

N° 106

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

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 2010, 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 Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360**

**Sénat : 100 et 101 (annexe n° 16) (2009-2010)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE DÉDIÉ À LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</b> .....	8
<b>A. RENFORCER LA COHÉRENCE DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME</b> .....	8
1. <i>La composition actuelle du programme</i> .....	8
2. <i>Une cohérence à renforcer</i> .....	10
a) <i>Le rattachement budgétaire du Défenseur des enfants</i> .....	10
b) <i>Une inégale importance dans la défense des droits et libertés ?</i> .....	10
<b>B. MAINTENIR L’EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ</b> .....	14
1. <i>Un budget raisonnable en 2009</i> .....	14
2. <i>Un budget en progression en 2010</i> .....	14
<b>C. ABORDER SANS TABOU LA QUESTION DE L’IMPLANTATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES</b> .....	15
1. <i>Des coûts locatifs parfois déraisonnables</i> .....	15
2. <i>Les deux recommandations de votre commission</i> .....	17
3. <i>L’amendement de votre commission</i> .....	18
<b>D. UNE QUESTION EN SUSPENS : LA CRÉATION DU DÉFENSEUR DES DROITS RÉPOND-ELLE À L’OBJECTIF D’OPTIMISATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE ?</b> .....	19
1. <i>Le risque d’affaiblissement de la protection des droits mis en avant par la majorité des AAI</i> .....	20
a) <i>Le point de vue du Médiateur de la République</i> .....	22
b) <i>Le point de vue du Défenseur des enfants, de la CNDS, de la HALDE et de la CADA</i> .....	23
2. <i>Des avantages budgétaires peu évidents pour la majorité des AAI consultées</i> .....	24
a) <i>Le point de vue du Médiateur de la République</i> .....	24
b) <i>Le point de vue du Défenseur des enfants, de la CNDS, de la HALDE et de la CADA</i> .....	25
3. <i>La position de votre rapporteur</i> .....	25
<b>II. ÉTUDE SUR LE RAPPORT EFFICACITÉ/COÛT DES CORRESPONDANTS LOCAUX DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES</b> .....	26
<b>A. LA POURSUITE DU DÉVELOPPEMENT DES RÉSEAUX DE CORRESPONDANTS LOCAUX</b> .....	26
1. <i>Le Médiateur de la République</i> .....	26
a) <i>Un réseau ancien</i> .....	26
b) <i>Un réseau en voie d’extension, de diversification et de professionnalisation</i> .....	27
2. <i>La HALDE</i> .....	28
a) <i>De l’expérimentation à la généralisation</i> .....	28
b) <i>Les objectifs pour l’avenir</i> .....	30
3. <i>Le Défenseur des enfants</i> .....	30
a) <i>Un réseau qui remonte à la création de l’autorité</i> .....	30
b) <i>Une organisation qui a prouvé son efficacité</i> .....	30
c) <i>Un réseau en développement</i> .....	30
d) <i>D’opportunes initiatives pour renforcer l’efficacité du réseau des correspondants territoriaux</i> .....	31

4. <i>Le CSA</i> .....	31
5. <i>Le cas particulier des « correspondants externes » de la CADA et de la CNIL</i> .....	32
a) Les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs .....	32
b) Les correspondants « informatique et libertés » .....	32
<b>B. UN BILAN SATISFAISANT</b> .....	<b>33</b>
1. <i>Une réponse de proximité</i> .....	33
2. <i>Un recrutement de qualité</i> .....	34
3. <i>Un impact budgétaire très limité</i> .....	34
<b>C. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'AVENIR ?</b> .....	<b>35</b>
1. <i>Le projet de la CNIL</i> .....	35
2. <i>D'autres AAI pourraient-elles utilement se doter d'un réseau ?</i> .....	36
3. <i>Quelle organisation territoriale pour le futur Défenseur des droits ?</i> .....	36
4. <i>Le principal défi à relever : rompre l'isolement des délégués</i> .....	37
<b>ANNEXE 1 – AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	<b>39</b>
<b>ANNEXE 2 – AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR</b> ..	<b>41</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le jeudi 19 novembre 2009 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 2010 au **programme « Protection des droits et libertés »** de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis**, a déclaré avoir souhaité, à travers le rapport, examiner plus particulièrement plusieurs questions importantes :

- les crédits accordés au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, jeune institution aux moyens encore limités ;

- la question de l'implantation des autorités administratives indépendantes (AAI), plusieurs rapports ayant relevé le montant particulièrement élevé des coûts locatifs supportés par certaines d'entre elles ; il a relevé que les AAI pouvaient, sans dommage pour le bon accomplissement de leurs missions, délaisser le centre de Paris, voire s'installer en proche banlieue ;

- le ratio prévisionnel efficacité/coût du futur Défenseur des droits ; il a souligné, à cet égard, que tant le Défenseur des enfants, la CNDS, la HALDE que la CADA avaient exprimé auprès de lui la crainte que cette nouvelle autorité n'affaiblisse la protection des droits en France sans générer d'économies budgétaires ;

- la pertinence du choix, opéré par certaines AAI, de mettre en place des relais territoriaux composés de bénévoles.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis**, a signalé l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement tendant à réduire le budget de fonctionnement de la HALDE proposé par le Gouvernement pour 2010.

La commission n'a pas jugé pertinent le principal argument avancé par les députés, à savoir le caractère prohibitif du loyer acquitté par la HALDE. En effet, tant que la renégociation du bail n'a pas abouti, la réduction des marges de manœuvre budgétaires de l'autorité risquerait de la mettre en difficultés pour honorer son loyer.

En conséquence, la commission a adopté **un amendement** afin de rétablir les crédits de la HALDE, tels que prévus dans le projet de loi de finances pour 2010.

**Sous le bénéfice de cet amendement, 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 2010.**



Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur le programme « Protection des droits et libertés ». Ce programme, créé l'an passé, a couronné plusieurs années d'initiatives du Sénat en ce sens. Il regroupe l'ensemble des autorités administratives indépendantes qui participent directement à la protection des droits et libertés.

Outre l'examen du périmètre de ce programme, cet avis budgétaire permet à votre commission cette année :

- d'examiner les crédits accordés au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;

- d'aborder sans tabou la question de l'implantation des autorités administratives indépendantes (AAI), plusieurs rapports ayant dénoncé le montant particulièrement élevé des coûts locatifs supportés par certaines d'entre elles ;

- d'apprécier le ratio prévisionnel efficacité/coût du futur Défenseur des droits, sujet d'autant plus important que le Sénat aura à se prononcer, dans les prochains mois, sur les projets de loi organique et ordinaire définissant les attributions et les modalités d'intervention de cette nouvelle autorité ainsi que, ultérieurement, sur le choix du titulaire de la fonction ;

- de s'interroger sur la pertinence du choix, opéré par certaines AAI, de mettre en place de relais territoriaux composés de bénévoles.

## I. UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE DÉDIÉ À LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

A titre liminaire, votre rapporteur rappelle que le présent programme, créé l'an passé, est né de la volonté renouvelée du Sénat de **sanctuariser** les crédits des autorités administratives indépendantes (AAI) en charge de la protection des droits et libertés. L'objectif était de neutraliser le principe de fongibilité asymétrique des crédits, institué par la LOLF, de nature à fragiliser ces autorités<sup>1</sup>.

Cette volonté s'est exprimée au travers d'**amendements** adoptés par notre assemblée lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2006, 2007 et 2008, mais systématiquement écartés par l'Assemblée nationale puis par la commission mixte paritaire.

