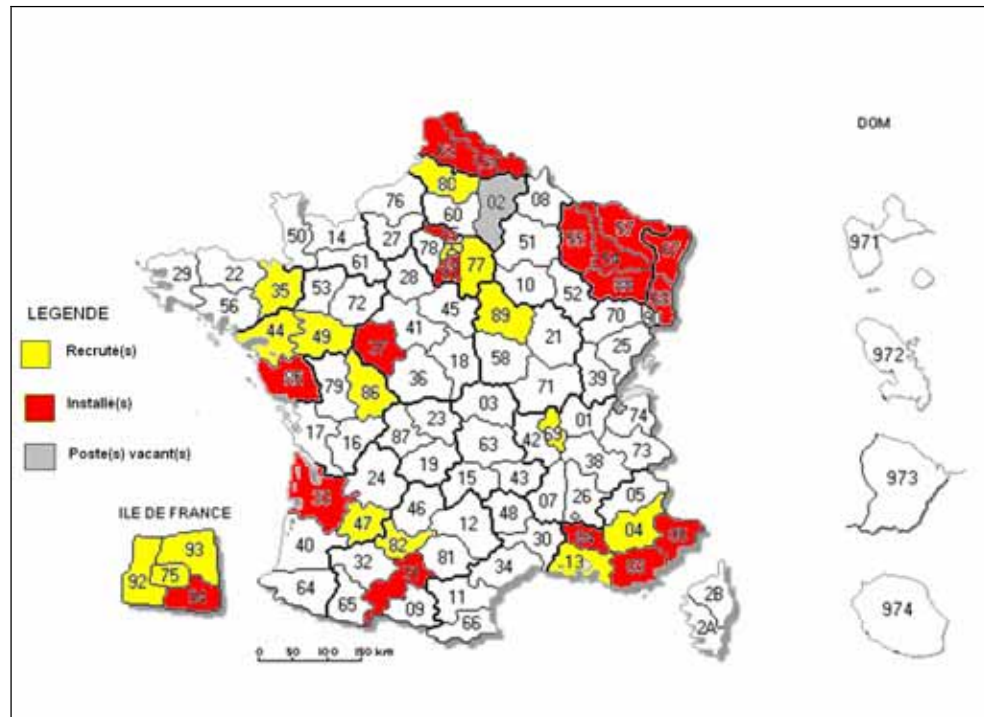
Après une phase d'expérimentation jugée concluante, la HALDE a décidé, par la délibération du 10 septembre 2007, que le dispositif des correspondants locaux pouvait être progressivement étendu à l'ensemble des régions françaises, considérant que « *la montée en charge des réclamations déposées à la HALDE justifie un accueil et une information territorialisés, une orientation et un traitement en termes de bons offices par des correspondants locaux* ».

Le réseau compte aujourd'hui **55 correspondants locaux dans 37 départements**. Ils ont quatre missions principales :

- accueillir dans des permanences hebdomadaires les personnes souhaitant déposer une réclamation à la HALDE, les informer de leurs droits et les aider éventuellement à la constitution du dossier de réclamation ;
- orienter les personnes vers les structures spécialisées de résolution amiable des conflits ;
- répondre aux demandes d'information des structures susceptibles d'accompagner des réclamants, leur apporter appui et contribuer à la diffusion des informations relatives à la HALDE, afin d'accroître sa notoriété ;
- contribuer à trouver toute solution permettant de traiter une réclamation, fondée sur une discrimination alléguée, lorsque celle-ci ne paraît pas justifier une instruction approfondie par la Direction des affaires juridiques de la HALDE.

¹ M. Louis Trujillo, rencontré par votre rapporteur, est d'ailleurs le coordonnateur des sept délégués du Médiateur dans les Yvelines.

Carte des correspondants locaux au 1^{er} novembre 2008



Source : HALDE

b) Les objectifs pour l'avenir

La HALDE a fait savoir à votre rapporteur qu'elle poursuivait à présent l'objectif d'une **couverture complète du territoire national** à la fin de l'année 2009, avec 150 correspondants environ, à raison d'au moins un par département et davantage dans les départements les plus peuplés.

