

## Sénat – CMP Défenseur des Droits

10 mars 2011

---

Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, comme vient de le rappeler excellemment le doyen Gélard, nous arrivons au terme de la procédure parlementaire.

Dans quelques instants, vous donnerez au Défenseur des droits, créé par la dernière révision constitutionnelle, les moyens de fonctionner. Avant d'entrer dans les détails – je serai bref, car le doyen Gélard a fort bien résumé les choses –, je voudrais insister sur le fait que les textes aujourd'hui soumis à l'examen du Sénat feront probablement du Défenseur des droits français l'*ombudsman* le plus puissant d'Europe. Il faut le savoir, et le dire !

Il faut replacer la création du Défenseur des droits dans un mouvement d'adoption, par l'actuelle majorité, de nombreux textes ayant eu pour objectif d'étendre la protection des libertés publiques. On ne le dit pas assez. Peu de gouvernements auront en effet porté aussi haut et aussi largement la protection des libertés publiques. Je tiens ainsi à rappeler quelques-uns des textes adoptés dans ce domaine par l'actuelle majorité : il s'agit d'abord de la question prioritaire de constitutionnalité, innovation dont nous constatons tous les jours l'efficacité – n'est-ce pas, monsieur Mézard ?...

À la question prioritaire de constitutionnalité, il faut ajouter la loi pénitentiaire, qui marque de vrais progrès, l'institution du contrôleur général des lieux de privation de liberté, ainsi que le projet de loi relatif à la garde à vue, adoptée par le Sénat voilà quelques jours. Ces textes vont dans le même sens, et le Défenseur des droits s'inscrit parfaitement dans cet ensemble.

Ainsi que cela a été dit, la commission mixte paritaire est parvenue à un accord. Le Gouvernement accepte l'exercice souverain par les parlementaires de leurs

attributions, au sein de la commission mixte paritaire. Monsieur le doyen Gélard, peut-être le texte d'origine n'était-il pas aussi imparfait que vous l'avez dit ?...

Nous sommes parvenus à un bon texte, qui donnera au Défenseur des droits tous les moyens de fonctionner.

Vous avez insisté à juste raison sur le rôle du Sénat, monsieur le rapporteur. Ainsi, dès la première lecture, le Sénat a étendu le périmètre de l'institution en y introduisant les missions de la HALDE et fixé les contours de l'organisation interne de la nouvelle autorité constitutionnelle. Il a prévu des adjoints spécialisés dans les principaux domaines d'intervention du Défenseur des droits, notamment un nommément désigné « Défenseur des enfants », ce qui assurera la visibilité de la mission de défense et de promotion des droits de l'enfant, domaine extrêmement sensible auquel nous sommes tous très attachés. Le Sénat a également considérablement développé les collèges placés auprès du Défenseur des droits, pour l'éclairer. Le Défenseur des droits disposera ainsi de tous les moyens propres à garantir l'efficacité de son action.

La commission mixte paritaire est parvenue à un accord. Par rapport au texte issu de l'Assemblée nationale, elle a souhaité modifier deux points majeurs, qu'a rappelés M. le rapporteur et sur lesquels je voudrais à mon tour insister.

Premièrement, grâce aux travaux de la commission mixte paritaire, le Défenseur des droits devra obligatoirement consulter les collèges placés auprès de lui lorsqu'il sera saisi d'une question nouvelle. Je me permets de rappeler à M. le rapporteur, éminent constitutionnaliste, que la Constitution, si elle prévoit l'existence des collèges, limite aussi leur rôle. Elle précise en effet que le Défenseur des droits « peut être assisté par un collègue », ni plus ni moins.

Les collèges ne disposent donc, selon la Constitution, d'aucun pouvoir de décision. Il leur appartient d'assister et d'éclairer le Défenseur des droits. La formule à laquelle s'est ralliée la commission mixte paritaire est bonne. En effet, le dispositif retenu permettra d'assurer la participation des collèges à l'élaboration de la pratique institutionnelle du Défenseur des droits, sans que ces derniers soient submergés par des milliers d'affaires ne présentant pas de difficulté particulière.

Le fonctionnement de la HALDE est d'ailleurs similaire, puisque la plus grande partie des affaires qu'elle traite ne sont pas examinées par des collèges. Le contraire serait impossible. Le Défenseur des enfants n'était assisté d'aucun collègue, et les conditions d'exercice de ses fonctions étaient néanmoins excellentes. Comme cela nous a été maintes fois répété, notamment par le Sénat. Sans collègue ni adjoint, le système fonctionnait bien.

Le Défenseur des droits sera assisté d'adjoints et de collègues ! Cela sera par conséquent bien mieux qu'auparavant ! Le Défenseur des droits aura plus de pouvoirs que le Défenseur des enfants, ne l'oublions pas.

Deuxièmement, la commission mixte paritaire a introduit l'obligation faite au Défenseur des droits d'explicitier les motifs pour lesquels il décide de ne pas donner suite à une réclamation dont il est saisi. Le Gouvernement n'était pas favorable à cette mesure pour des raisons de cohérence. Cette obligation demeurera sans sanction puisque les actes du Défenseur des droits ne feront pas grief et ne pourront par conséquent pas être déférés devant le juge. Il n'en reste pas moins vrai qu'il est normal qu'une institution au service de la protection des droits et libertés des personnes fasse connaître les raisons qui, très légitimement, peuvent la conduire à ne pas répondre favorablement à une demande. Le Gouvernement se range par conséquent sagement à la position du Parlement.

Les dispositions du projet de loi ordinaire relatives à la Commission nationale de l'informatique et des libertés ont été introduites par le Gouvernement à l'Assemblée nationale afin de permettre à cette commission de continuer à fonctionner. Tenons-nous-en à ce terme large. J'attire ici votre attention sur un point qui ne me paraît pas excellent. Toutefois, comme M. le rapporteur l'a dit, je pense que la CNIL aura la sagesse de ne pas utiliser les dispositions du texte qui ne sont pas excellentes.

Je souhaite enfin attirer l'attention du Sénat sur le dispositif choisi pour l'entrée en vigueur du Défenseur des droits. Celle-ci se fera en deux temps, afin de pallier la fin du mandat du Médiateur de la République, le 31 mars prochain.

Ainsi, dès la promulgation de la loi, un Défenseur des droits sera nommé et remplira les missions actuellement dévolues au Médiateur de la République. Deux mois plus

tard, le Défenseur des droits remplira la totalité des missions qui lui sont confiées. La commission mixte paritaire a précisé que les deux textes entreraient en vigueur de façon concomitante, notamment dans le cas où le Conseil Constitutionnel ne serait pas saisi des deux textes.

Telles étaient les observations que je souhaitais faire, tout en rappelant l'accord du Gouvernement sur les conclusions de la commission mixte paritaire.

15 mars 2011

---

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

Madame la présidente, monsieur le rapporteur des commissions mixtes paritaires, mesdames, messieurs les députés, le rapporteur vient de rappeler la situation dans laquelle nous nous trouvons au terme de la navette parlementaire.

Je veux à mon tour souligner la qualité du travail effectué par l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale, notamment par le rapporteur, la commission des lois et son président.

Dans quelques instants, vous donnerez au Défenseur des droits les moyens de fonctionner de sorte qu'il soit probablement l'*ombudsman* le plus puissant d'Europe.

Je rappelle que c'est le comité Balladur, avec le rapport sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, qui a suggéré la création de cette autorité.

La révision constitutionnelle votée en juillet 2008 l'a consacrée dans son article 71-1, en lui attribuant les missions de l'actuel Médiateur de la République et en renvoyant à la loi organique le soin de fixer ses attributions et ses modalités d'intervention.

Je ne reviendrai pas sur ce que le rapporteur vient de rappeler, mais je tiens à redire de façon très claire que l'institution du Défenseur des droits marque la création d'une autorité nouvelle, de rang constitutionnel, qui va absorber un certain nombre de compétences qui étaient exercées auparavant par des autorités administratives.

**M. René Dosière**. Eh oui ! Hélas, il va les absorber !

**M. Michel Mercier, *garde des sceaux*.** Ces compétences, et vous le savez bien, monsieur Dosière, il les exercera avec plus de pouvoir que n'en avaient les autorités administratives qu'il va désormais remplacer.

**M. René Dosière.** Mais il aura moins d'indépendance !

**Mme Marie-George Buffet.** Et il sera moins spécialisé !

**M. Michel Mercier, *garde des sceaux*.** Mais non !

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, seul M. le ministre a la parole.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Il nous provoque !

**M. René Dosière.** Eh oui ! Jusqu'au bout ! (*Sourires.*)

**M. Michel Mercier, *garde des sceaux*.** Je veux bien être interrompu ; c'est même un plaisir.

Je sais bien que M. Dosière, qui est un esprit fin et un juriste averti, ne croit pas un mot de ce qu'il vient de dire. Bien sûr, le Défenseur des droits sera indépendant, pour la simple raison que, étant nommé par le Président de la République selon les procédures prévues par l'article 13, il ne pourra pas être renouvelé dans son mandat.

**M. René Dosière.** C'est déjà le cas avec les autorités.

**M. Michel Mercier, *garde des sceaux*.** En droit public, c'est le fait qu'on fasse un seul mandat qui fonde l'indépendance de l'autorité.

Je voudrais également souligner le rôle très important qu'a joué le Parlement dans l'élaboration du statut du Défenseur des droits. Lorsqu'il crée le Défenseur des droits, le constituant le fait comme il convient s'agissant de la Constitution, de façon brève et impérative, laissant à la loi organique et à la loi ordinaire le soin d'organiser les choses. Tant le Sénat que l'Assemblée nationale ont apporté leur marque dans la création du Défenseur des droits et le texte qui va être adopté

dans quelques minutes sera le résultat d'un travail largement partagé entre le constituant, le Parlement et le Gouvernement.

Sans revenir sur le contenu parce qu'il a été très longuement débattu, je veux souligner que le texte sur lequel la commission mixte paritaire est parvenue à un accord comporte deux modifications majeures par rapport à la rédaction issue des travaux de l'Assemblée.

Premier point, le Défenseur des droits devra obligatoirement consulter les collègues placés auprès de lui lorsqu'il est saisi d'une question nouvelle. Il s'agit d'une avancée extrêmement importante.

**M. René Dosière.** Hum !

**M. Michel Mercier, *garde des sceaux*.** Mais si ! Ce n'était pas évident pourtant.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Disons que c'est moins pire.

**M. Michel Mercier, *garde des sceaux*.** Monsieur Urvoas, pourquoi vous torturer à inventer des expressions qui ne veulent pas dire grand-chose, alors qu'il suffit de reconnaître que c'est bien. C'est simple, clair et tout le monde comprend.

**M. René Dosière.** Ce sont les jeunes qui parlent ainsi.

**M. Michel Mercier, *garde des sceaux*.** Je vous crois assez, monsieur Dosière. Mais je suis sûr qu'il va s'améliorer. (*Sourires.*)

Le Défenseur des droits va donc devoir consulter le collège pour toute question nouvelle. Encore convient-il de dire clairement ce qu'est une question nouvelle. Une question nouvelle, ce n'est pas un dossier nouveau, c'est une question sur laquelle le Défenseur des droits ne s'est pas encore prononcé et sur laquelle il doit, avant de se prononcer, recueillir l'avis du collège compétent, désigné à cet effet. L'obligation qui pèse sur le Défenseur des droits existera chaque fois qu'il sera saisi d'un problème nouveau.

Un équilibre a été trouvé par la commission mixte paritaire, qui garantit la participation des collègues à l'élaboration de la pratique institutionnelle du

Défenseur des droits, tout en évitant l'encombrement des collègues par l'examen de tous les dossiers, notamment de ceux qui ne présentent aucune difficulté particulière. Le Gouvernement est tout à fait favorable à cette solution équilibrée, même s'il n'avait pas montré un grand enthousiasme au cours de la discussion. (*Sourires.*)

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier**, *rapporteur*. Ça, c'est vrai !

**M. Jean-Patrick Gille**. On peut le dire !

**M. Michel Mercier**, *garde des sceaux*. Mais c'est normal de le dire, la confection de la loi se fait à partir d'un dialogue. Le dialogue est productif et c'est très bien.

La seconde modification consiste à imposer au Défenseur des droits d'explicitier les motifs pour lesquels il décide de ne pas donner suite à une réclamation dont il est saisi.

Je reconnais que le Gouvernement n'était pas favorable à cette mesure, pour des raisons de cohérence : cette obligation demeurera sans sanction puisque les actes du Défenseur des droits ne feront pas grief et ne pourront par conséquent pas être déférés devant le juge. Il n'en reste pas moins vrai qu'il est normal qu'une institution au service de la protection des droits et libertés des personnes fasse connaître les raisons qui peuvent, très légitimement, conduire cette autorité à ne pas répondre favorablement à une demande. Le Gouvernement se range à la position du Parlement.

En ce qui concerne les dispositions du projet de loi ordinaire sur la Commission nationale de l'informatique et des libertés, je tiens à rappeler que le Gouvernement les avait introduites à l'Assemblée nationale par voie d'amendements, afin de mettre en conformité l'organisation de la CNIL avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950.

Je souhaite enfin appeler votre attention sur le dispositif choisi pour l'entrée en vigueur du Défenseur des droits. Celle-ci se fera en deux temps, afin de pallier la fin du mandat du Médiateur de la République le 31 mars prochain. Ainsi, dès la



promulgation de la loi, un Défenseur des droits sera nommé et remplira les missions actuellement dévolues au Médiateur de la République. Deux mois plus tard, le Défenseur des droits remplira la totalité des missions qui lui sont confiées. La commission mixte paritaire a précisé que l'entrée en vigueur des deux textes serait concomitante, notamment dans le cas où le Conseil constitutionnel ne serait pas saisi sur les deux textes.

Telles sont les observations que je souhaitais faire sur les conclusions de la commission mixte paritaire.

Pour terminer, je veux simplement rappeler à l'ensemble de la représentation nationale que, très naturellement, la création de ce Défenseur des droits doit être replacée dans un ensemble plus vaste de textes qui ont été adoptés par cette majorité au cours de la présente mandature, qui ont tous pour objectif de garantir une meilleure protection des droits et des libertés publiques, que ce soit l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité, la loi pénitentiaire, l'instauration de l'autorité inspectant les lieux de privation de liberté, ou le Défenseur des droits. Tous ces textes constituent un corpus extrêmement fort, destiné à faire en sorte que les droits fondamentaux et les libertés publiques garanties puissent mieux être garantis dans notre pays. En votant le texte qui résulte des travaux de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale ajoutera une pierre nouvelle à cet édifice. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

**M. René Dosière.** Vous rêvez en couleur, monsieur le ministre.