Cette dernière a toutefois décidé, en décembre 2007, la création d'un **groupe de travail** chargé de réexaminer la question.

Comprenant Mme Jacqueline Gourault, MM. Patrice Gélard, François Marc et Michel Moreigne, ainsi que le député M. Jean-Pierre Brard<sup>2</sup>, 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 et l'architecture budgétaire a été modifiée en conséquence l'année dernière.

C'est donc la **deuxième année** que le programme spécifique « Protection des droits et libertés » est présenté par le Gouvernement.

### A. RENFORCER LA COHÉRENCE DU PÉRIMÈTRE DU PROGRAMME

#### 1. La composition actuelle du programme

Le 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 ;

---

<sup>1</sup> Voir sur ce point le rapport d'information n° 404 (2005-2006) de M. Patrice Gélard « 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>.

<sup>2</sup> Voir le rapport de l'an passé de votre rapporteur : <http://www.senat.fr/rap/a08-104-8/a08-104-8.html>

- 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.

Comme l'an passé, 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.**

Rappelons, en premier lieu, que le rattachement de la CNIL aux autres autorités administratives indépendantes en charge de la protection des droits et libertés répondait 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.

De même, dans leur rapport budgétaire « 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.* »

Enfin, le groupe de travail précité avait 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.

En second lieu, le programme comprend, comme l'an passé, **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.* »<sup>1</sup>

## 2. Une cohérence à renforcer

### a) *Le rattachement budgétaire du Défenseur des enfants*

L'an passé, votre rapporteur avait rappelé 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* » et avait, en conséquence, rattaché ses crédits à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Votre rapporteur, comme M. Yves Krattinger, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances, des crédits relatifs au présent programme, avaient jugé **anormale** cette situation au regard des principes de la LOLF et souhaité que le **Gouvernement modifie la maquette budgétaire** pour que les crédits du Défenseur des enfants figurent bien dans le programme « *Protection des droits et libertés* ».

Votre rapporteur regrette que pareille évolution n'ait pas été décidée par le Gouvernement, alors même que tant le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits que celui relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (*cf infra*) soulignent que le **Défenseur des enfants est bien considéré par le Gouvernement comme une instance en charge de la protection des droits.**

### b) *Une inégale importance dans la défense des droits et libertés ?*

D'aucuns considèrent que le projet de loi organique relatif au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution risque de créer, au sein de ce programme, une **hiérarchie officielle** entre les autorités jugées essentielles pour la protection des droits et les autres.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 414 (2006-2007) de M. Jean-Jacques Hyst, 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](http://www.senat.fr/rap/l06-414/l06-414_mono.html).

Ils soulignent que ce texte, adopté par l'Assemblée nationale et en instance au Sénat, détermine la liste des emplois et fonctions pour lesquels le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée et ce, compte tenu notamment de « *leur importance pour la garantie des droits et libertés* ».

Ils estiment ainsi que les autorités du programme non visées par le projet de loi organique pourraient être regardées comme jouant, en matière de protection des droits et libertés, un **rôle secondaire** au regard de celui des autorités concernées, à savoir :

- le Médiateur de la République ;
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;
- le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Notons d'emblée que l'Assemblée nationale a opportunément complété le projet de loi organique pour prévoir **l'intégration dans cette liste de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)**. Il ne fait aucun doute pour votre rapporteur, membre de cette autorité en qualité de sénateur, qu'elle joue un **rôle essentiel** dans la protection des droits et libertés : elle émet des avis et recommandations aux autorités publiques pour remédier aux manquements constatés ou en prévenir le renouvellement ; elle peut également porter des faits à la connaissance du procureur de la République.

Lors de son audition par M. Charles de La Verpillière, rapporteur du projet de loi organique au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, M. Roger Beauvois, président de la CNDS, a indiqué que la seule raison pouvant éventuellement expliquer cette omission dans le texte initial déposé par le Gouvernement était la perspective d'une inclusion des missions de la CNDS dans les compétences du futur Défenseur des droits, prévu par l'article 71-1 de la Constitution. Toutefois, le rapport de l'Assemblée nationale juge peu convaincant cet argument, soulignant que le futur Défenseur des droits devrait également reprendre, selon le texte déposé par le Gouvernement, les fonctions actuelles du Médiateur de la République ainsi que du Défenseur des enfants, **qui figurent pourtant dans la liste établie par le Gouvernement** ; à l'initiative de sa commission des lois, l'Assemblée nationale a donc inclus la CNDS dans la liste des emplois soumis à l'avis des commissions parlementaires et renvoyé au Parlement, lors de l'examen du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, le soin de tirer toutes les conséquences du périmètre d'intervention du Défenseur qui sera décidé, ce dont se félicite votre rapporteur.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 1923 déposé le 16 septembre 2009, disponible sur Internet : [http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1922.asp#P224\\_40321#P224\\_40321](http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1922.asp#P224_40321#P224_40321)

En outre, M. Roger Beauvois a indiqué à votre rapporteur, que l'inclusion de la CNDS dans la liste susmentionnée avait été préconisée par le **Conseil d'Etat** dans son avis sur le projet de loi organique mais que, pour des raisons qui lui avaient échappé, le Gouvernement avait décidé de ne pas le suivre sur ce point.

Ainsi, sur les **onze** autorités que compte le programme, **six** feraient, selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, l'objet d'une procédure de nomination par le Président de la République, encadrée par le Parlement.

### **Comment comprendre l'exclusion des cinq autres autorités ?**

En premier lieu, ni la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) ni la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) **ne figurent dans la liste**, contrairement aux préconisations du rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>ème</sup> République (dit « rapport Balladur »).

Dans le cas de la CCSDN, son président, interrogé par votre rapporteur, a estimé, comme il l'avait d'ailleurs fait lors de son audition par la commission des lois le 10 juin 2009<sup>1</sup>, qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur l'opportunité d'inclure la CCSDN dans la liste, l'application de l'article 13 de la Constitution relevant de l'appréciation souveraine du législateur organique. Il a toutefois précisé qu'à la lecture des critères définis dans le projet de la loi organique, notamment celui de la « garantie des droits et libertés », il ne faisait aucun doute que le président de la CCSDN participait au sein de cette structure à **l'exercice d'une telle garantie**. Il a ajouté que le rôle du président dans l'animation et l'administration de la Commission était essentiel, puisqu'il représentait « *l'élément permanent de cette structure, instruisant au nom de la Commission les dossiers et préparant les ordres du jour de la Commission statuant en sa forme plénière* ». Il a également rappelé que la pratique de « l'avis préalable » à la mise en place de toute interception de sécurité -pratique qui va au-delà de la lettre de la loi du 10 juillet 1991<sup>2</sup>, laquelle prévoit seulement un pouvoir de recommandation d'interruption d'une **interception déjà décidée**- a considérablement renforcé la responsabilité de la Commission et celle de son président.

L'Assemblée nationale a toutefois considéré qu'**un argument essentiel militait en faveur du maintien de l'exclusion de la liste précitée** : le président de la CCSDN est choisi par le Président de la République sur **une liste de quatre noms**, établie conjointement par le Vice-président du Conseil d'État et le Premier président de la Cour de cassation, ce qui garantit, dans une large mesure, l'indépendance et la compétence des personnes nommées à ces fonctions.

---

<sup>1</sup> Le compte-rendu de l'audition est disponible sur Internet <http://www.senat.fr/bulletin/20090608/lois.html#toc2>

<sup>2</sup> Loi n° 91-646 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques. Cette loi a strictement encadré les écoutes administratives et a créé la CCSDN.