3. Le Défenseur des enfants

a) Un réseau qui remonte à la création de l'autorité

Nommée en mai 2000, Mme Claire Brisset, première Défenseuse des enfants, a pris la décision, dès le mois de septembre de la même année, de créer un réseau de **correspondants territoriaux** sur le modèle des délégués du Médiateur de la République.

Si la loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants est muette sur cette question, les débats parlementaires précédant l'adoption de la loi avaient, en effet, mis en évidence l'importance d'un **maillage du territoire**.

b) Une organisation qui a prouvé son efficacité

Interrogée par votre rapporteur, Mme Dominique Versini, actuelle Défenseuse des enfants, a indiqué que la pratique avait **confirmé la pertinence d'un tel réseau**, et ce en raison du rôle essentiel **d'écoute, d'information et**

d'orientation des correspondants : par leur connaissance des acteurs publics et privés locaux, ils peuvent transmettre des éléments d'information utiles au service juridique de la Défenseure des Enfants, **seul habilité à traiter les réclamations**¹.

c) Un réseau en développement

Le réseau territorial s'est développé au fil des ans en fonction des crédits alloués à l'Institution. D'une **quinzaine** de correspondants à la fin de l'année 2001, ce nombre avait **doublé** à la fin de l'année 2002 pour atteindre **36** au 31 décembre 2003, puis **40** au 31 décembre 2004, **45** au 31 décembre 2005, **55** à la fin de l'année 2007 et **65** actuellement.

Mme Dominique Versini a jugé souhaitable d'installer à terme un **correspondant dans chaque département**, compte tenu de la compétence de cet échelon dans le domaine de l'enfance, tant au niveau des services de l'Etat que du Conseil général.

Elle a toutefois regretté que l'engagement du Gouvernement de lui allouer des crédits pour recruter chaque année **dix correspondants territoriaux supplémentaires** n'ait pas pu être respecté pour l'année 2009 en raison des restrictions budgétaires de l'Etat.

4. Le CSA

a) Le rôle d'instruction dévolu aux comités techniques radiophoniques

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel dispose également de **relais territoriaux**. Dénommés « comités techniques radiophoniques », ils ont été créés par l'article 29-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

Au nombre de **douze** en métropole et de **quatre** dans les collectivités d'outre-mer, ces comités sont présidés par un membre des juridictions administratives désigné par le vice-président du Conseil d'Etat et comprennent en outre jusqu'à six membres désignés par le CSA parmi des personnalités qualifiées.

Ils sont actuellement chargés de la seule **instruction des dossiers** de candidatures présentés par les **radios locales**, la décision revenant au CSA lui-même, à l'instar de l'organisation retenue pour le Défenseur des enfants.

¹ C'est ce qui distingue les correspondants territoriaux du Défenseur des enfants des délégués du Médiateur qui peuvent eux-mêmes traiter les réclamations.

Carte des comités techniques radiophoniques



Source : CSA

b) Vers un pouvoir décisionnel ?

Toutefois, l'article 49 du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, déposé à l'Assemblée nationale le 22 octobre dernier, prévoit la possibilité pour le CSA de conférer à ces comités un **rôle décisionnel** en matière d'autorisations temporaires d'émissions de radios ou télévisions locales, de modifications non substantielles des conventions conclues entre le CSA et ces opérateurs ou la reconduction de celles-ci.

5. Le cas particulier des « correspondants externes » de la CADA et de la CNIL

A défaut d'avoir mis en place des délégués membres de l'institution, deux autorités, la CADA et la CNIL, fonctionnent avec des **correspondants externes**.

a) Les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs

L'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre 2005 ont mis en place un dispositif original pour **relayer l'action de la CADA** en prévoyant la nomination de **personnes responsables de l'accès aux documents administratifs** par les ministres, les préfets, ainsi que par les régions, les départements, les communes et regroupements de communes de plus dix mille habitants, les établissements publics et autres organismes publics de plus de deux cents agents. **1300 personnes responsables ont déjà été désignées à ce titre.**

Membres des services, et non de la CADA, ces personnes servent **d'interface entre l'administration et la CADA**. Elles peuvent ainsi :

- aider leur administration à répondre rapidement aux demandes de communication qui leur sont adressées ;

- orienter les saisines de la CADA vers le service concerné pour lui permettre de répondre dans de brefs délais afin que la CADA puisse elle-même rendre son avis dans le délai d'un mois qui lui est imparti ;

- dresser un bilan des demandes qui sont traitées par son administration et en informer la CADA.

b) Les correspondants informatique et libertés

La CNIL s'appuie, pour l'exercice de ses missions, sur un réseau de correspondants informatique et libertés au sein des entreprises et des collectivités territoriales.

Comme l'a précisé M. Alex Türk, président de la CNIL, lors de son audition par votre commission le 5 novembre 2008, ces correspondants, au nombre de 4.350, représentent une **garantie** pour les organismes concernés et une **aide** pour l'élaboration et l'inventaire de leurs traitements de données. Il a regretté leur très faible implantation dans les collectivités territoriales, à la différence des entreprises.

B. UN BILAN POSITIF

Interrogé par votre rapporteur sur le rapport efficacité/coût des délégués, le Gouvernement a indiqué n'être pas favorable, par principe, au développement des réseaux délocalisés, qui sont, par nature, des « *sources de dépenses supplémentaires évidentes* ». Il a ajouté que « *la notion de proximité avec ceux dont on souhaite défendre les droits va bien au-delà de la proximité géographique, qui peut être compensée par les moyens modernes de communication* ».

Votre commission note toutefois que toutes les autorités administratives indépendantes dotées d'un réseau jugent **très satisfaisante** la déconcentration de leur organisation. Toutes mettent en avant trois arguments : les délégués apportent une réponse de proximité (1°), de qualité (2°) et pèsent relativement peu sur le budget des institutions (3°).

Si votre rapporteur reconnaît que son analyse, basée sur une consultation et un déplacement dans les Yvelines pour y rencontrer des délégués du Médiateur de la République, **doit être complétée dans les années à venir**, il conclut provisoirement au fonctionnement très positif des réseaux des AAI.

1. Une réponse de proximité

L'efficacité de l'échelon local résulte de deux facteurs essentiels.

D'une part, il **facilite le contact** avec le réclamant, contact d'autant plus précieux que ce dernier est souvent non seulement dérouté par la complexité du droit et des procédures, mais également peu à même de traduire sa requête par écrit, **y compris par mail**, contrairement à ce que semble indiquer le Gouvernement. La HALDE a parfaitement résumé l'intérêt qui s'attache pour l'utilisateur à cet échange direct :

« L'échelon local réduit le sentiment de distance et d'anonymat que peut parfois susciter l'adresse parisienne de la HALDE et son mode de saisine par écrit ou par Internet. Cela permet en outre de créer un contact de proximité avec le réclamant et de conférer un « visage humain » à la HALDE. »

D'autre part, l'échelon local **facilite le traitement des dossiers**. En effet, chaque délégué a son propre réseau de correspondants avec qui il peut traiter rapidement par téléphone ou par messagerie les dossiers qui lui sont soumis. A cela s'ajoute la possibilité de se rendre sur les lieux pour mieux apprécier la réalité d'une situation ou organiser des réunions entre les parties en cause.

Une **illustration** de ce double intérêt de l'échelon local a été fournie par M. Pierre Maurice, délégué du Médiateur de la République à la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, lors du déplacement de votre rapporteur dans cet établissement pénitentiaire. Le délégué a cité en exemple une intervention en février 2008 qui a permis de dénouer un grave conflit entre un prévenu et l'administration pénitentiaire.