Ce même argument peut s'appliquer à la nomination du président de la **Commission consultative du secret de la défense nationale**, choisi sur une liste de six noms établie conjointement par le Vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour des comptes et le Premier président de la Cour de cassation.

S'agissant des **trois autres autorités** du programme, exclues de la liste, à savoir la CNIL, la CADA et la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), **leur président n'est pas nommé par le Président de la République** et ne peut donc relever de la procédure visée au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

En ce qui concerne la CNIL, le président est élu **par ses membres en son sein**. Il serait certes possible de soumettre à l'avis des commissions permanentes compétentes des deux assemblées les propositions de nomination des trois personnalités qualifiées membres de la CNIL nommées par le Président de la République en Conseil des ministres, mais ces personnalités qualifiées ne composent qu'une petite partie du collège (trois des dix-sept membres<sup>1</sup>).

Quant à la CADA, elle est présidée par un membre du Conseil d'Etat désigné par le Vice-président du Conseil d'Etat.

Enfin, le président de la CNCDH est nommé par arrêté du Premier ministre parmi les membres de la Commission.

Ainsi, selon l'Assemblée nationale, les cinq autorités du programme évoquées plus haut ne figurent-elles pas sur la liste que parce que le pouvoir de nomination du Président de la République est **déjà fortement encadré** (CNCIS et CCSDN) ou parce que leur président **n'est pas nommé par celui-ci** (CNIL, CADA et CNCDH).

En tout état de cause, quelle que soit la position qui sera prise par notre assemblée lors de l'examen du projet de loi organique, votre rapporteur considère qu'**aucune hiérarchie officielle** ne pourrait découler du projet de loi organique relatif au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et, ainsi, **qu'aucune conséquence budgétaire ne devrait en résulter dans les années à venir**.

---

<sup>1</sup> Et bientôt dix-huit avec la création du Défenseur des droits qui serait membre de droit du collège de la CNIL.

## **B. MAINTENIR L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ**

### **1. Un budget raisonnable en 2009**

L'an passé, votre rapporteur avait jugé **raisonnable** le budget alloué au Contrôleur général des lieux de privation de liberté en 2009 -près de 3,2 millions d'euros- budget qui devait lui permettre de **poursuivre sa montée en puissance**, d'une part, en **rémunérant dix-huit personnes** (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 finançant **environ 150 visites de sites sur l'année**, d'une durée de quatre à cinq jours : une cinquantaine en région parisienne, une centaine en province et deux outre-mer.

### **2. Un budget en progression en 2010**

Le budget proposé par le Gouvernement pour 2010 **progresses de 5,2 %** (3,3 millions d'euros). En réponse au questionnaire qui lui avait été adressé par votre rapporteur, le Contrôleur général a indiqué que ce budget lui permettrait de **renforcer les moyens humains** de l'institution et ainsi<sup>1</sup> :

- d'effectuer autant de visites qu'en 2009 mais **plus longues**

L'institution a en effet émis le souhait, non pas d'effectuer plus de visites, mais d'en **augmenter la durée** afin d'« *améliorer la véracité des constats opérés, en particulier dans les établissements hospitaliers et pénitentiaires* ». La durée pourrait ainsi passer à **dix jours** contre quatre à cinq jours aujourd'hui.

Ce faisant, votre rapporteur note que l'institution n'effectuera pas plus de 150 visites en 2010, ce qui peut paraître faible comparé aux 5.500 lieux de privation de liberté existant en France.

Le Contrôleur a toutefois objecté, d'une part, que nombre de ces lieux **n'hébergent guère de personnes captives** (tel est le cas de nombreuses brigades de gendarmerie), d'autre part, et surtout, qu'il existait de **grandes similitudes** dans « *l'état, l'organisation ou le fonctionnement* » (article 9 de la loi du 30 octobre 2007 relative au contrôle général) des lieux visités, ce qui permet naturellement au Contrôleur général, lorsqu'il adresse des recommandations aux ministres, de leur donner une portée générale (cf. par exemple les recommandations publiées en dernier lieu au Journal officiel du 2 juillet 2009 relatives au centre hospitalier Esquirol de Limoges), sans s'arrêter à un établissement précis. » ;

- de traiter des **courriers de plus en plus nombreux**

---

<sup>1</sup> Voir aussi le rapport pour avis présenté par M. Jean-René Lecerf sur les crédits alloués à l'administration pénitentiaire.

Rappelons que le Contrôleur général peut être saisi par toute personne physique de circonstances dont l'auteur de la saisine estime qu'elles sont contraires à ses droits fondamentaux. Jusqu'à présent, les réclamations concernent, pour l'essentiel, les conditions de détention. Compte tenu de la notoriété grandissante de l'institution, le volume du courrier reçu devrait être **multiplié par six en 2009** par rapport à l'année précédente.

Le Contrôleur se fixe comme objectif, en 2010, non seulement, de répondre à l'ensemble de ces sollicitations dans des délais « *relativement brefs* », mais également « *lorsque cela s'avère nécessaire de mener une enquête sur pièces et sur place afin de vérifier la réalité des faits allégués, ce qui n'était pas possible jusqu'alors* ».

Par ailleurs, votre rapporteur avait relevé que le rapport d'activité du Contrôleur général, publié le 8 avril 2009, notait que, compte tenu de son budget, l'institution avait dû renoncer à **l'achat d'un second véhicule** qui lui était pourtant nécessaire pour que ses équipes puissent se rendre dans les établissements (brigades de gendarmerie, par exemple) très éloignés des dessertes de transport en commun.

C'est pourquoi il a adressé un questionnaire à l'institution afin de savoir si le budget 2010 lui permettrait de se doter du second véhicule souhaité.

Elle a répondu qu'il était finalement « *recherché, au vu du bilan financier des déplacements menés depuis septembre 2008, si les coûts de location de véhicules pour certaines missions ne pourraient pas être inférieurs au coût d'entretien d'un véhicule neuf.* »

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, votre rapporteur souhaite que **l'effort budgétaire** en faveur du Contrôleur général **soit maintenu, voire accentué, dans les années à venir.**

### ***C. ABORDER SANS TABOU LA QUESTION DE L'IMPLANTATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES***

#### **1. Des coûts locatifs parfois déraisonnables**

Comme l'an passé, votre rapporteur a souhaité porter son attention sur les loyers acquittés par certaines autorités administratives.

En premier lieu, votre rapporteur s'était l'année dernière étonné du montant particulièrement élevé du loyer du Médiateur de la République. Rappelons que l'institution a conclu, le 1<sup>er</sup> décembre 2002, un bail de neuf ans rue Saint-Florentin, dans le VIII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, **un des quartiers les plus onéreux de la capitale.** Le loyer annuel s'est élevé à **2,4 millions d'euros** en 2009, soit 22 % du budget annuel de l'institution.

Interrogé à nouveau par votre rapporteur, le Médiateur de la République, après avoir rappelé qu'il ne pouvait pas quitter les lieux avant le terme du bail sauf à trouver un 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 revu à la baisse » le loyer prévu pour 2010 ayant été ramené après négociation de 2,51 à 1,94 million d'euros (484 euros/m<sup>2</sup>), soit une **diminution** de près de 23 %.*

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 », a relevé l'an passé l'importance des **coûts locatifs supportés par certaines autorités administratives indépendantes**, citant, outre le **Médiateur de la République**, la **HALDE**, implantée dans le IX<sup>ème</sup> arrondissement de Paris (570 euros/m<sup>2</sup>, soit 1,3 million d'euros par an) et le **CSA**, situé dans le XV<sup>ème</sup> arrondissement (563 euros/m<sup>2</sup>, soit près de 3,9 millions d'euros par an)<sup>1</sup>. Elle avait appelé de ses vœux « *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* ».