Un prévenu détenu à la maison d'arrêt de Bois d'Arcy débute une grève de la faim et de la soif le lundi 11 février 2008 car il a demandé à ce que son fils bénéficie d'un parloir le samedi au lieu de la semaine et sa demande a été refusée au motif que les parloirs du samedi sont réservés aux condamnés.

Le même jour, ce détenu adresse un courrier au délégué du Médiateur en demandant à le rencontrer en urgence. Il lui explique qu'il a demandé une dérogation pour que la visite de son fils mineur soit possible le samedi, car son fils est en internat du lundi matin au vendredi après-midi. Il affirme avoir reçu une réponse orale négative, d'où sa grève de la faim et de la soif. Il ajoute que son fils a perdu sa mère en 2007, suite à un accident de voiture, et que son fils a besoin de le voir régulièrement.

Le délégué contacte aussitôt son interlocuteur référent au sein de l'établissement pénitentiaire et obtient rapidement son accord pour qu'une dérogation de parloir soit donnée à ce détenu.

Il demande néanmoins au détenu de :

- produire une attestation de l'internat indiquant les jours et heures où le jeune est indisponible,
- renoncer aux parloirs de la semaine au profit du parloir du samedi pour son fils,
- cesser la grève de la faim et de la soif.

Le délégué rédige immédiatement un courrier au détenu en l'invitant fortement à accepter et à satisfaire ces conditions. Dès le lendemain le détenu signifie à la direction qu'il accepte les conditions demandées et cesse sa grève de la faim et de la soif entamée 48 heures plus tôt.

Les accords de part et d'autre sont verbaux mais la confiance est rétablie.

Ce même jour, le délégué contacte la personne en charge du mineur pour lui demander de fournir à la direction de l'établissement, aussi rapidement que possible, l'attestation de l'internat. Les documents sont adressés à la Direction de l'Etablissement la semaine suivante.

Si ce genre de conflit est, de l'aveu même du délégué, assez rare, il reste que son intervention est appréciée par les détenus même quand elle porte sur des dossiers que **l'administration pénitentiaire pouvait parfaitement traiter elle-même**. En réponse à M. Arnaud Soleranski, directeur de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, qui s'interrogeait sur l'intérêt de saisir le délégué pour connaître l'état d'avancement d'un transfert, informations que ses services fournissent sans difficultés, M. Pierre Maurice a souligné que les détenus, au-delà de la réponse à leur question, avaient **besoin d'être écoutés** par un « *tiers de confiance* » et que l'échange constituait pour eux « *un exutoire* » et « *une soupe* ».

Votre rapporteur souscrit pleinement à cette analyse.

2. Un recrutement de qualité

L'efficacité de l'action du délégué ne tient pas seulement à sa présence territoriale mais également à **sa compétence**. Toutes les AAI en réseaux ont fait valoir que leurs correspondants étaient des **personnes de haut niveau, disponibles, motivées** et disposant déjà, au moment de leur recrutement, de **solides connaissances** juridiques ou administratives, complétées par une formation initiale et continue dispensée par le siège.

Si votre rapporteur n'a pas pu encore rencontrer des délégués de la HALDE et du Défenseur des enfants, il peut au moins attester **la qualité des délégués** du Médiateur qu'il a rencontrés à la préfecture de Versailles et à la maison d'arrêt de Bois d'Arcy le 5 novembre 2008, MM. Louis Trujillo, directeur régional des impôts à la retraite, et Pierre Maurice, ancien ingénieur informatique chez un grand constructeur automobile. Tous deux sont apparus comme des collaborateurs du Médiateur particulièrement **dynamiques et compétents**.

3. Un impact budgétaire très limité

Si les autorités se félicitent de l'action menée par leurs correspondants territoriaux, c'est enfin en raison de leur faible coût budgétaire annuel.

En effet, le Médiateur a estimé ce coût de **9.500 à 9.800 euros par délégué**, intégrant l'indemnisation mensuelle de 350 euros, les séances de formation, la dotation en ordinateurs portables et en abonnements téléphoniques, les frais de déplacements ainsi que les frais de gestion, assumés par le siège, pour assurer la coordination du réseau.

La Défenseure des enfants a, quant à elle, estimé ce coût à **6.700 euros**, soit près d'un tiers inférieur à celui du délégué du Médiateur. Cette différence, qui n'est pas liée au montant de l'indemnisation (égale à 370 euros mensuels), tient, semble-t-il, à une moindre fréquence des formations.

S'agissant du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, il a évalué à **11.000 euros** le coût annuel d'un contrôleur régional sur la base d'une indemnité mensuelle de 600 euros par mois pour un travail à temps partiel.

Enfin, le **coût des correspondants externes est quasi-nul** puisque les personnes désignées, qui sont généralement en poste dans les services juridiques (pour les relais de la CADA) ou les services informatiques (pour les correspondants informatique et libertés de la CNIL) des structures concernées, bénéficient déjà d'une rémunération et de bureaux. Le seul coût pour les AAI se limite à des **actions de formation** (envisagées par la CADA prochainement).

C. LES PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

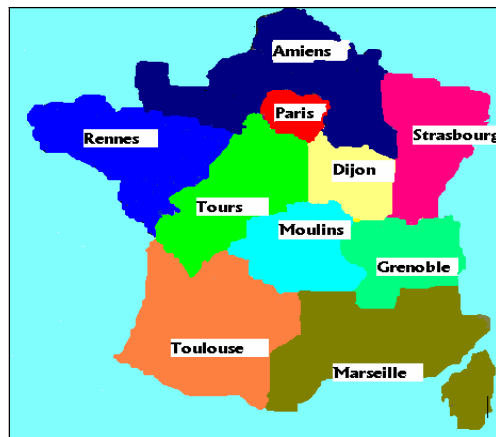
1. Le projet de la CNIL

Si, comme il l'a été indiqué précédemment, le rôle joué par les correspondants informatique et libertés est loin d'être négligeable, la CNIL souhaite **franchir une étape supplémentaire** en créant des antennes régionales faisant partie intégrante de l'institution.

En effet, la CNIL estime que les nouvelles compétences qui lui ont été attribuées par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 imposent, dans un souci d'efficacité, **un rapprochement géographique avec les entreprises, les administrations et les usagers**.

Lors de son audition par votre commission le 5 novembre dernier, M. Alex Türk, président de la CNIL, a indiqué que ce projet de déconcentration ne pourrait toutefois voir le jour qu'une fois intervenue la modification du **mode de financement de l'institution**. Il a expliqué qu'il appelait de ses vœux un système, calqué sur le système britannique, fondé non plus sur l'impôt, mais sur une redevance acquittée par les acteurs de l'informatique (collectivités territoriales ou entreprises d'une certaine taille), avec pour objectif une **augmentation de son budget**, seule à même de financer l'installation, dans deux ou trois ans, d'une dizaine d'antennes interrégionales, selon le schéma ci-dessous :

Projet d'implantation des délégations régionales de la CNIL



Source : CNIL

Votre commission est convaincue de l'intérêt d'une telle organisation et souhaite qu'elle soit mise en œuvre **le plus rapidement possible**.

2. D'autres AAI pourraient-elles utilement se doter d'un réseau ?

Il semble, au terme de cette étude, que toutes les AAI qui estimaient que l'existence d'un réseau était une source d'efficacité supplémentaire **l'ont déjà mis en place ou ont pour projet de le faire**.

Votre rapporteur s'est toutefois interrogé sur la pertinence d'une déconcentration de l'action du **Contrôleur général des lieux de privation de libertés**. Contacté par votre rapporteur sur ce point, M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général, a indiqué, comme il l'avait déjà fait lors de son audition par votre commission le 29 mai 2008, qu'il ne souhaitait pas pour l'heure l'institution de **contrôleurs régionaux**.