Un nouveau rapport de notre collègue Mme Nicole Bricq, publié le 1<sup>er</sup> juillet 2009, dénonce, à nouveau, certains errements dans la politique de l'« Etat locataire »<sup>2</sup>. Il souligne en particulier que de nombreux immeubles d'autorités administratives indépendantes présentent des ratios d'occupation des surfaces **sensiblement éloignés de la norme cible de 12 m<sup>2</sup> par agent** fixée par le Gouvernement, citant le CSA (24 m<sup>2</sup>/agent) et surtout la HALDE (27 m<sup>2</sup> par agent) qui n'a pas vocation à recevoir du public.

Interrogé par votre rapporteur sur ces ratios, le CSA met en avant l'importance des espaces de réunion et d'accueil nécessaires à la réalisation des missions du Conseil (auditions).

Quant à la HALDE, elle a reconnu qu'il n'était pas indispensable qu'elle soit implantée à Paris mais a souhaité une installation au moins en région parisienne.

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 99 (2008-2009) de M. Jean-Pierre FOURCADE et Mme Nicole BRICQ, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 novembre 2008, rapport disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l08-099-312/l08-099-312.html>

<sup>2</sup> Rapport d'information de Mme Nicole BRICQ, fait au nom de la commission des finances, rapport n° 510 (2008-2009) du 1<sup>er</sup> juillet 2009 disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-510-notice.html>

## 2. Les deux recommandations de votre commission

Face à cette situation, votre commission présente **deux recommandations** :

- Toujours tenter la renégociation des baux

Comme il a été dit, le loyer du Médiateur de la République a été **efficacement renégocié**.

A cet égard, il importe de noter que la Cour des comptes a souligné le 1<sup>er</sup> septembre 2009 que des « *évolutions favorables* » étaient intervenues concernant la situation immobilière de la Médiature. La Cour prend acte que le Médiateur de la République a tenté de mettre fin à cette situation dès sa nomination en 2004, constate qu'il n'a pas été possible d'envisager un déménagement compte tenu des conditions fixées par le bail et **exprime sa satisfaction devant la renégociation substantielle des termes de celui-ci concernant les travaux engagés à la charge du propriétaire, la suppression du surloyer, le gel du loyer et la limitation de son indexation jusqu'en 2014**.

De même :

- le CSA a fait savoir à votre rapporteur que, « *soucieux de respecter les principes de la politique immobilière de l'Etat* », il avait « *longuement négocié* » avec le bailleur afin d'obtenir, à défaut d'une réduction du loyer pour 2010, une **stagnation** de ce dernier ;

- la Défenseure des enfants a souligné qu'à la faveur du récent renouvellement de son bail, l'institution a **négocié une baisse de son loyer**, dès 2009, de 10,4 % et le plafonnement des hausses annuelles à venir à 4 % avec répercussion en 2009 et 2010 de la baisse probable de l'indice du coût de la construction ;

- la HALDE a demandé à France Domaine de l'assister dans une tentative de renégociation de son loyer auprès du propriétaire.

**Votre rapporteur ne peut que saluer de telles démarches vertueuses et en souhaiter la généralisation.**

Il semble d'ailleurs que, au-delà de ces quatre exemples, France Domaine envisage de **systématiser ces renégociations**, en mettant à profit les opportunités de marché actuelles et en s'appuyant sur des prestataires privés afin de garantir une négociation professionnelle.

- Lever le tabou de l'installation au-delà du périphérique parisien

Votre rapporteur avait, l'an passé, souligné que les autorités administratives indépendantes pouvaient, sans dommage pour le bon accomplissement de leurs missions, **délaissier le centre de Paris, voire s'installer en proche banlieue.**

Dans son rapport précité du 1<sup>er</sup> juillet 2009, notre collègue Mme Nicole Bricq rejoint son analyse.

De même, le Gouvernement, interrogé par votre rapporteur, reconnaît qu'une localisation en périphérie de Paris ou en proche banlieue permet de concilier les **avantages du bassin parisien** (ressources humaines, facilité de transports, contacts plus aisés avec les administrations, les sièges des grandes entreprises, les medias, l'étranger...) avec des **loyers raisonnables**. Il cite ainsi l'exemple du Contrôleur général des lieux de privation de liberté situé dans le 19<sup>ème</sup> arrondissement.

Certes, le CSA objecte que sa situation géographique lui permet « *de rester proche du secteur audiovisuel -TF1- Radio France - France Télévisions - Canal +* ». On peut toutefois souligner que des locaux à Issy-les-Moulineaux seraient, en moyenne, 25 % moins onéreux et n'éloigneraient pas beaucoup le CSA de ses interlocuteurs habituels.

Votre rapporteur soutient que non seulement un déménagement ferait faire à l'Etat de **substantielles économies**, mais encore qu'il pourrait être l'occasion de trouver des **locaux fonctionnels et adaptés** aux besoins des institutions. Le rapport précité du 1<sup>er</sup> juillet 2009 a ainsi souligné que les locaux du Médiateur sont « *anciens, peu pratiques et médiocrement aménagés* » et qu'à l'inverse « *les bureaux de la HALDE, par leurs surfaces et leur aménagement, s'apparentent à ceux d'un quartier général de grande entreprise* ».

### **3. L'amendement de votre commission**

Votre commission a adopté **un amendement** visant à **rétablir les crédits accordés par le Gouvernement pour la HALDE en 2010.**

En effet, à l'initiative du député M. Jean-Luc Warsmann, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à limiter la hausse du budget de fonctionnement de la HALDE à 1 % au lieu des 11,3 % proposés par le Gouvernement. Le principal argument qui a été avancé par les députés pour soutenir l'amendement concerne le loyer acquitté par la HALDE, jugé prohibitif.

Toutefois, comme indiqué précédemment, la HALDE est en cours de renégociation des conditions de son contrat de bail ; tant que cette démarche n'a pas abouti, la réduction des marges de manœuvre budgétaires de l'autorité risquerait de la mettre en difficultés pour honorer son loyer.

En conséquence, la commission a adopté un amendement<sup>1</sup> afin de rétablir les crédits de la HALDE, tels que prévus dans le projet de loi de finances pour 2010.

**D. UNE QUESTION EN SUSPENS : LA CRÉATION DU DÉFENSEUR DES DROITS RÉPOND-ELLE À L'OBJECTIF D'OPTIMISATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE ?**

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. ».*

La ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a présenté au conseil des ministres du 9 septembre 2009 le **projet de loi organique** relatif au Défenseur des droits ainsi que le **projet de loi ordinaire** qui l'accompagne puis déposé les deux textes sur le bureau du Sénat. Ceux-ci devraient être examinés par notre assemblée au cours du premier semestre 2010<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'amendement figure en annexe 1 du présent rapport.

<sup>2</sup> La date butoir du 1<sup>er</sup> mars 2009, qui concerne de nombreuses dispositions de la réforme constitutionnelle, n'est pas applicable à l'article 71-1 relatif au Défenseur des droits.

L'objectif affiché du Gouvernement au travers de la création du Défenseur des droits est d'« *aller plus loin encore dans la protection des libertés fondamentales* »<sup>1</sup>, moyennant un « *accroissement modéré de l'enveloppe budgétaire totale* »<sup>2</sup>. Autrement dit, le Défenseur « *ferait plus avec pratiquement autant qu'avant* » et répondrait ainsi à l'objectif d'**optimisation de la dépense publique**.

Comme l'an passé, votre rapporteur a interrogé toutes les autorités administratives indépendantes, susceptibles d'être concernées, dans les prochains mois, par la création du Défenseur des droits afin de recueillir leur analyse sur la création de cette institution, et plus précisément cette année, sur son **ratio prévisionnel efficacité/coût**.

Il ressort de ces consultations qu'à l'exception du Médiateur, toutes considèrent que le Défenseur **risque d'affaiblir la protection des droits sans générer d'économies budgétaires**.

### **1. Le risque d'affaiblissement de la protection des droits mis en avant par la majorité des AAI**

A titre liminaire, il est admis par le Gouvernement, comme par votre commission<sup>3</sup>, que cinq AAI du programme sont, par nature, **hors du champ de compétences du futur Défenseur des droits**.

Il s'agit :

- de la Commission consultative du secret de la Défense nationale ;
- de la Commission nationale consultative des droits de l'homme ;
- du Comité consultatif national d'éthique ;
- de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité
- du Conseil supérieur de l'audiovisuel

De même, un consensus semble se faire jour pour écarter, même à l'avenir, l'intégration de la **CNIL** au 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

<sup>1</sup> Voir la réponse du Gouvernement à la question écrite posée par le député M. Michel Liebgott <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-47537QE.htm>.

<sup>2</sup> Voir l'étude d'impact qui accompagne les projets de loi relatifs au Défenseur des droits (page 39).

<sup>3</sup> Cf rapport de l'an passé du même auteur <http://www.senat.fr/rap/a08-104-8/a08-104-8.html>.

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, président de la CNIL, en a été nommé Président en avril 2008) 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**<sup>1</sup>, ce qui ne lui paraît guère conforme à l'esprit dans lequel devra travailler le futur Défenseur des droits ;

- enfin, depuis une ordonnance rendue le 19 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 restreinte<sup>2</sup>, tandis que le Défenseur des droits est appelé à jouer essentiellement un rôle de Médiation.

Pourraient donc être concernées par la réforme, à plus ou moins long terme, **six institutions** : le Médiateur de la République, la CADA, la CNDS, la HALDE, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le Défenseur des enfants, qui, on l'a dit, relève pour le moment d'une autre mission budgétaire.

Rappelons toutefois que, s'agissant du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, si le rapport Balladur a estimé que le Défenseur des droits avait vocation à reprendre tout ou partie de ses attributions, 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**.

---

<sup>1</sup> La CNIL estime à 70 % la part de son activité tournée vers le secteur privé, ce chiffre étant appelé à progresser avec la mise en œuvre attendue de la procédure de labellisation.

<sup>2</sup> Composée de six membres de la CNIL, la commission restreinte 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. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat.

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 particulier.

Cette position « autonomiste » a finalement été approuvée par Mme Rachida Dati, garde des Sceaux, lors de son audition par votre commission des lois le 3 juin 2008 sur le projet de loi constitutionnelle, et vient d'être confirmée au travers des réponses que le Gouvernement a apportées cette année à votre rapporteur.

En conséquence, **cinq autorités** pourraient être intégrées dans le Défenseur des droits par le législateur organique dans les prochains mois : le Médiateur de la République, la CADA, la CNDS, la HALDE et le Défenseur des enfants, étant précisé que le projet de loi organique, déposé par le Gouvernement, en a retenu **trois** : le Médiateur de la République, la CNDS et le Défenseur des enfants.

Ce sont ces cinq autorités que votre rapporteur a interrogé pour connaître leur analyse sur **l'efficacité du futur Défenseur**.

*a) Le point de vue du Médiateur de la République*

Il en ressort tout d'abord, comme l'an passé, que le Médiateur de la République **se réjouit** de la perspective de la création du Défenseur des droits qui conduirait, aux termes du projet de loi organique déposé, à l'attribution de quatre pouvoirs nouveaux :

- un pouvoir d'injonction si ses recommandations n'ont pas été suivies d'effet ;
- un pouvoir de proposer aux parties au litige de conclure une transaction ;
- un pouvoir, soit spontanément, soit sur invitation de la juridiction ou d'une partie au litige, de présenter des observations dans une affaire en cours, qu'elle soit civile, administrative ou pénale ;
- un pouvoir de saisine du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes.

Le Médiateur insiste également sur le fait que la réforme permettra de **simplifier le paysage administratif**, et donc d'offrir « *une meilleure visibilité pour des administrés* » souvent déroutés par la multitude d'instances en charge de la protection des droits, de faciliter **l'orientation des réclamations** « *du fait de la création d'une sorte de « guichet unique » pour la protection des droits et des libertés* » et enfin de traiter plus rapidement et plus efficacement les dossiers qui relèvent de la **compétence de plusieurs AAI**.

Ce point de vue est partagé par le Gouvernement qui, en réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur, souligne que la réforme permettra :

- de rationaliser progressivement l'accès des personnes à une autorité unique chargée de veiller au respect des droits et libertés ;

- d'améliorer le traitement des réclamations, non seulement parce que toute personne pourra directement saisir le Défenseur des droits, mais également parce que lorsque le Défenseur des droits sera saisi de réclamations ne relevant pas à titre principal de ses compétences, il les transmettra à l'autorité indépendante compétente en accompagnant le cas échéant cette transmission d'observations et en demandant à être tenu informé des suites qui y sont données ;

- de doter le Défenseur des droits, par son statut constitutionnel et son exposition médiatique, d'une meilleure visibilité que celle des AAI fusionnées, citant la CNDS, dont « *l'excellent travail accompli jusqu'à présent* » est « *quelque peu confidentiel* ».

Il est peu dire que les quatre autres autorités administratives indépendantes susceptibles d'être concernées par la création du Défenseur des droits **ne partagent pas l'optimisme du Médiateur et du Gouvernement.**

*b) Le point de vue du Défenseur des enfants, de la CNDS, de la HALDE et de la CADA*

Le Défenseur des enfants, la CNDS (autorités intégrées au Défenseur des droits par le projet de loi organique), la HALDE et la CADA (non intégrées) ont toutes manifesté auprès de votre rapporteur de **vives inquiétudes** quant à la réforme à venir. Elles peuvent s'articuler autour de cinq idées essentielles :

- la crainte de perte d'**indépendance**, l'autorité se transformant en **collège** placé sous le contrôle hiérarchique du Défenseur des droits ; en effet, ainsi que l'y autorise le troisième alinéa de l'article 71-1 de la Constitution, les articles 11 et 12 du projet de loi organique précité créent auprès du Défenseur des droits **deux collèges** qui ont pour mission de l'assister lorsque celui-ci exerce ses attributions respectivement en matière de déontologie des activités de sécurité et de protection des droits de l'enfant ;

- 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 structure 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 ; elles ont ainsi contesté que la création d'un Défenseur des droits aux compétences larges puisse conduire à un meilleur service rendu aux usagers par la **simplification** du paysage administratif et un **meilleur aiguillage** des demandes, estimant 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 commun<sup>1</sup> ;

- 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 ;

- la crainte de perdre une partie des missions qui leur sont actuellement confiées par la loi. La Défenseure des enfants a ainsi souligné que, tel qu'il est rédigé, le projet de loi organique fait disparaître sa mission de **promotion des droits de l'enfant** qui est une de ses vocations essentielles et, qui plus est, un engagement pris par la France dans le cadre de la Convention internationale des droits de l'enfant.

## **2. Des avantages budgétaires peu évidents pour la majorité des AAI consultées**

### *a) Le point de vue du Médiateur de la République*

Le Médiateur a mis en avant les **économies budgétaires** qui pourraient résulter de la réforme, soulignant qu'un « *mouvement de synergie devrait permettre une mutualisation des moyens* » ou encore qu'une « *meilleure mutualisation des moyens en termes de locaux, de ressources financières, de moyens humains, peut bien entendu être envisagée sans difficulté.* »

Ce point de vue très général est partagé par le Gouvernement qui, l'an passé, avait indiqué à votre rapporteur que « *le Défenseur des Droits ayant vocation à rassembler des domaines d'intervention gérés actuellement par des entités distinctes, on devait en attendre des économies en termes de moyens* ».

Cette année, le Gouvernement s'est appuyé sur l'étude d'impact accompagnant le projet de loi organique qui souligne que la réunion des compétences du Médiateur de la République, de la CNDS et du Défenseur des enfants devrait favoriser une « *meilleure allocation des moyens* ».

Dans ce domaine également, les quatre autres autorités administratives indépendantes susceptibles d'être concernées par la création du Défenseur des droits ont battu en brèche cette analyse.

---

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

*b) Le point de vue du Défenseur des enfants, de la CNDS, de la HALDE et de la CADA*

Ces autorités ont 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. Elles ont toutes mis en avant que la **modestie de leurs moyens** et la **spécificité de leurs missions** n'offraient guère de perspectives de mutualisation.

### **3. La position de votre rapporteur**

Sans prendre position, à ce stade, sur le ratio efficacité/coût du futur Défenseur des droits, votre rapporteur note :

- 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 que le législateur organique précise bien leur articulation avec le Défenseur et étoffe ces collègues, composés chacun, selon le texte proposé par le Gouvernement, de seulement trois personnalités qualifiées ;

- que force est de reconnaître que les arguments avancés par le Gouvernement et le Médiateur pour défendre l'idée d'une **bonne allocation des ressources** sont, comme l'année dernière, largement **incantatoires** et ne s'appuient sur aucune donnée chiffrée ni aucune projection concrète. Votre rapporteur s'étonne, par exemple, que n'ait pas été examinée **la question du bâtiment** qui hébergera le futur Défenseur des droits. On a vu précédemment que les locaux de certaines AAI, telles que le Médiateur de la République et la HALDE, étaient particulièrement onéreux sans offrir, pour autant, des espaces parfaitement adaptés à leurs missions.

La création du Défenseur des droits offre donc l'opportunité à l'Etat de trouver un bâtiment dont la localisation, en périphérie de Paris ou en proche banlieue, permet un loyer **raisonnable** et qui soit également **fonctionnel** et **évolutif**. Votre rapporteur insiste sur cette dernière caractéristique : en effet, **l'élargissement** des compétences du Défenseur des droits pourra être envisagé à l'avenir, ainsi que le Gouvernement l'a annoncé lors des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le Gouvernement a confirmé cette position à votre rapporteur en soulignant que « *le champ d'intervention du Défenseur des droits s'inscrivait dans une approche pragmatique et progressive.* », la loi organique pouvant « *retenir dans un premier temps un périmètre relativement restreint pour l'adapter ensuite au vu de la pratique* ».

## II. ÉTUDE 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)<sup>1</sup>, 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, l'an passé, rencontré des délégués du Médiateur de la République et 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.

Votre rapporteur a souhaité cette année **approfondir cette question** : il a ainsi rencontré des correspondants du Défenseur des enfants et effectué un déplacement à Evry au cours duquel il a pu échanger avec des délégués de la HALDE. Parallèlement, pour compléter son information, il a, comme l'an passé, adressé un questionnaire à toutes les autorités administratives indépendantes rattachées au programme ainsi qu'au Défenseur des enfants.

Il en ressort que le **développement** des réseaux de correspondants locaux doit, pour votre rapporteur, être **salué comme une évolution positive pour la protection des droits**, ce qui le conduit à préconiser pareille déconcentration pour la CNIL et le futur Défenseur des droits.

### A. LA POURSUITE DU 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 mais ne se sont vus reconnaître qu'en 1986 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 législative aux délégués** et définit leur rôle.

---

<sup>1</sup> 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). <http://www.senat.fr/noticerap/2007/r07-353-notice.html>.

*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.

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, **276 délégués** (chiffre stable par rapport à 2008) 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, l'an passé, votre rapporteur lors de sa rencontre avec deux délégués du Médiateur dans les Yvelines. 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 de nombreuses actions de formation ; en 2008, l'institution a assuré 305 journées de formation pour ses délégués et 159 au cours du premier semestre 2009 (chiffres comparables à ceux de l'année dernière). Ces formations, assurées généralement par des spécialistes mis à la disposition de l'institution, se déroulent dans les locaux de la Médiature. A titre d'illustration, la formation des nouveaux « délégués prison » nommés en 2008 et 2009 a été assurée avec le concours de l'administration pénitentiaire ;

- une **évaluation régulière des délégués** : la mise en ligne régulière sur Intranet, par les délégués, de cinq ou six « dossiers significatifs » et de leur traitement 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 département, 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* ».

Les correspondants locaux 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 ;

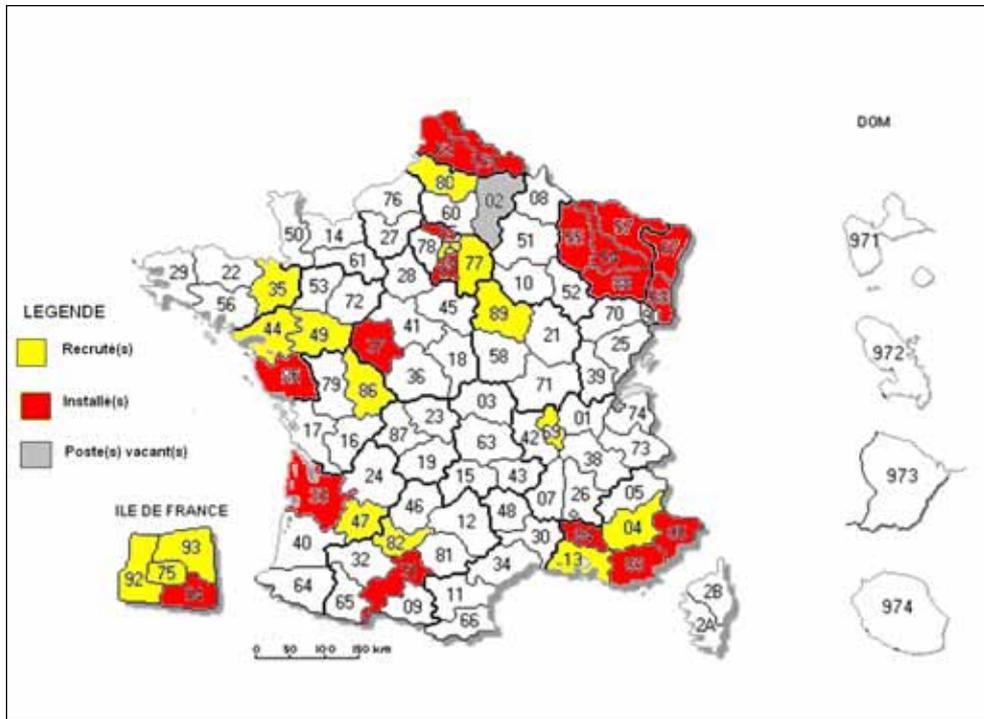
- orienter les personnes vers les structures spécialisées de résolution amiable des conflits ;

- 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.

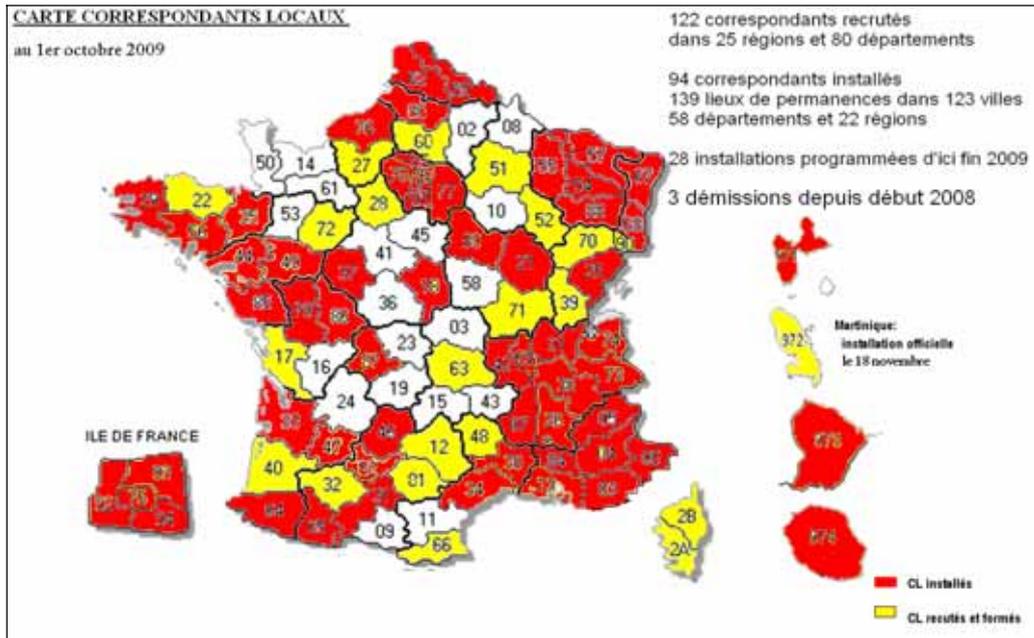
Le développement du réseau est manifeste puisque alors qu'il comptait **55 correspondants dans 37 départements** au 1<sup>er</sup> novembre 2008, il compte, au 1<sup>er</sup> octobre 2009, **122 correspondants dans 80 départements**.

### Carte des correspondants locaux au 1<sup>er</sup> novembre 2008



Source : HALDE

### Carte des correspondants locaux au 1<sup>er</sup> octobre 2009



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** d'ici 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 Défenseure 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 Défenseure 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, **seule habilitée à traiter les réclamations**<sup>1</sup>.

*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 atteint actuellement **52**.

Mme Dominique Versini souhaiterait, d'ici 2014, installer 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.

D'après les informations obtenues par votre rapporteur, cet objectif supposerait d'obtenir du Gouvernement, un budget spécifique complémentaire de **60.000 € par an durant quatre ans** (2011 à 2014).

---

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

*d) D'opportunes initiatives pour renforcer l'efficacité du réseau des correspondants territoriaux*

Mme Dominique Versini a mis en avant deux initiatives récentes destinées à renforcer le rôle et l'action des correspondants territoriaux.

En premier lieu, elle a souligné qu'un « *guide des bonnes pratiques du correspondant territorial* » était en cours de finalisation afin d'aider les correspondants territoriaux à mettre en œuvre la mission qui leur est confiée par la Défenseure des enfants en matière de communication, de promotion des droits de l'enfant et de traitement des réclamations.

En second lieu, elle a signalé que l'année 2009 a vu émerger la création de groupes interrégionaux de correspondants territoriaux. Au nombre de neuf (Groupe : nord, ouest, centre-ouest, sud-ouest, sud-est, centre-est, est, Ile-de-France, Outre-mer) ces groupes sont l'occasion de favoriser une **véritable dynamique de groupe** au service des droits de l'enfant. Ils contribuent, entre autres, à renforcer :

- les interactions entre les correspondants territoriaux ;
- l'existence d'un but collectif commun : la défense et la promotion des droits de l'enfant ;
- l'émergence de normes ou de règles de conduites ;
- L'établissement d'un équilibre interne et d'un système de relations stables.

#### **4. Le CSA**

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.

L'article 77 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision 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.

Ces correspondants représentent une **garantie** pour les organismes concernés et une **aide** pour l'élaboration et l'inventaire de leurs traitements de données.

Dans leur récent rapport d'information au nom de votre commission, intitulé « la vie privée à l'heure des mémoires numériques », nos collègues Yves Détraigne et Anne-Marie Escoffier préconisent de rendre obligatoires ces correspondants dans les structures publiques et privées de plus de cinquante salariés<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> « La vie privée à l'heure des mémoires numériques » : rapport d'information de M. Yves DÉTRAIGNE et Mme Anne-Marie ESCOFFIER, fait au nom de la commission des lois ; rapport n° 441 (2008-2009) déposé le 27 mai 2009 et accessible sur Internet <http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-441-notice.html>.

## **B. UN BILAN SATISFAISANT**

Interrogé par votre rapporteur sur le rapport efficacité/coût des délégués, le Gouvernement avait indiqué, l'an passé, n'être pas favorable, par principe, au développement des réseaux délocalisés qui sont, par nature, des « *sources de dépenses supplémentaires évidentes* ». Il avait 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* ».

Le Gouvernement a **réitéré sa position** dans les réponses qu'il a adressées cette année à votre rapporteur.

Toutefois, toutes les autorités administratives indépendantes dotées d'un réseau confirment, elles aussi, leur **satisfaction**. Elles mettent en avant les mêmes arguments : les délégués apportent une réponse de proximité (1°), de qualité (2°) et pèsent relativement peu sur le budget des institutions (3°).

Après avoir rencontré, en 2008-2009, les représentants locaux des trois principaux réseaux (Médiateur-HALDE-Défenseur des enfants), votre rapporteur partage cette analyse, même s'il regrette que les correspondants de la HALDE et du Défenseur des enfants, pourtant très qualifiés et disponibles, ne puissent pas, dans certains cas, **traiter eux-mêmes les dossiers**.

### **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'usager 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.

Sur ce dernier point, votre rapporteur a pu constater qu'il y avait une différence fondamentale entre les délégués du Médiateur, habilités à traiter eux-mêmes tous les dossiers, et ceux de la HALDE et du Défenseur des enfants,

chargés pour l'essentiel d'un rôle **d'écoute, d'information et d'orientation** du réclamant, les dossiers étant traités, au fond, par le siège. Si on peut admettre que les dossiers touchant à la discrimination et à la protection de l'enfance sont, par nature, complexes et souvent très délicats, il n'en demeure pas moins que, compte tenu de l'investissement et des compétences des correspondants, il pourrait être opportun de leur déléguer, dans certains cas, **la conduite des médiations**, en liaison étroite, naturellement, avec le service juridique de l'institution.

## 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 réseau 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.

Votre rapporteur confirme que les correspondants locaux du Médiateur, de la HALDE et du Défenseur des enfants qu'il a rencontrés lui sont apparus comme des collaborateurs particulièrement **dynamiques, dévoués 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 et par an**, 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.

La HALDE, quant à elle, estime le coût d'un correspondant à **6.087 € par an**, comprenant les indemnités de représentation, les frais de fonctionnement, de formation initiale et continue auquel s'ajoute le coût de gestion au siège.

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**.

### C. QUELLES 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 interrégionales 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.**

La CNIL souhaite ainsi ouvrir **une dizaine d'antennes en province**, dotées chacune d'une équipe d'environ quinze agents, d'un budget de 400.000 euros et investies de missions de contrôle, de conseil, de traitement des plaintes les plus simples et d'information.

La Commission soutient toutefois que ce projet de déconcentration ne pourrait toutefois voir le jour qu'une fois intervenue la modification de son **mode de financement**. Elle appelle ainsi 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, des antennes interrégionales, selon le schéma ci-dessous :

#### Projet d'implantation des délégations interrégionales de la CNIL



Source : CNIL

La CNIL a fait savoir à votre rapporteur que la priorité consistait, pour l'instant, à créer une **première antenne à Marseille**, dont le champ de compétences couvrirait 22 départements soit une population de 15 millions d'habitants et 594.000 entreprises.

Votre commission est convaincue de l'intérêt d'une telle organisation déconcentrée, préconisée d'ailleurs par le rapport précité sur la vie privée à l'heure des mémoires numériques. Elle souhaite en conséquence 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**.

Rappelons que l'an passé le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, interrogé par votre rapporteur, s'est déclaré **défavorable** à l'institution de **contrôleurs régionaux**.

Il en avait 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 »* avait-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 liberté en France et que, d'autre part, le traitement des cas particuliers relève davantage de la compétence des délégués du Médiateur dans les prisons ;

- enfin, tout en reconnaissant l'impact budgétaire limité d'un réseau de délégués locaux, M. Jean-Marie Delarue a souligné que le coût moyen annuel d'un contrôleur recruté, même à **temps partiel**, dans chaque région, représenterait un budget de 286.000 euros, soit près de **9 % du budget annuel de l'institution**, ce qui lui a paru trop élevé.

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

Hostile, on l'a dit, au réseau des AAI, le Gouvernement est, assez logiquement, circonspect sur la déconcentration des moyens d'action du futur Défenseur des droits.

Il note que *« la mise en place d'un Défenseur des droits sera sans doute l'occasion d'évaluer la pertinence d'une telle organisation territoriale »* et souligne que des attributions du Défenseur des droits pourront *« éventuellement »* découler des déclinaisons locales *« si elles s'avèrent nécessaires »*.

Votre rapporteur relève que cette **prudence** apparaît au travers de l'article 28 du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, en vertu duquel le Défenseur des droits « *peut* » désigner des délégués sur l'ensemble du territoire de la République qui « *peuvent* », dans leur ressort géographique, instruire des réclamations et participer au règlement des difficultés signalées.

Si votre rapporteur ne partage pas les réserves exprimées par le Gouvernement concernant l'organisation en réseau des AAI, force est de reconnaître qu'il est difficile d'imaginer, dans l'hypothèse où le Défenseur des droits comprendrait plusieurs « **AAI à réseau** », qu'une même personne, déléguée du Défenseur des droits, puisse, **seule, exercer les compétences actuellement dévolues à plusieurs**, comme l'ont indiqué tant le Médiateur de la République, que la Défenseure des enfants et la HALDE.

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

Enfin, la HALDE 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.* ».

Comme l'an passé, 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.

En conséquence, elle est favorable à la déconcentration des moyens d'action du futur Défenseur des droits mais *a priori* hostile à une fusion des délégués au plan local.

#### **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**.

Cet isolement, qui peut s'aggraver lorsque le délégué ne bénéficie pas de soutiens institutionnels au plan local, peut être **doublement préjudiciable** : il peut conduire, d'une part, à une **démotivation** du délégué et, d'autre part, -ce qui est peut-être plus inquiétant encore- à un traitement des dossiers **éloigné du corps de doctrine de l'institution**.

C'est pourquoi votre rapporteur ne peut qu'encourager toutes les actions tendant à rompre l'isolement des correspondants (formations au siège, réunions de travail entre délégués, présentation sur un extranet de cas rencontrés...)

Il salue ainsi la dynamique régionale impulsée par la Défenseure des enfants en 2009 (cf *supra*) ainsi que les récentes recommandations du Médiateur tendant à inviter les délégués à mutualiser leur savoir-faire par le biais du travail collégial. Aujourd'hui, 226 délégués, issus de 73 départements différents (soit plus des deux tiers du réseau), se retrouvent régulièrement pour des réunions de travail (quatre ou cinq par an). Le regroupement se fait sur des critères géographiques ou de facilité de transport. Les régions Centre, Bretagne, Limousin et Champagne-Ardenne ont découvert ce type de travail depuis le début de l'année 2009. Les régions Lorraine, Bourgogne et Franche-Comté seront, elles, concernées avant la fin de l'année.

\*

\*        \*

**Sous le bénéfice de ces observations et de cet amendement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection des droits et libertés » dans le projet de loi de finances pour 2010.**

## ANNEXE 1

### AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

#### ARTICLE 35

Etat B

Mission « Direction de l'action du Gouvernement »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Coordination du travail gouvernemental <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Protection des droits et libertés <i>Dont titre 2</i>	648 545 0	0 0
<b>TOTAUX</b>	648 545	0
<b>SOLDE</b>	+ 648 545	

#### OBJET

Cet amendement vise à rétablir les crédits accordés par le Gouvernement pour la HALDE en 2010.

En effet, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à limiter la hausse du budget de fonctionnement de la HALDE à 1 % au lieu des 11,3 % proposés par le Gouvernement. Le principal argument avancé par les députés pour soutenir l'amendement concerne le loyer acquitté par la HALDE, jugé prohibitif.

Toutefois, la HALDE est en cours de renégociation des conditions de son contrat de bail ; tant que cette démarche n'a pas abouti, la réduction des marges de manœuvre budgétaires de l'autorité risquerait de la mettre en difficultés pour honorer son loyer.



## ANNEXE 2

### AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

---

- *Auditions de l'équipe de la Défenseure des enfants*
  - M. Claude DESJEAN, conseiller spécial auprès de la Défenseure des enfants
  - Mme Catherine CLAVEAU, responsable du pôle « développement et partenariat réseaux de la Défenseure des enfants
  - M. Jean-François DERET (correspondant dans les départements 19, 23, 87)
  - Mme Claire DESDOIGTS (correspondant dans le département 78)
  - Mme Antoinette MOUSSA-MONTAIGNE (correspondant dans le département 93)
  - Mme Claude GEOFFRION (correspondant dans les départements 45 et 28)
  - M. Albert SOUBIGOU (correspondant dans les départements 29 et 56)
  
- *Déplacement à la CNIL*
  - Présence à une audience de la formation restreinte
  
- *Déplacement dans l'Essonne*
  - Déjeuner avec MM. Bruno CATHALA, président du TGI d'Evry et Jean-Luc RAGEUL, délégué régional de la HALDE en Ile-de-France
  - Rencontre avec M. LERNOUT, chef du pôle anti-discrimination au parquet du TGI d'Evry
  - Rencontre avec les correspondants locaux de la HALDE en Essonne : Mme Denise BERNOLLIN-BOIS, Mme Claudie MERCIE et M. Gérard MORLIER