Il en a explicité les raisons :

- l'efficacité et la pérennité de l'institution reposent sur l'élaboration centralisée d'une **méthode de contrôle et d'une déontologie** propres à l'institution : « *mieux vaut une équipe resserrée autour de principes communs qu'une équipe plus étoffée mais avec des pratiques divergentes d'une région à l'autre* » a-t-il soutenu ;

- la création de contrôleurs régionaux pourrait, par ailleurs, avoir pour conséquence d'engorger l'institution de **réclamations individuelles**, alors que, d'une part, la mission fondamentale du Contrôleur général est de disposer d'une vision d'ensemble des structures privatives de libertés en France, d'autre part, que le traitement des cas particuliers relève davantage de la compétence des délégués du Médiateur dans les prisons ;

- enfin, tout en reconnaissant, comme le Médiateur de la République, la HALDE et le Défenseur des enfants, l'impact budgétaire limité d'un réseau de délégués locaux, M. Jean-Marie Delarue a souligné que le coût moyen annuel d'un contrôleur régional recruté à **temps partiel**, calculé sur la base d'une indemnité mensuelle de 600 euros, s'élèverait à environ 11.000 euros, ce qui

représenterait, à raison d'un contrôleur dans chacune des 26 régions, un budget de 286.000 euros, soit près de **9 % du budget annuel de l'institution** en 2009, ce qui lui a paru trop élevé. *A fortiori*, il a jugé impossible de financer la constitution d'un réseau de vingt-six contrôleurs régionaux recrutés à **temps complet**, réseau dont il estimait le coût global à 676.000 euros, soit plus de **21 % du budget annuel de l'institution** (sur la base d'un coût moyen annuel d'un contrôleur régional égal à 26.000 euros, incluant une indemnité mensuelle de 1.850 euros).

3. Quelle organisation territoriale pour le futur Défenseur des droits ?

Si votre commission a souligné la difficulté de regrouper, au niveau central, des autorités aussi diverses, **la difficulté est encore plus grande au plan local.**

Il paraît en effet difficile, dans l'hypothèse où le Défenseur des droits comprendrait plusieurs « **AAI à réseaux** », d'imaginer qu'une même personne, déléguée du Défenseur des droits, puisse, **seule, exercer les compétences actuellement dévolue à plusieurs**, comme l'ont indiqué tant le Médiateur de la République, la HALDE que la Défenseure des enfants.

Le Médiateur a mis en avant le risque de trop « *charger la barque* » sous peine de décourager les futurs candidats, ajoutant que « *si le champ d'intervention de la nouvelle institution est très élargi, peut se poser la question du maintien du statut de bénévole, et donc celle du coût de fonctionnement de l'Institution. Si la fonction de correspondant du défenseur des droits exige un travail à plein temps, le profil des candidats ne sera évidemment plus le même* ».

La HALDE, quant à elle, a estimé « *peu probable qu'une même personne soit en capacité réelle de réunir toutes les compétences au niveau local compte tenu de la technicité de chacun des domaines.* ».

Enfin, la Défenseure des enfants a jugé « *impossible qu'une seule personne réunisse toutes les compétences au niveau local, les champs d'intervention étant trop divers et spécialisés* ».

Votre commission souligne **la pertinence des préventions ainsi exprimées** et relève que si les correspondants des différentes AAI sont des bénévoles dévoués, **leur champ d'intervention est spécifique**, à telle enseigne que les échanges sont actuellement peu fréquents, en dehors des redirections de plaintes.

4. Le principal défi à relever : rompre l'isolement des délégués

Si, comme il l'a été précédemment indiqué, les délégués des AAI sont, dans leur très grande majorité, des personnes compétentes et disponibles, il n'en demeure pas moins que l'efficacité de leur action est parfois obérée par **leur**

isolement, ce qu'ont relevé en particulier le Médiateur de la République et la Défenseure des enfants.

Cet isolement, qui peut s'aggraver lorsque le délégué ne bénéficie pas de soutiens institutionnels au plan local, peut être **doublement préjudiciable** : d'une part, il peut conduire à une **démotivation** du délégué, d'autre part – ce qui est peut-être plus inquiétant encore- à un traitement des dossiers **éloigné du corps de doctrine de l'institution**. Or, comme l'a résumé M. Louis Trujillo, délégué du Médiateur, « *l'autonomie doit toujours s'exercer dans le cadre de l'institution* ».

C'est pourquoi votre rapporteur insiste sur la nécessité de **multiplier les échanges** avec les autres délégués de la même institution, par exemple par des actions fréquentes de formation au siège ou par des rencontres régulières entre délégués d'une même région.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et de l'amendement qu'elle vous soumet, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection des droits et libertés ».

ANNEXES

ANNEXE 1

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 59

Après l'article 59, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I) Dans le premier alinéa de l'article L. 1412-4 du code de la santé publique, les mots : « « programme intitulé : « Coordination du travail gouvernemental » » sont remplacés par les mots : « programme de la mission « Direction de l'action du gouvernement » relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales. ».

II) Dans le premier alinéa de l'article L. 2312-3 du code de la défense, les mots : « « programme intitulé : « Coordination du travail gouvernemental » » sont remplacés par les mots : « programme de la mission « Direction de l'action du gouvernement » relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales. ».

III) Dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 13 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, les mots : « programme intitulé : « Coordination du travail gouvernemental » » sont remplacés par les mots : « programme de la mission « Direction de l'action du gouvernement » relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales. ».

IV) Dans le premier alinéa de l'article 15 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur, les mots : « programme intitulé : « Coordination du travail gouvernemental » » sont remplacés par les mots : « programme de la mission « Direction de l'action du gouvernement » relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales. ».

V) Dans le premier alinéa de l'article 18 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques, les mots : « programme intitulé : « Coordination du travail gouvernemental » » sont remplacés par les mots : « programme de la mission « Direction de l'action du gouvernement » relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales. ».

VI) Dans la première phrase de l'article 14 de la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité, les mots : « programme intitulé : « Coordination du travail gouvernemental » » sont remplacés par les mots : « programme de la mission « Direction de l'action du gouvernement » relatif à la protection des droits et des libertés fondamentales. ».

OBJET

Cet amendement a pour objet de confirmer l'inscription des crédits de certaines autorités administratives indépendantes au nouveau programme « Protection des droits et libertés ».

En effet, à la demande du Sénat, la maquette de la **mission « Direction de l'action du Gouvernement »** a été modifiée dans le projet de loi de finances pour 2009, pour créer en son sein un nouveau programme intitulé « Protection des droits et libertés » regroupant les crédits des **autorités administratives indépendantes (AAI) qui concourent à la défense et à la protection des droits et libertés**, autorités qui relevaient auparavant du programme « Coordination du travail gouvernemental ».

En conséquence, l'amendement propose de modifier, par coordination, les dispositions faisant apparaître le programme « Coordination du travail gouvernemental » dans les lois portant création de quatre autorités (le Médiateur de la République, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité) ainsi que dans deux articles de codes (code de la santé publique pour le comité consultatif national d'éthique et code de la défense pour la commission nationale consultative de la Défense nationale).

Dans les deux cas, l'amendement fait référence à **la nature et non à l'intitulé du programme** sur lequel sont inscrits les crédits des AAI concernées, afin d'ouvrir la possibilité de modifier ultérieurement la maquette budgétaire ou l'intitulé du programme « Protection des droits et libertés ».

ANNEXE 2

AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

- *Auditions*

- **M. Alex Türk**, président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés
- **Mme Dominique Versini**, Défenseure des enfants
- **M. Jean-Paul Delevoye**, Médiateur de la République

- *Déplacement dans les Yvelines*

- Rencontre avec **MM. Louis Trujillo et Pierre Maurice**, délégués du Médiateur de la République
- Rencontre avec **M. Arnaud Solesranski**, directeur de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy