

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVII

PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Par Mme Virginie KLÈS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugéy, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°17 (2012-2013))

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA PRÉSENTATION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME	8
A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME BUDGÉTAIRE	8
1. <i>Les actions du programme</i>	8
a) La répartition des crédits budgétaires entre autorités indépendantes.....	8
b) Le rattachement récent du Défenseur des droits	10
2. <i>Les objectifs et les indicateurs</i>	11
3. <i>La prise en compte de l'indépendance des autorités</i>	13
B. UNE AUGMENTATION CIBLÉE DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS	15
II. DES MOYENS EN PROGRESSION DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES	18
A. LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES : UNE CLARIFICATION À POURSUIVRE	18
1. <i>La répartition très variable des emplois entre autorités indépendantes</i>	19
2. <i>La coexistence de multiples statuts professionnels au sein et entre autorités indépendantes</i>	20
B. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE : UN ARBITRAGE NÉCESSAIRE SUR LES IMPLANTATIONS DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES	21
1. <i>La situation actuelle des implantations immobilières</i>	21
a) Des situations contrastées selon les autorités indépendantes	21
b) Un nécessaire effort de rationalisation en cours.....	22
2. <i>Le rassemblement des autorités indépendantes au sein d'un même ensemble immobilier ?</i>	24
III. LE DÉFENSEUR DES DROITS : PREMIER BILAN D'UNE NOUVELLE INSTITUTION	26
A. UNE FUSION EN VOIE D'ACHÈVEMENT DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES AU PROFIT DU DÉFENSEUR DES DROITS	27
1. <i>Une réorganisation des services de l'institution</i>	27
a) Une harmonisation des conditions de travail et de rémunération des agents	28
b) Une nouvelle entrée unique pour les réclamants	29
2. <i>Un éclatement géographique des services</i>	30
3. <i>Une gouvernance de l'institution en construction</i>	31
a) Le rôle d'appui des adjoints	31
b) La fonction d'orientation des collègues.....	33
4. <i>Un réseau territorial à consolider</i>	34
B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DE L'INSTITUTION	35
1. <i>Un usage parcimonieux mais réel de ses prérogatives par le Défenseur des droits</i>	35
2. <i>Une communication sur les actions de l'institution à poursuivre</i>	36

C. LES PISTES DE RÉFLEXION SUR LE DÉFENSEUR DES DROITS.....	37
1. Favoriser et faciliter le pouvoir de médiation du Défenseur des droits	37
a) Mettre fin à la communicabilité des documents d’instruction des réclamations adressées au Défenseur des droits	38
b) Réfléchir à faciliter le pouvoir en équité du Défenseur des droits	38
2. Accorder la personnalité juridique à l’institution ?	39
ANNEXE 1 - AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION	41
ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS	43
ANNEXE 3 - ORGANIGRAMME DES SERVICES DU DÉFENSEUR DES DROITS	45
ANNEXE 4 - COMPOSITION DES COLLÈGES AUPRÈS DU DÉFENSEUR DES DROITS	47
ANNEXE 5 - IMPLANTATION IMMOBILIÈRE DES SIÈGES DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES.....	49

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le Défenseur des droits le 6 novembre 2012¹, la commission des lois, réunie le mercredi 28 novembre 2012, sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Virginie Klès², les crédits du **programme « protection des droits et libertés »** au sein de la **mission « direction de l'action du Gouvernement »** du **projet de loi de finances pour 2013**.

Après avoir rappelé la diversité des budgets, des emplois et des missions des autorités indépendantes regroupées au sein de ce programme, **Mme Virginie Klès, rapporteur pour avis**, a présenté l'architecture et les indicateurs du programme en soulignant que le rattachement du Défenseur des droits ne semblait plus contestable. Elle a témoigné que les autorités indépendantes, appelées à participer à l'effort budgétaire de l'État, voyaient leur indépendance respectée par les services du Premier ministre.

Mme Virginie Klès, rapporteur pour avis, a précisé qu'au-delà de la légère baisse des crédits budgétaires, une augmentation des moyens financiers et humains avait été ponctuellement accordée à certaines autorités indépendantes, telles que la CNIL, pour répondre à de nouvelles missions. Elle a cependant regretté la baisse des crédits budgétaires du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) qui nuirait à l'exercice de ses contrôles dans des lieux éloignés et a proposé un amendement pour y remédier.

S'agissant de la gestion immobilière des autorités indépendantes, **Mme Virginie Klès, rapporteur pour avis**, a souligné que les loyers actuels, variés dans leur montant, constituaient une charge contrainte pour ces autorités. Elle a présenté le projet Ségur qui devrait permettre de réunir, en 2016, sur un site unique sept autorités indépendantes, en émettant des réserves notamment sur le respect des délais du chantier.

Enfin, **Mme Virginie Klès, rapporteur pour avis**, a présenté un bilan du Défenseur des droits. Tout en saluant l'effort de construction d'une culture commune au sein de l'institution qui serait toutefois renforcée par une implantation immobilière unique, elle a relevé le maillage territorial de l'institution avec les délégués du Défenseur et appelé à poursuivre l'effort de communication de l'institution. Concernant les améliorations législatives, elle a suggéré de rendre incommunicables les documents d'instruction des réclamations et de réfléchir à un renforcement du pouvoir en équité.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Protection des droits et libertés* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et a adopté un amendement.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/lois.html#toc3>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121126/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission se saisit traditionnellement pour avis du programme budgétaire *Protection des droits et libertés*, existant depuis quelques années à sa demande.

Dans ce cadre, par souci de ne pas anticiper sur les discussions qui devraient avoir lieu sur l'avenir du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et son éventuelle fusion avec l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), votre rapporteur n'a pas souhaité aborder spécifiquement cette institution, bien qu'elle participe à l'exercice des libertés d'information, d'expression et de communication.

En revanche, votre rapporteur a procédé depuis juin 2012 à de multiples auditions et a adressé à l'ensemble des autorités indépendantes concernées par le présent programme budgétaire, à l'exception donc du CSA, un questionnaire sur leurs missions et les moyens dont elles disposaient pour ce faire. Ces rencontres se sont prolongées par plusieurs déplacements en région parisienne auprès des sièges des autorités indépendantes ou pour accompagner leurs équipes.

Au terme de ces travaux, votre rapporteur souhaite souligner les échanges transparents qu'elle a noués avec les autorités indépendantes et leurs services tout au long des travaux préparatoires, bien loin de l'image d'opacité qui a pu parfois prospérer s'agissant de la gestion des autorités indépendantes. Aussi, peut-elle affirmer que le contrôle démocratique de l'action de ces autorités indépendantes par la représentation nationale existe ; cet avis budgétaire en est une expression.

L'information du Parlement a été également favorisée par les services du Premier ministre qui ont apporté à votre rapporteur l'information attendue, que ce soit à travers les réponses au questionnaire budgétaire ou les éclairages complémentaires qu'elle a sollicités.

I. LA PRÉSENTATION DU PÉRIMÈTRE ET DES CRÉDITS DU PROGRAMME

A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME BUDGÉTAIRE

1. Les actions du programme

Le programme budgétaire *Protection des droits et libertés* réunit désormais les crédits budgétaires relatifs à neuf autorités indépendantes consacrées à la protection des libertés publiques. **Sa création répondait à une demande parlementaire ancienne**, particulièrement de votre commission.

Ainsi, notre collègue Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis des crédits de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, avait présenté au nom de votre commission, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, un amendement tendant à créer un nouveau programme regroupant les sept autorités administratives indépendantes placées dans cette mission. Adopté à l'unanimité par le Sénat, cet amendement n'avait toutefois pas été retenu par la commission mixte paritaire.

Poursuivant dans cette voie, le rapport de notre collègue, M. Patrice Gélard, au nom de l'office parlementaire d'évaluation de la législation (OPEL)¹ proposait en juin 2006 la création d'un « programme « *Défense et protection des libertés* », rassemblant les autorités exerçant en premier lieu une mission de protection des droits et libertés fondamentaux ».

Durant l'examen des deux projets de loi de finances ultérieurs, un amendement similaire avait été adopté par notre assemblée mais finalement écarté par l'Assemblée nationale puis au stade de la commission mixte paritaire. En 2008, un groupe de travail *ad hoc* comprenant nos collègues Jacqueline Gourault, François Marc et Michel Moreigne avait demandé au Premier ministre une modification de la nomenclature budgétaire dans le sens souhaité par la haute Assemblée ; le gouvernement y faisait alors droit dès le dépôt du projet de loi de finances suivant.

Depuis l'origine, le programme budgétaire n'a pas connu de changement de périmètre à l'exception de la création, en 2012, d'une action pour réunir les crédits du Défenseur des droits en lieu et place des autorités indépendantes auxquelles il s'est substitué (haute autorité de lutte contre les discriminations [HALDE], médiateur de la République, Défenseur des enfants, commission nationale de déontologie de la sécurité [CNDS]).

a) La répartition des crédits budgétaires entre autorités indépendantes

Le programme regroupe ainsi désormais 6 actions. Les actions n° 2, 3, 5 et 9 sont dédiées respectivement aux budgets de la commission nationale

¹ Rapport n° 404 (2005-2006) de M. Patrice Gélard, fait au nom de l'office parlementaire d'évaluation de la législation - 15 juin 2006 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2005/r05-404-1-notice.html>

de l'informatique et des libertés (CNIL), du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et du Défenseur des droits. L'action n° 7 regroupe ceux de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) et de la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) tandis que l'action n° 6 réunit ceux des trois autorités restantes : la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et la santé (CCNE) et la commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDDH).

Quatre autorités indépendantes (CSA, CNIL, Défenseur des droits, CGLPL) disposent, chacune d'entre elles, d'une action qui regroupe leurs crédits budgétaires, ce qui a pour effet de leur faire disposer en propre d'un budget opérationnel de programme (BOP).

Au terme de la discussion devant l'Assemblée nationale, la répartition des crédits budgétaires au sein du programme est la suivante :

N°	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)			Crédits de paiement (en millions d'euros)		
		2012	2013	Évolution	2012	2013	Évolution
02	Commission nationale de l'informatique et des libertés	15,04	15,54	+ 3,5 %	17,25	17,52	+ 1,7 %
03	Conseil supérieur de l'audiovisuel	32,96	32,01	- 2,7 %	38,16	37,01	- 2,9 %
05	Contrôleur général des lieux de privation de liberté	4,20	4,04	- 3,8 %	4,46	4,29	- 3,6 %
06	Autres autorités indépendantes	2,81	3,05	+ 8,9 %	2,81	3,06	+ 8,9 %
07	Sécurité et protection des libertés	0,88	0,79	- 10,2 %	0,88	0,79	- 10,2 %
09	Défenseur des droits	25,93	24,86	- 4,1 %	29,99	29,04	- 3,2 %
	TOTAL	81,82	80,38	- 1,8 %	93,54	91,79	- 1,9 %

La répartition des crédits entre actions témoigne de la **disparité des budgets des autorités indépendantes quant à leur montant**, reflet de leur disparité intrinsèque. Ainsi, les budgets cumulés du CSA, du Défenseur des droits et de la CNIL représentent, en 2012, tant en AE qu'en CP, plus de 90 % du montant du programme budgétaire. Les six autres autorités indépendantes se partagent ainsi moins de 8 millions, sachant que parmi elles, le CGLPL s'en voit attribuer plus de la moitié. Le projet de loi de finances pour 2013 ne déroge pas à cet équilibre général.

Par souci d'exhaustivité, il convient de préciser que certaines fonctions support des autorités indépendantes (CCSDN, CCNE, CNCDDH, CADA, CNCIS) sont assurées par les services du Premier ministre notamment par la direction des services administratifs et financiers (DSAF), et non valorisées dans leur budget. En l'occurrence, pour ces autorités indépendantes, la mutualisation et la prise en charge de ces dépenses par les services du Premier ministre permettent une rationalisation des moyens sans remettre en cause leur indépendance, ce qui est un avis partagé de façon unanime.

Pour votre rapporteur, il est ainsi évident qu'au sein du programme, se distinguent, du seul point de vue des moyens, deux types d'autorités indépendantes : celles disposant d'une taille suffisamment critique pour assurer l'essentiel de leur gestion interne – le CSA, le Défenseur des droits, la CNIL et, avec des moyens moindres, le CGLPL – et les autres de taille inférieure s'en remettant, pour leur gestion, aux services du Premier ministre.

b) Le rattachement récent du Défenseur des droits

Le Défenseur des droits, fusion de quatre autorités indépendantes dont les budgets de trois d'entre elles¹ (HALDE, médiateur de la République, CNDS) étaient regroupés au sein du programme budgétaire *Protection des droits et libertés*, a vu son budget rattaché au même programme budgétaire lors de sa création en 2011, par souci de continuité.

Votre rapporteur a pu s'interroger sur le choix de ce rattachement notamment au regard de l'autonomie budgétaire de l'institution proclamée par l'article 10 de la loi n° 2011-334 relative au Défenseur des droits.

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel², la consécration du Défenseur des droits au niveau constitutionnel ne lui donne pas automatiquement la qualité de pouvoir public constitutionnel et, par voie de conséquence, le droit de voir figurer son budget parmi les dotations de la mission *Pouvoirs publics*.

En outre, l'autonomie budgétaire du Défenseur des droits n'est pas affirmée au niveau organique mais seulement par la loi ordinaire. Cette différence a pour effet de ne pas rendre obligatoire la création d'un programme budgétaire spécifique au Défenseur des droits. Cette solution aurait pu cependant être envisagée par le Gouvernement, lors du changement de la maquette budgétaire ; l'indépendance du Défenseur des droits aurait ainsi eu une traduction dans la garantie de ses moyens budgétaires : cette question s'est déjà posée plusieurs fois.

Au cours de ses travaux, votre rapporteur a pris en compte le point de vue du Défenseur des droits qui ne souhaite pas **la création d'un programme budgétaire propre** car elle impliquerait son érection en responsable de programme, fonction actuellement assurée par le secrétaire général du Gouvernement. Le transfert de cette mission au Défenseur des droits induirait pour ses services une charge supplémentaire non négligeable : mesure de la performance, préparation des documents budgétaires, régulation budgétaire, etc.

En outre, dans les faits, le responsable actuel du programme ne fait usage de son pouvoir de modifier la répartition des crédits au sein du programme que de manière marginale, n'affectant ainsi pas le budget du Défenseur des droits tel que prévu par le projet de loi de finances. Le Premier

¹Lors de sa disparition, les crédits budgétaires relatifs au Défenseur des enfants étaient rattachés à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

² CC, 29 mars 2011, n° 2011-626 DC

ministre, dans la réponse apportée le 11 septembre 2012 à la demande de votre rapporteur et du président de notre commission, a rappelé que « *la fongibilité des crédits n'a jamais été mise en œuvre au détriment de cette institution qui a toujours bénéficié des moyens pour conduire son action* ».

Votre rapporteur ne doute pas que cette situation perdurera mais souhaite que le Parlement y reste attentif afin que l'absence de programme budgétaire spécifique pour cette institution ne devienne pas un handicap pour elle.

2. Les objectifs et les indicateurs

Les différentes actions du programme sont associées à **cinq objectifs dotés de leurs indicateurs**.

Programme <i>Protection des droits et libertés</i>	
Actions du programme	Objectifs et indicateurs associés
<ul style="list-style-type: none"> • Action n° 2 : <i>Commission nationale de l'informatique et des libertés</i> • Action n° 3 : <i>Conseil supérieur de l'audiovisuel</i> • Action n° 5 : <i>Contrôleur général des lieux de privation de liberté</i> • Action n° 6 : <i>Autres autorités indépendantes</i> • Action n° 7 : <i>Sécurité et protection des libertés</i> • Action n° 9 : <i>Défenseur des droits</i> 	<p>Objectif n° 1 : Défendre et protéger efficacement les droits et les libertés</p> <p><i>Indicateurs associés :</i></p> <p>1.1 - Nombre de dossiers et de réclamations traités par an et par un ETP d'agent traitant</p> <p>1.2 - Délai moyen d'instruction des dossiers</p> <p>1.3 - Prévention des violations des droits fondamentaux des personnes privées de liberté</p> <p>1.4 - Nombre de visites de contrôle effectuées</p>
	<p>Objectif n° 2 : Éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue</p> <p><i>Indicateurs associés :</i></p> <p>2.1 - Délai moyen de transmission d'un avis</p> <p>2.2 - Contribution aux rapports gouvernementaux, aux projets de loi et au débat public</p>
	<p>Objectif n° 3 : Renforcer l'efficacité de la régulation du secteur audiovisuel au profit des auditeurs et des téléspectateurs</p> <p><i>Indicateur associé :</i></p> <p>3.1 - Pour les services de télévision et de radio, nombre de fréquences nouvelles autorisées, conventionnées et nombre de modifications réalisées</p>
	<p>Objectif n° 4 : Éclairer le citoyen sur la défense des droits et libertés</p> <p><i>Indicateur associé :</i></p> <p>4.1 - Niveau d'information et de satisfaction des citoyens en matière de protection des droits « informatique et libertés »</p>
	<p>Objectif n° 5 : Optimiser la gestion des fonctions support</p> <p><i>Indicateurs associés :</i></p> <p>5.1 - Ratio d'efficacité bureautique</p> <p>5.2 - Efficacité de la gestion immobilière</p> <p>5.3 - Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines</p> <p>5.4 - Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987</p>

Dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, les **indicateurs** ont vocation à mesurer, non l'activité des autorités indépendantes, mais leur performance au regard de leurs missions.

Il est difficile pour ce programme, dont la particularité est que ses actions regroupent le budget d'une ou plusieurs autorités indépendantes, de trouver des objectifs et des indicateurs permettant de refléter l'action de l'ensemble des autorités indépendantes. Si elles œuvrent dans un même domaine -la protection des droits et libertés-, leurs objets sont différents. L'objectif n° 3 est ainsi applicable uniquement aux travaux du CSA, de même que l'objectif n° 4 est seulement en lien avec la CNIL. Compte-tenu de la particularité de l'architecture du programme budgétaire rappelée précédemment, cette situation n'est pas surprenante, ni même forcément critiquable.

Comme l'admet le gouvernement, pour le responsable de programme, « *il s'agit d'affirmer les démarches de performance conduites par chacune des autorités administratives indépendantes tout en menant un travail de synthèse visant à une plus grande transversalité des objectifs et à une meilleure convergence des indicateurs* ». A ce titre, les indicateurs liés à l'objectif n° 5, *Optimiser la gestion des fonctions support*, sont pertinents et répondent parfaitement à ce souhait d'un objectif commun à plusieurs actions.

Votre rapporteur s'interroge cependant sur le nombre limité des indicateurs au regard du nombre d'autorités indépendantes dont les budgets sont contenus dans ce programme, ce qui ne donne qu'une image très partielle des missions assumées par ces autorités.

Une autre interrogation de votre rapporteur porte sur l'objectif n° 2, *Éclairer la décision politique en offrant une expertise reconnue*, qui concerne, du fait de leurs missions de conseil et de proposition aux pouvoirs publics, la CCSDN, le CCNE et la CNCDH.

La saisine des autorités indépendantes pour avis

La CNCDH, la CCSDN et le CCNE ont pour mission de rendre des avis aux pouvoirs publics dans les conditions déterminées par la loi.

La CCSDN est saisie sans délai par le ministre concerné lorsque, à l'initiative d'une juridiction française, il est lui-même saisi d'une demande de déclassification de documents protégés par le secret de la défense. Elle rend un avis dans un délai de deux mois, avis dont le sens est publié au journal officiel. Cet avis ne lie pas le ministre dans sa décision finale.

Le CCNE peut se prononcer par un avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé. Ces avis sont rendus à son initiative ou sur saisine du président de la République, du président du Sénat ou de l'Assemblée nationale, d'un membre du Gouvernement, d'un établissement d'enseignement supérieur, d'un établissement public ou d'une fondation reconnue d'utilité publique.

La CNCDH peut rendre des avis ou des études, sur demande du Gouvernement ou de sa propre initiative, sur des sujets relatifs aux droits de l'Homme, sachant qu'elle peut également, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme.

A la différence de la CCSDN qui ne peut rendre un avis qu'à la suite de la saisine d'une autorité ministérielle, le CCNE et la CNCDH disposent d'une faculté d'auto-saisine sur les sujets entrant dans leur champ de compétence. L'indicateur n° 2.2, traitant plus spécifiquement de ces deux dernières autorités indépendantes, appelle certaines observations.

Cet indicateur, adopté du point de vue de l'utilisateur, intègre quatre sous-indicateurs. Le premier porte sur la contribution de la CNCDH au plan national et le deuxième, sa contribution au plan international. Le troisième sous-indicateur porte sur la contribution du CCNE au débat sur la bioéthique tandis que le dernier reflète la fréquentation du site de cette autorité.

S'agissant de la CNCDH, l'indicateur rend compte du nombre d'avis qu'elle rend et qui devrait s'établir en 2012 à près de 7, soit une légère baisse par rapport à la moyenne habituellement constatée d'une douzaine, s'expliquant du fait du renouvellement de la CNCDH en cours d'année et donc par la suspension temporaire de ses travaux. En revanche, votre rapporteur tient à souligner que ces avis relèvent pour la grande majorité d'entre eux de l'auto-saisine de la commission. Ainsi, au cours de la mandature 2009-2012 qui vient de s'achever, sur les 29 avis rendus, 24 faisaient suite à une auto-saisine de la CNCDH. Ce point notable n'est pourtant pas précisé au sein du programme annuel de performance, bien qu'il démontre que le niveau d'activité de la CNCDH relève d'un choix volontariste de sa part.

Quant au CCNE, sa capacité à éclairer la décision politique est mesurée à l'aune des retombées médiatiques et du nombre de consultations de son site internet, ce qui ne semble pas forcément un indicateur totalement pertinent. De surcroît, de manière surprenante, le nombre d'avis rendus n'est pas, contrairement à la CNCDH, pris en compte. En 2011 et 2012, cinq avis ont ainsi été émis par le CCNE dont, là encore, quatre relevaient de l'auto-saisine.

3. La prise en compte de l'indépendance des autorités

Depuis la création du programme, son responsable est le secrétaire général du gouvernement (SGG). Pour ce programme, le rôle du responsable de programme est relativement inédit puisque les crédits qu'il pilote sont affectés à des autorités indépendantes. En effet, il dispose, dans le respect du plafond des crédits ouverts par le Parlement et sous réserve de l'asymétrie de la fongibilité des crédits, du pouvoir de reverser les crédits du programme d'une action à une autre. Or dans le cadre du présent programme, cette décision conduirait à transférer les crédits destinés à une autorité indépendante au profit d'une autre autorité indépendante, atteignant les capacités d'action de l'autorité ainsi lésée. Notre collègue Patrice Gélard prévenait, dans son rapport de 2006 sur les autorités administratives indépendantes, que « *la LOLF est malencontreusement susceptible de réduire l'autonomie financière des autorités administratives indépendantes* ». C'est cette préoccupation qui avait animée votre commission pour solliciter la création d'un programme budgétaire propre lors de la récente création du Défenseur des droits.

Au terme de quelques années d'expérience, les craintes exprimées peuvent être dissipées. Pour autant, **la question de l'indépendance de ces autorités est capitale s'agissant des moyens financiers et humains** mis à leur disposition pour exercer leurs missions. A défaut de personnalité juridique, les autorités indépendantes du présent programme ne disposent en effet pas d'un budget propre et leurs dotations budgétaires sont directement inscrites au sein du budget de l'État dont elles ne forment qu'un démembrement. Les ressources financières de ces autorités indépendantes proviennent donc essentiellement, si ce n'est uniquement, de l'État, même si des réflexions ont pu exister sur une diversification des recettes de la CNIL par exemple.

La logique budgétaire portée par la LOLF s'adapte dans les faits aux autorités indépendantes pour ne pas contrevenir à leur indépendance. Votre rapporteur a pu constater, au cours de ses auditions, le soin que les services du Premier ministre déploient pour, dans le cadre budgétaire imposé par la LOLF, assurer effectivement cette indépendance. La **charte budgétaire** signée le 20 avril 2009 entre les autorités indépendantes et le secrétariat général du gouvernement est empreinte de cette volonté d'assurer l'indépendance fonctionnelle des autorités en favorisant le dialogue de gestion avec les services du Premier ministre.

Le dialogue de gestion avec les autorités indépendantes

Les règles présidant au dialogue de gestion au sein du programme 308 sont définies dans une charte de gestion, validée le 20 avril 2009, tant sous l'angle de la prévision et de l'exécution budgétaires que du point de vue de la démarche de performance.

En vertu de cette charte, la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre assure l'ensemble des activités de gestion financière et administrative et de soutien au bénéfice des acteurs du programme. Elle met notamment à disposition des services des informations homogènes et des outils d'analyse communs, afin de leur permettre d'assurer le pilotage opérationnel de leurs budgets. Réciproquement, les responsables de budget opérationnel de programme (BOP) lui transmettent les informations nécessaires pour produire une vision consolidée de l'exécution financière et comptable du programme.

La nature particulière des BOP constitués par des autorités indépendantes implique qu'aucune décision les concernant ne peut être prise sans leur accord, tant dans la préparation du budget et le suivi de la gestion que dans le pilotage par la performance.

Des conventions bilatérales entre les responsables de BOP et la Direction des services administratifs et financiers précisent les modalités pratiques d'application des moyens transversaux de gestion, qui diffèrent d'une autorité à l'autre. Par ailleurs, la DSAF rencontre régulièrement les responsables de BOP du programme afin d'effectuer un point de situation sur tous les aspects de la gestion comptable et financière des autorités indépendantes, ainsi que sur le soutien apporté en la matière par la DSAF.

Enfin, des comités de pilotage ont lieu au moins deux fois par an afin d'étudier le rapport annuel de performance de l'année précédente et les orientations du projet annuel de performance suivant. L'exécution budgétaire du programme et les travaux en cours ou en projet font également l'objet d'un examen lors de ces comités.

Source : Services du Premier ministre

B. UNE AUGMENTATION CIBLÉE DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS

Le programme *Protection des droits et libertés* représente en termes de crédits, par rapport à l'enveloppe budgétaire de la mission *Direction de l'action du gouvernement*, 6,67 % en AE et 7,91 % en CP.

Sur l'ensemble du programme budgétaire, une baisse des crédits est proposée par le projet de loi de finances pour 2013, à hauteur de 1,76 % en AE et de 1,88 % en CP.

Pour votre rapporteur, la participation à l'effort de redressement des finances publiques décidé par le gouvernement ne peut être exclue au seul motif de l'indépendance de ces autorités. Au demeurant, votre rapporteur a pu constater, au cours des auditions et à la lecture des contributions des différentes autorités, que **ce souci d'une optimisation de l'usage des deniers publics dans la gestion était globalement partagé par les autorités indépendantes**. S'agissant du Défenseur des droits, à défaut d'une hausse du plafond d'emplois, l'institution a dû prendre en charge l'ensemble de ses compétences par redéploiement de ses moyens.

Un effort similaire a été consenti, sur l'ensemble du programme, du point de vue des personnels employés par les autorités indépendantes puisque si le plafond d'emplois du programme s'élève de 8 équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport à 2012, cette hausse est essentiellement le fait d'une forte création de postes à la CNIL.

A l'instar de la répartition du plafond d'emplois entre autorités indépendantes, l'évolution des crédits budgétaires doit être rapportée aux situations particulières de chaque autorité indépendante. **La baisse globale des crédits ne pèse pas de manière uniforme sur les autorités indépendantes**, certaines connaissant même des hausses de leurs moyens financiers et humains pour assurer de nouvelles missions. Votre rapporteur constate donc que, pour la présentation du projet de loi de finances pour 2013, le gouvernement, loin d'appliquer une règle comptable aveugle, a pris en compte la situation particulière de chaque autorité.

Il est important pour votre rapporteur de souligner qu'**il est nécessaire, par souci de cohérence, que le législateur confère aux autorités indépendantes les moyens budgétaires correspondants aux missions qu'il leur a récemment attribuées** ; c'est ce qui ressort des orientations du budget examiné.

C'est ainsi le cas de la CNIL qui, en 2011, s'est vu confier la surveillance de la vidéoprotection et la réception des notifications des failles de sécurité par les fournisseurs de communications électroniques.

Les nouvelles missions de la CNIL

La loi n° 2011-874 du 22 mars 2011, dite LOPPSI II, a assigné une nouvelle mission à la CNIL en matière de **contrôle général des systèmes de vidéoprotection installés sur la voie publique**. La CNIL, antérieurement compétente uniquement sur les dispositifs de vidéoprotection installés dans les entreprises et dans l'ensemble des locaux n'accueillant pas du public, doit désormais exercer un contrôle sur un nombre de caméras **20 fois supérieur** à la situation antérieure. Le nombre de dispositifs de vidéoprotection soumis à son contrôle est passé de 30.000 à 600.000.

La seconde mission récemment confiée à la CNIL porte sur la réception des notifications des **failles de sécurité. Issue d'une obligation européenne, cette mission a été prévue par** l'ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques, prise sur le fondement de l'article 17 de la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011. Elle rend **obligatoire**, pour les responsables de traitements de données à caractère personnel, l'information de la CNIL en cas de violation de l'intégrité ou de la confidentialité de ces données. La CNIL peut ensuite, en cas d'atteinte portée aux données d'une ou plusieurs personnes physiques, exiger, d'une part, que les responsables de traitement avertissent les intéressés et, d'autre part, diligenter des contrôles, mettre en demeure ces responsables de prendre les mesures correctrices voire engager des procédures de sanction en cas de manquement aux obligations de sécurité qui leur incombent.

Il en est de même pour le CCNE qui a connu un enrichissement sans précédent de ses missions par la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011.

Les nouvelles missions du CCNE

La loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 a confié de nouvelles missions d'importance au comité qui impliquent pour lui de nouvelles charges.

Le comité **doit organiser un débat public sous forme d'états généraux** au moins tous les 5 ans et en cas de projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé (avec une procédure qui associe les commissions parlementaires et un rapport présenté devant l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques) (art. L. 1412-1-1 du code de la santé publique) ;

Le comité doit rendre public, chaque année, un **rapport comportant une analyse des problèmes éthiques** soulevés dans les domaines de compétence de l'Agence de la biomédecine et dans le domaine des neurosciences (art. L. 1412-3 du code de la santé publique).

L'ajout de ces compétences au CCNE intervient dans un contexte où le comité s'était déjà vu confier des missions supplémentaires au cours des années précédentes.

Ainsi, depuis 2004, le comité doit **animer des espaces de réflexion au niveau régional et interrégional** qui participent à l'organisation de débats publics afin de promouvoir l'information et la consultation des citoyens sur les questions de bioéthique (art. L. 1412-6 du code de la santé publique). L'arrêté du 4 janvier 2012 a rendu applicables ces dispositions législatives en régissant la constitution, la composition et le fonctionnement de ces espaces de réflexion.

Depuis 2005, le comité assure également une **mission de documentation et d'information auprès du public** en matière d'éthique relative aux sciences de la vie et de la santé (art. R. 1412-13 du code de la santé publique). Il organise chaque année une **conférence publique sur les questions d'éthique** posées par les sciences de la vie et de la santé (art. R. 1412-14 du code de la santé publique).

Votre rapporteur s'interroge davantage sur la baisse proposée des crédits budgétaires du CGLPL. Certes, cette institution bénéficierait pour 2013 d'un relèvement du plafond d'emploi. Cependant, elle ne reçoit pas parallèlement de crédits budgétaires supplémentaires.

Or, comme l'a indiqué le contrôleur général des lieux de privation de liberté lors de son audition, **les charges de fonctionnement augmentent mécaniquement lorsqu'il souhaite contrôler des lieux de privation de liberté éloignés de la capitale jusqu'en outre-mer**. L'article 8 de loi n° 2007-545 du 30 octobre 2007 donne compétence au contrôleur général pour exercer ses contrôles sur l'ensemble du territoire de la République, l'éloignement ne devant en aucun cas constituer, pour votre rapporteur, un obstacle financier aux contrôles des lieux de privation de liberté.

Exemple emblématique : c'est à la suite de la visite inopinée de ses équipes, du 11 au 17 octobre 2011, à l'établissement pénitentiaire situé à Nouméa, le Camp Est, que le contrôleur général a, pour la première fois, fait usage, comme l'y autorise l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, de la procédure d'urgence, en publiant, le 6 décembre 2011, ses recommandations au journal officiel¹ pour rendre compte de la violation grave des droits fondamentaux alors constatée².

Les contrôles du CGLPL sont d'autant plus fondamentaux qu'ils n'ont pas réellement d'équivalents. A cet égard, les contrôles de l'inspection générale des services judiciaires et *a fortiori* les contrôles hiérarchiques ne présentent pas la même finalité puisqu'ils interviennent après un incident grave dans un établissement pénitentiaire et sont annoncés. Le CGLPL, lui, contrôle, « à froid » et inopinément, l'état, l'organisation et le fonctionnement du lieu contrôlé. Votre rapporteur, qui a accompagné une équipe de contrôle durant toute la visite des locaux de garde à vue d'un commissariat de police, a pu mesurer la méticulosité et la précision du contrôle effectué, plaidant une fois encore pour le maintien intégral et dans des conditions de fonctionnement non dégradées du CGLPL. Votre commission a déjà maintes fois exprimé cet attachement.

Pour ces raisons, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur pour avis, un **amendement** visant, par prélèvement sur le programme *Coordination du travail gouvernemental*, à ajouter au programme *Protection des droits et libertés* un montant de 167 459 euros en AE et CP qui aurait vocation à abonder l'action n°4. Les crédits budgétaires du contrôleur général des lieux de privation de liberté seraient ainsi relevés au niveau inscrit en 2012 et lui permettraient de maintenir son programme de contrôle.

¹ *Recommandations du contrôleur général des lieux de privation de liberté relatives au centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie) - JORF n° 0282 - texte n° 72.*

² *Outre la surpopulation évidente, qui atteint son paroxysme au sein de la maison d'arrêt avec 300 % d'occupation lors de la visite, le contrôleur général relève les conditions particulièrement dégradées de détention qui ont, au demeurant, conduit à des condamnations de l'État par le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie en juillet 2012.*

Il est important de souligner que, dès sa création, **le contrôleur général s'est montré exemplaire en matière de maîtrise des coûts de son institution**. Il a ainsi choisi, contrairement à la proposition de France Domaine, une implantation de ses services dans le XIX^{ème} arrondissement de Paris, pour un coût inférieur de près de 40 % par rapport à la proposition initiale de France Domaine. De même, le personnel permanent à son service est réduit au strict nécessaire.

II. DES MOYENS EN PROGRESSION DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES

Comme le relevaient en 2010, MM. René Dosière et Christian Vanneste, députés et auteurs d'un rapport sur les autorités administratives indépendantes¹ (AAI), *« quand bien même toutes les garanties formelles seraient accordées à l'AAI pour assurer son indépendance organique, l'indépendance réelle ne saurait prévaloir si des ressources suffisantes ne sont pas accordées à l'autorité »*.

L'examen des moyens humains et immobiliers dont disposent les autorités indépendantes de ce programme est donc autant l'occasion pour votre rapporteur de **veiller à la bonne adéquation des moyens avec leurs missions** que de **rendre compte du bon usage qui peut être fait de ces moyens**. Cet exercice est d'autant plus salutaire qu'il n'est pas rare d'entendre, parmi les critiques adressées aux autorités indépendantes dans leur ensemble, qu'elles bénéficient d'un traitement de faveur en termes de ressources mises à leur disposition.

A. LA POLITIQUE DE RESSOURCES HUMAINES : UNE CLARIFICATION À POURSUIVRE

La politique de recrutement des autorités indépendantes est soumise aux mêmes contraintes que les ministères. Elles sont en effet tenues de respecter le plafond d'emplois ainsi que le caractère limitatif des crédits affectés aux dépenses de personnel (titre 2) qui ne peuvent aucunement être augmentés par le responsable de programme, par prélèvement sur les autres crédits à sa disposition.

Dans l'esprit du projet de loi de finances pour 2013, le présent programme marque **un effort de maîtrise des effectifs** même si ponctuellement, des hausses d'effectifs, certes modérées, sont à relever pour répondre à l'accroissement des missions.

¹ Rapport d'information n° 2925 (2010-2011) de MM. René Dosière et Christian Vanneste, fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes – octobre 2010

1. La répartition très variable des emplois entre autorités indépendantes

Comme votre rapporteur le relevait précédemment pour les enveloppes budgétaires globales à la disposition des autorités indépendantes, leur masse salariale varie ainsi fortement d'une autorité à une autre.

Répartition et évolution des plafonds d'emploi des autorités indépendantes

Autorités	Nombre d'ETPT en 2013	Variation par rapport à 2012
<i>Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	175	+ 10
<i>Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>	290	- 3
<i>Contrôleur général des lieux de privation de liberté</i>	28	+ 1
<i>Commission d'accès aux documents administratifs</i>	13	0
<i>Comité consultatif national d'éthique</i>	5	+1
<i>Commission nationale consultative des droits de l'Homme</i>	7	0
<i>Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité</i>	6	0
<i>Commission consultative du secret de la défense nationale</i>	1	0
<i>Défenseur des droits</i>	219	- 1
TOTAL	744	+ 8

Source : Programme annuel de performance du programme budgétaire

A titre liminaire, votre rapporteur regrette que **le plafond d'emploi ne prenne pas en compte l'ensemble des agents affectés à titre permanent auprès des autorités indépendantes**. Ainsi, pour la CCSDN, le plafond d'emploi est fixé à 1 agent alors que, selon les indications fournies par la commission elle-même, le secrétariat général de cette autorité comporte 5 agents mis à disposition par les ministères de l'intérieur et de la défense : un secrétaire général, un officier-greffier, un policier national et deux adjoints administratifs. Un autre exemple du caractère partiel de ce plafond d'emploi est celui de la CNCDH qui, selon également les informations qu'elle a transmises à votre rapporteur, compte « *une équipe de 4 stagiaires en permanence* » pour soutenir les agents du secrétariat général.

S'agissant de l'évolution du plafond d'emploi, les effectifs se maintiennent globalement. Seule la CNIL bénéficie d'une augmentation significative de ses effectifs que votre rapporteur appelait d'ailleurs de ses vœux, lors de son précédent avis budgétaire, pour que la commission puisse effectivement assurer ses nouvelles missions. Néanmoins, il n'est pas acquis que ce renfort soit suffisant au regard de l'évolution des missions de la CNIL, le recul nécessaire quant à l'importance quantitative que ces missions représenteront n'existant pas encore. Ce point devra donc être l'objet de vigilance lors des années à venir.

Pour le contrôleur général des lieux de privation de liberté, l'emploi supplémentaire devrait, conformément à son souhait, venir renforcer le secrétariat qui ne comporte actuellement qu'un seul agent pour des tâches multiples.

D'autres autorités indépendantes voient leur plafond se stabiliser après une baisse progressive. Il en est ainsi du CCNE qui emploie actuellement 5 agents contre 7 personnes en 2008. Dans ce cas précis, votre rapporteur constate que le niveau fixé constitue désormais un plancher qui, s'il était encore abaissé, ne mettrait plus le comité en mesure d'assumer ses missions. Au demeurant, la baisse des effectifs n'équivaut pas nécessairement à des économies mais se traduit souvent par une externalisation des tâches qui pèse alors sur le budget de fonctionnement de l'autorité¹.

Conscientes des contraintes budgétaires auxquelles l'État doit faire face, plusieurs autorités indépendantes ont fait part à votre rapporteur de leur souci de faire peser les efforts en personnel en priorité sur les fonctions support pour maintenir leur capacité opérationnelle. Par exemple, le contrôleur général des lieux de privation de liberté a indiqué à votre rapporteur qu'il avait fait le choix, dès sa création, de ne recruter ni chauffeur, ni vague-mestre, ni webmaster.

2. La coexistence de multiples statuts professionnels au sein et entre autorités indépendantes

Le statut des agents employés par les autorités est très divers : fonctionnaires, contractuels de droit public ou de droit privé pour une durée déterminée ou non. Ce fait est remarqué tant entre les autorités indépendantes qu'en leur sein même.

Le recours massif par certaines autorités indépendantes à des contractuels, par exception à la priorité donnée aux fonctionnaires lors du recrutement à un emploi de l'État, s'explique par la recherche de personnels

¹ Dans ses réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur, le CCNE indiquait, par souci de comparaison, que la retranscription des réunions du comité exigeait de faire appel à une sténotypiste extérieure pour un coût annuel en 2012 d'au moins 18 000 euros alors qu'en Allemagne et au Royaume-Uni, les homologues du comité disposaient en interne d'un personnel dédié à cette tâche.

ne correspondant à aucune spécialité présente dans la fonction publique. Il en est ainsi de la CNIL pour les métiers très spécialisés en matière d'informatique.

Une autre raison avancée pour justifier le recours aux contractuels est l'indépendance des autorités. Ainsi, la CNCDH rappelle que « *le fait que la très grande majorité de l'équipe soit constituée de contractuels est une volonté des Nations unies qui recommandent que le personnel des Institutions Nationales des Droits de l'Homme [ce que la CNDH est au regard de la résolution n° 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies du 20 décembre 1993] ne soit pas composé de plus de 25 % de fonctionnaires* ». Cette justification est, eu égard aux garanties statutaires de la fonction publique française, moins forte que la précédente.

La coexistence de ces différents statuts n'est pas sans soulever des comparaisons entre agents. Cependant, conscientes de ce phénomène, les autorités indépendantes s'attachent à harmoniser les régimes notamment indemnitaires applicables aux agents quel que soit leur statut. La situation au sein de l'institution du Défenseur des droits est à cet égard marquante.

Un autre fait notable est la diversité des catégories de fonctionnaires employés par les autorités indépendantes.

Une forte concentration de fonctionnaires d'encadrement voire d'encadrement supérieur (catégorie A et « A + ») existe au CSA et au CGLPL. Cette situation se justifie pleinement au regard des missions de régulation de ces autorités.

A l'inverse, les autorités indépendantes de taille modeste, telles que la CNCIS ou la CCSDN rémunèrent du personnel relevant majoritairement de la catégorie C. Cette situation tient compte du fait que ces autorités indépendantes fonctionnent grâce à des collaborateurs extérieurs, rémunérés pour leurs prestations, ou par les membres de l'autorité qui exercent cette fonction, à titre accessoire, et perçoivent alors un complément de rémunération.

B. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE : UN ARBITRAGE NÉCESSAIRE SUR LES IMPLANTATIONS DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES

1. La situation actuelle des implantations immobilières

a) Des situations contrastées selon les autorités indépendantes

La situation immobilière des autorités indépendantes concernées par ce programme budgétaire laisse apparaître deux situations :

- la première est celle des autorités telles que le Défenseur des droits, la CNIL, le CGLPL, le CSA qui occupent des locaux pris à bail dans le secteur privé et qui gèrent directement les relations avec le propriétaire des lieux loués ;

- les autres autorités indépendantes, de tailles plus modestes, qui sont logées dans un immeuble domanial situé au 35 rue Saint-Dominique, à Paris (VIIème arrondissement) et qui sont donc soumises à un loyer budgétaire calculé au prorata de la surface occupée par chaque autorité.

Dans ce dernier cas, les questions immobilières sont directement gérées par la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF) qui décharge ainsi ces autorités d'une tâche particulièrement lourde.

Le constat actuel sur les locaux des autorités indépendantes est fait de situations particulières, héritages des négociations de chaque autorité ou ancienne autorité indépendante, comme dans le cas du Défenseur des droits.

**Charges immobilières des autorités indépendantes
ayant des locations dans le secteur privé (2012)**

Autorités indépendantes	Surface utile nette (en m²)	Ratio de la surface utile nette par agent (en m²)	Coût des charges de location (en euros)	Ratio du coût par mètre carré (en euros)
<i>Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	2 281	13,34	2 536 535	757
<i>Conseil supérieur de l'audiovisuel</i>	5 361	18,42	5 202 850	702
<i>Contrôleur général des lieux de privation de liberté</i>	465	13,68	246 174	529
<i>Défenseur des droits</i>	5 379	17,1	4 481 326	732

Pour les autres autorités indépendantes qui sont logées dans un immeuble domanial par les services du Premier ministre, le coût des charges de location est évalué à 401 euros par mètre carré. Toutefois, le mode de calcul du coût d'une location dans le secteur privé et du coût budgétaire de l'occupation d'un immeuble domanial diffère suffisamment pour rendre incertaine une comparaison entre les autorités indépendantes selon qu'elles sont logés dans le parc immobilier privé ou de l'État.

b) Un nécessaire effort de rationalisation en cours

Dans leur gestion immobilière, les autorités indépendantes (pour certaines d'entre elles, *via* la DSAF) sont appuyées techniquement par France Domaine, service à compétence nationale, ayant vocation à représenter « l'État propriétaire ». Cette intervention de France Domaine, qui ne remet nullement en cause l'indépendance de ces autorités, s'inscrit dans le cadre de la politique immobilière de l'État et donc de l'objectif d'une meilleure utilisation des fonds publics. **Les autorités indépendantes ont ainsi été invitées à mieux**

prendre en compte cette dimension, comme la norme d'un ratio de 12 mètres carré par agent appliqué par l'agence France Domaine aux administrations de l'État. Un contrôle, certes adapté à l'exigence d'indépendance des autorités, est effectué par France Domaine lors de la conclusion et de la négociation du bail pour veiller au respect de standards de coûts.

L'introduction d'un indicateur dédié à « *l'efficience de la gestion immobilière* » au sein du programme annuel de performance associé à ce programme budgétaire participe à cette prise de conscience, ce que votre rapporteur ne peut que saluer.

Néanmoins, pour votre rapporteur, **l'intervention de France Domaine a pu ponctuellement se révéler ambivalente**. Lors de son audition, le contrôleur général des lieux de privation de liberté a indiqué à votre rapporteur que lors de la recherche de locaux pour son installation définitive, il s'est vu proposer « *une implantation dans XV^{ème} arrondissement à des prix prohibitifs* » ; il a alors préféré engager ses propres recherches avec l'aide d'un cabinet immobilier et a choisi une implantation dans le XIX^{ème} arrondissement, quartier populaire aux loyers moins élevés.

Outre sa charge symbolique, la question des coûts immobiliers revêt une dimension supplémentaire pour ces autorités au regard du poids qu'elle peut représenter pour leur budget. Ainsi, pour la CNIL, le loyer représente la moitié du budget de fonctionnement (hors dépenses de personnel) de cette autorité indépendante. Or, **les charges de loyer sont une dépense contrainte** pour ces autorités indépendantes.

En 2010, le loyer de la HALDE, jugé excessivement élevé par les députés, avait conduit l'Assemblée nationale à réduire les crédits budgétaires proposés par le gouvernement pour cette institution. A l'initiative de son rapporteur, notre collègue Jean-Claude Peyronnet, votre commission avait proposé le rétablissement des crédits budgétaires tels que proposés par le projet de loi de finances pour 2011 en relevant que le coût, certes excessif du loyer, n'était pas du fait de la HALDE dont le bail la retenait dans ces locaux jusqu'en 2014. Le Sénat avait suivi, à l'unanimité, votre commission¹.

A l'aune de ce précédent, votre rapporteur estime crucial de s'orienter, dans le choix des prochaines implantations immobilières des autorités indépendantes, vers des loyers mais aussi **des charges mieux maîtrisés**, le coût financier de l'implantation devant être un critère de choix prioritaire. L'accessibilité au public, quand elle est nécessaire, doit évidemment être prise en compte de même que les contraintes directement liées aux missions des autorités indépendantes. Ces critères ne doivent pas non plus servir de prétexte pour des choix adaptés uniquement à des opportunités immobilières au coût excessif ou à des notions de prestige ou des connotations géographiques.

¹ *Compte-rendu intégral des débats du 2 décembre 2010 :*
<http://www.senat.fr/seances/s201012/s20101202/s20101202018.html#int2557>

2. Le rassemblement des autorités indépendantes au sein d'un même ensemble immobilier ?

Dans le cadre de la politique immobilière de l'État, le secrétariat général du gouvernement conduit un projet immobilier de regroupement des services du Premier ministre en un même lieu afin de former un véritable « centre de gouvernement ». Ces bâtiments situés dans le VII^{ème} arrondissement, à proximité de l'hôtel de Matignon, accueilleraient également plusieurs autorités indépendantes.

Ce projet serait confirmé si les crédits budgétaires nécessaires au démarrage de l'opération sont ouverts par le projet de loi de finances rectificatives pour 2012 qui devrait prochainement être soumis à l'examen du Parlement.

Le projet immobilier Ségur-Fontenoy

Le nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services du Premier ministre présenté le 28 février 2012 au conseil de l'immobilier de l'État a reçu un avis favorable. Il vise au rassemblement de la plupart des services du Premier ministre et de sept autorités indépendantes (dont les deux principales en effectifs : le Défenseur des droits et la CNIL) dans un même ensemble immobilier constitué par les bâtiments des 20 avenue de Ségur et 3 place de Fontenoy à l'horizon 2016. Les autorités indépendantes occupent actuellement 6 immeubles pris à bail et un site domanial mis à disposition par les services du Premier ministre.

Cette opération majeure doit permettre, après restructuration du site, de réduire le nombre d'implantations à 18 (pour 38 actuellement) et de porter la diminution des surfaces à 15 % par rapport à 2007 (70 % pour les seuls baux privés). L'ensemble immobilier offrira un cadre de travail fonctionnel, entièrement modernisé et mis aux normes les plus récentes de qualité environnementale, d'accessibilité, d'hygiène et de sécurité.

La première phase de l'opération est désormais achevée. Entre septembre 2011 et janvier 2012, 47 réunions complétées de 46 autres entre janvier et fin juillet 2012 ont été menées par le chef de projet de la direction des services administratifs et financiers (DSAF) avec les futurs services occupants pour recueillir, optimiser et harmoniser leurs besoins. Cette démarche a également été ponctuée de deux réunions de restitution et d'information sur l'avancement du projet en décembre 2011 et avril 2012. Le projet proposé prévoit de destiner notamment l'immeuble Fontenoy à l'hébergement des autorités indépendantes (avec une occupation majoritaire du Défenseur des droits et de la CNIL) et celui de Ségur aux services du Premier ministre.

Parallèlement la SOVAFIM a établi, suivant le mandat qui lui a été donné en mai 2011 par le ministre du budget, le programme fonctionnel et de travaux, en complément de l'audit technique qu'elle a réalisé pendant l'été 2011. Sur cette base, elle a adressé en février 2012 une proposition de restructuration et remise aux normes complète de l'îlot Ségur-Fontenoy avec livraison en 2016 pour une surface utile brute de 46 500 m².

Après un examen interministériel du dossier en mars 2012, il a été demandé à la SOVAFIM de présenter des options d'optimisation du projet. Elle les a portées à la connaissance du ministère du budget en mai 2012. Compte tenu de ces nouveaux éléments, il est proposé d'abandonner l'aménagement de quatre sous-sols de parcs de stationnement.

Les modalités de montage de l'opération en vue de sa réalisation par la SOVAFIM, société anonyme dont l'État est actionnaire à 100%, sont en cours d'élaboration. Le premier acte à réaliser est le transfert des droits à la SOVAFIM par France domaine qui a remis son évaluation en septembre 2012. Le deuxième est la mise en place des autorisations d'engagement, afin de conclure le protocole locatif entre l'État et la SOVAFIM.

Source : Services du Premier ministre

Votre rapporteur considère que, au-delà du lieu d'implantation retenu, **l'idée en soi d'un regroupement des autorités indépendantes est intéressante au regard des synergies et des économies d'échelle** qu'elle peut engendrer. Elle attire l'attention du gouvernement sur le fait que ce regroupement ne doit pas se traduire par une déresponsabilisation des autorités quant à la gestion des locaux mis à leur disposition (économies d'énergie, rationalisation de l'espace, etc.).

Dans le fil de son précédent avis budgétaire, votre rapporteur souhaite néanmoins **renouveler quelques réserves sur la conduite du projet**.

Tout d'abord, elle s'interroge, au regard de l'implantation choisie, sur le coût que les autorités indépendantes devront *in fine* supporter en termes de loyer budgétaire mais aussi de charges locatives. Il ne faudrait pas que cette opération immobilière conduise à un alourdissement des dépenses immobilières, donc contraintes, pour les autorités indépendantes. Cette remarque vaut notamment pour le CGLPL dont l'exemplarité en matière immobilière est à souligner mais doit s'appliquer, sans dissimulation de coûts aucun, à toutes les autorités indépendantes concernées par une relocalisation potentielle.

Plus encore, votre rapporteur reste plus que **sceptique quant à la tenue du délai affiché pour la livraison du bâtiment et l'installation des autorités indépendantes** prévues pour 2016. Compte-tenu des retards inhérents aux chantiers de réhabilitation sans oublier le délai des recours contentieux qui ne manqueront certainement pas d'intervenir contre les autorisations d'urbanisme, il paraît raisonnable d'envisager un retard de la livraison. Or, cette situation obligerait à des négociations sur le terme des actuels baux des autorités indépendantes logées dans le parc privé. Cela peut se traduire, pour le moins, autrement que par des augmentations conséquentes des loyers. Dans un tel cas de figure, ces négociations seraient menées dans des conditions peu favorables pour l'État.

Au demeurant, s'agissant du seul Défenseur des droits, les baux de ses locaux ont un terme commun au 30 novembre 2014. La livraison en 2016 oblige à une renégociation pour une durée limitée de leur terme, plaçant encore l'État dans une position délicate.

Comme la directrice des services administratifs et financiers l'indiquait à votre rapporteur lors de son audition, il a été demandé à la SOVAFIM, maître d'ouvrage délégué, d'étudier la livraison anticipée de l'immeuble Fontenoy, qui doit accueillir les autorités indépendantes, par rapport à celle de l'immeuble Ségur, destiné aux services gouvernementaux. Cette hypothèse, sous réserve des conditions précédemment énoncées, devrait être, aux yeux de votre rapporteur, impérativement privilégiée. Elle semble à la fois plus raisonnable en termes de délai comme de rationalisation des dépenses. Le regroupement des services du Premier ministre sur le site Ségur posera sans doute de nombreux problèmes notamment quant au devenir des immeubles qui seraient alors libérées et dont certains font partie intégrante du patrimoine national.

III. LE DÉFENSEUR DES DROITS : PREMIER BILAN D'UNE NOUVELLE INSTITUTION

Créé à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Défenseur des droits est désormais prévu à l'article 71-1 de la Constitution. Cette institution est chargée de veiller 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.

La Constitution renvoie largement à la loi organique pour fixer ses modalités de saisine, ses attributions et ses modalités d'intervention, son régime d'incompatibilités. Cette **délégation au législateur organique** n'avait pas manqué de susciter, au cours des débats parlementaires au Sénat, des réserves quant à l'étrangeté consistant à créer au niveau constitutionnel une autorité indépendante sans en préciser clairement les contours.

Au terme de débats parlementaires nourris, la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, précisée par la loi n° 2011-334 du même jour, a fixé les règles d'organisation et de fonctionnement de l'institution du Défenseur des droits. Cette loi organique intervenait ainsi près de trois ans après l'adoption de la loi constitutionnelle.

A ce retard, s'ajoutait **une certaine impréparation dans l'installation de cette nouvelle autorité constitutionnelle indépendante** notamment sur le plan logistique. Plus grave encore fut la nomination tardive de M. Dominique Baudis¹, premier Défenseur des droits, par décret du 23 juin 2011 alors même qu'en application de l'article 44 de la loi organique précitée, le médiateur de la République avait disparu dès le 31 mars 2011 et le Défenseur des enfants, la HALDE et la CNDS le 1^{er} mai 2011. Pendant quelques semaines, la continuité des institutions n'a donc été assurée que par les services administratifs, eux-mêmes en attente de consignes de la part du secrétaire général du gouvernement, ce qui, pour une autorité indépendante, pouvait mal augurer de son avenir.

Comme l'avait souligné votre rapporteur dans son précédent avis budgétaire, cette nomination tardive, qui retardait d'autant plus la nomination des adjoints et des collègues et le rapprochement des services, a été préjudiciable à la mise en place de l'institution du Défenseur des droits. C'est ainsi seulement en septembre 2011 qu'ont été installés les trois collègues prévus par la loi organique pour assister le Défenseur des droits

¹En application de l'article 71-1 de la Constitution, la nomination de M. Dominique Baudis a été préalablement soumise par le président de la République à l'examen des commissions permanentes des assemblées parlementaires qui ne se sont pas opposées à cette nomination par le chef de l'État.

Cette nomination a également retardé à juillet 2011 la publication des mesures réglementaires sur lesquelles le Défenseur des droits a été légitimement consulté¹.

Votre rapporteur, comme son prédécesseur, M. Jean-Claude Peyronnet, a déjà exprimé sa perplexité devant l'absence d'anticipation de la mise en place effective du Défenseur des droits alors même que sa création était présentée en 2008 comme une mesure emblématique de la révision constitutionnelle.

Désormais, l'ensemble du cadre juridique régissant cette nouvelle autorité indépendante est en vigueur et appelle, pour votre rapporteur, un premier bilan des moyens tant juridiques que financiers à la disposition de l'institution, après un an d'existence.

A. UNE FUSION EN VOIE D'ACHÈVEMENT DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES AU PROFIT DU DÉFENSEUR DES DROITS

La fusion des quatre autorités indépendantes préexistantes a conduit le Défenseur des droits à **repren**dre les quatre budgets antérieurs, les personnels des autorités et leurs compétences. Il s'est ainsi complètement substitué à elles, non seulement dans ses missions, mais aussi du point de vue de la gestion des ressources humaines et des moyens immobiliers et financiers. Cette situation n'a pas été sans créer des difficultés dont votre rapporteur constate qu'elles ont été appréhendées et traitées avec lucidité par le Défenseur des droits.

Cette fusion a été d'autant plus délicate qu'elle s'est déroulée à moyens constants en 2011 et 2012, ce qui n'a pas été toujours le cas de précédentes fusions d'autorités et en dépit donc des surcharges temporaires ou pérennes mais certaines, générées lors d'une telle opération (frais de déménagement, harmonisation des conditions indemnitaires, etc.).

1. Une réorganisation des services de l'institution

Le remplacement de quatre autorités administratives indépendantes par le Défenseur des droits a impliqué le **rapprochement de quatre administrations différentes**. Le rapprochement a permis des gains sur les emplois puisque ont été principalement réduits les effectifs des fonctions support et de postes de responsabilité qui ont été fusionnés ou non remplacés au départ des agents. Selon les services de l'institution, entre 2010 et 2012, le nombre d'agents ayant un emploi en rapport avec les fonctions support a diminué de 40 % jusqu'à ne plus compter que pour moins de 10 % des emplois.

¹ Sont désormais applicables les décrets n° 2011-904 et n° 2011-905 du 29 juillet 2011 relatifs respectivement à la procédure applicable devant le Défenseur des droits et à l'organisation ainsi qu'au fonctionnement de l'institution.

a) Une harmonisation des conditions de travail et de rémunération des agents

Ces services étaient en nombre d'inégale importance. La diversité des services fusionnés se manifestait également sur le plan des situations administratives et indemnitaires des agents.

Votre rapporteur tient à souligner les efforts importants de la direction générale de l'institution pour mener, sous l'autorité du Défenseur des droits, un **dialogue social constructif** et aboutir à une **convergence des conditions de rémunération et de travail**. Ce travail dont il ne faut négliger ni l'ampleur ni l'effet a abouti en 2012 à la création d'un cadre de gestion commun à tous les agents employés par l'institution.

Votre rapporteur a pu constater que le **souci de créer une culture commune**, sans nier les nécessaires spécificités des missions, était un souci constant du Défenseur des droits. Les services en provenance des différentes autorités indépendantes ont apporté leurs habitudes de travail qu'il a ainsi fallu harmoniser. Pour prendre une illustration de ce processus et comme l'ont indiqué à votre rapporteur les services de l'institution, le décompte des délais d'instruction des demandes reçues était apprécié de manière différente par les anciennes autorités, certaines faisant débiter le délai à la réception de la demande, d'autres à la prise en charge du dossier par l'agent instructeur. Plus fondamentalement, les orientations des autorités désormais fusionnées pouvaient différer sensiblement, obligeant à redéfinir une stratégie globale pour l'institution. L'un des exemples les plus frappants demeure dans la différence d'approche entre le médiateur de la République qui favorisait le traitement pré-contentieux des affaires qui lui étaient soumises tandis que la HALDE s'orientait plus facilement vers les juridictions pour tenter de créer des précédents et ainsi fonder la lutte contre les discriminations sur des exemples médiatisés et la création de jurisprudences.

Votre rapporteur est consciente qu'en l'espace d'une année l'ensemble des disparités n'a pu être aplani mais retient la trajectoire vers la constitution d'une culture commune, sans déperdition de la mémoire et de l'expérience des services.

Ce rapprochement s'est déroulé dans le respect du dialogue social. Lors des élections professionnelles de novembre 2011, une forte mobilisation a été enregistrée puisque le taux de participation à l'élection des représentants du personnel au sein de ces structures s'est élevé à 86% pour le comité technique et 82% pour la commission consultative paritaire. Le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ont été réunis à plusieurs reprises depuis leur installation. Ainsi, le cadre de gestion a recueilli un avis favorable à l'unanimité des membres de la commission consultative paritaire ; le Défenseur des droits s'est ainsi félicité de cette avancée « à l'issue de quatre réunions de travail constructives avec les deux organisations représentatives CFTD et SAPPM ».

b) Une nouvelle entrée unique pour les réclamants

La réorganisation des services a eu pour effet d'offrir aux réclamants, pour l'ensemble des compétences exercées par le Défenseur des droits et autrefois exercées par les quatre autorités fusionnées, un **guichet unique pour adresser leurs réclamations**.

Cette nouveauté constitue un gain autant pour eux que pour les services puisqu'elle évite les renvois entre autorités pour incompétence de la première autorité saisie. La fusion présente un même avantage pour les réclamations qui pouvaient relever de la compétence de plusieurs autorités indépendantes et qui sont dorénavant traitées, sous les différents aspects, par une seule autorité. Lors de son audition du 4 avril 2012, le Défenseur des droits a pris, devant votre commission, l'exemple d'une famille dont le fils handicapé ne peut être inscrit dans un établissement d'enseignement et qui relevait auparavant du médiateur de la République, de la Défenseure des enfants et/ou de la HALDE ; désormais, la réclamation est traitée par le seul Défenseur des droits. Le Défenseur des droits évalue ainsi à 10 % le nombre de réclamations relevant d'au moins deux missions de l'institution.

De même, il a souligné la **mise en commun de services** qui auparavant ne bénéficiaient qu'à une seule autorité indépendante : c'est le cas du pôle « Santé et sécurité des soins » autrefois rattaché au médiateur de la République.

De manière générale, **la saisine et le rythme de traitement des réclamations par le Défenseur des droits ont peu évolué par rapport aux anciennes autorités indépendantes**. La légère baisse constatée en 2011 s'explique par la fusion des autorités qui évite le renvoi de réclamations d'une autorité à une autre voire le phénomène de « multi-saisines ». Or, ces réclamations étaient comptabilisées par plusieurs autorités indépendantes, aussi bien au titre des réclamations reçues que de celles traitées, une simple réorientation étant enregistrée comme un traitement de dossier.

La nouvelle institution a connu des évolutions contrastées en termes de demandes émanant des réclamants. Concernant la défense des enfants, le nombre de dossiers reçus a augmenté entre 2010 et 2011 de 19,6 % et le nombre de ceux traités de 4,7% tandis que pour la déontologie de la sécurité les données sont plus spectaculaires avec une hausse de dossiers reçus de 96,2 % et une baisse de dossiers traités de 5,1 %. La hausse des demandes pour la déontologie de la sécurité s'explique aisément par la disparition du filtre parlementaire qui existait pour la CNDS. Le nombre des dossiers relatifs à la médiation avec les services publics est resté globalement stable. En revanche, une baisse de l'ordre de 30 % des dossiers relatifs à la lutte contre les discriminations a été enregistrée. Ce constat doit cependant être nuancé car le nombre d'affaires instruites, car recevables, est resté stable. Le Défenseur des droits en conclut que « *ce sont principalement des acteurs organisés et informés qui ont continué de [le] saisir (associations en particulier) qui effectuent elles-mêmes une présélection et adressent des réclamations immédiatement exploitables* ».

2. Un éclatement géographique des services

La fusion des quatre autorités administratives indépendantes s'est opérée, lors de la création du Défenseur des droits, sans modification des implantations immobilières. Du fait de l'installation hâtive de la nouvelle institution en raison de l'impréparation précédemment rappelée par votre rapporteur, une implantation unique pour les services du Défenseur des droits n'a pas été possible. Comme l'avait dénoncé votre rapporteur, la question de la localisation de ces services n'avait pas fait l'objet d'un travail en amont, le délai d'examen de la loi organique devant le Parlement débuté en juin 2010 n'ayant pas été mis à profit par le précédent gouvernement.

A l'automne 2011, les services du Défenseur des droits étaient donc répartis entre quatre sites, sièges des anciennes autorités administratives indépendantes :

- 7, rue Saint-Florentin (Paris - VIIIème), ancien siège du médiateur de la République ;
- 9-11, rue Saint-Georges (Paris - IXème), ancien siège de la HALDE ;
- 104, boulevard Auguste Blanqui (Paris - XIIème), ancien siège du Défenseur des enfants ;
- 62, boulevard de la Tour Maubourg (Paris - VIIème), ancien siège de la CNDS.

Le Défenseur des droits a souhaité fort logiquement **réunir l'ensemble de ses services en un site unique qui favoriserait une unité administrative entre les différents services**. Dans cette démarche, il a cependant rencontré des obstacles juridiques.

Le Défenseur des droits s'est ainsi vu contraint de conserver les anciens sites de la HALDE et du médiateur de la République jusqu'au terme des baux respectivement fixés au 14 janvier 2014 et au 30 novembre 2014. En effet, leurs baux ne comportaient pas de clause de sortie anticipée en cas de disparition. Comme le relevait le Défenseur des droits dans sa réponse au rapporteur, « *ces institutions n'ayant pas la personnalité juridique, l'État n'a pu exciper de leur disparition pour dénoncer le bail* ».

Le Défenseur des droits a pu néanmoins, au terme d'un an, réunir ses services sur ces deux sites en mettant fin aux implantations précédemment occupées par la CNDS et le Défenseur des enfants.

Pour accueillir les agents de ces locaux abandonnés, l'implantation immobilière située rue Saint-Georges a été étendue par la location de surfaces supplémentaires au rez-de-chaussée de l'immeuble occupé. De même, le bail de cette implantation a été prolongé jusqu'au 30 novembre 2014, ce qui a pour effet de fixer un terme commun aux baux de l'ensemble des locaux du Défenseur des droits.

Ces opérations immobilières ont même conduit à réduire la surface totale des locaux de l'institution par une meilleure occupation des locaux loués.

Votre rapporteur salue les efforts déployés par l'administration de l'institution et la volonté du Défenseur des droits de réunir les services administratifs en un seul lieu, ce qui paraît indispensable pour créer une culture commune et bénéficier pleinement de la synergie et des gains d'échelle qui étaient attendus de cette fusion.

La double localisation est donc, pour votre rapporteur, une avancée notable vers cet objectif d'implantation unique que partage le Défenseur des droits. Le projet immobilier Ségur-Fontenoy peut constituer à terme la solution attendue sous les réserves précédemment exprimées par votre rapporteur.

3. Une gouvernance de l'institution en construction

Le Défenseur des droits est une autorité indépendante qui, à l'instar de l'ancien médiateur de la République ou du contrôleur général des lieux de privation de liberté, n'est pas collégiale mais incarnée par une personne. Toutefois, Le Sénat, à l'initiative de votre commission, a décidé de compléter l'institution par des adjoints au Défenseur des droits pour mieux représenter les grandes missions qui lui incombaient désormais. Votre rapporteur, M. Patrice Gélard, justifiait alors cette initiative¹ : « *ces considérations ont conduit votre commission à compléter l'organisation interne du Défenseur des droits, afin de lui permettre d'assumer plus aisément ses compétences, sans rien perdre de son autorité, et d'assurer une identification rapide par l'opinion publique de ses différents secteurs d'intervention* ».

a) Le rôle d'appui des adjoints

Choisis en fonctions de leurs connaissances ou leur expérience dans leur domaine, les adjoints du Défenseur des droits sont nommés par le Premier ministre sur proposition du Défenseur des droits. L'article 11 de la loi organique du 29 mars 2011 précise que ces adjoints « *sont placés auprès du Défenseur des droits et sous son autorité* » et que ce dernier peut leur déléguer certaines attributions dans leur domaine de compétences, leur confier la présidence du collège ou la représentation de l'institution auprès des organisations rassemblant les autorités indépendantes de pays tiers chargées de la protection des droits et libertés. Sans devenir des défenseurs-adjoints, **ces adjoints ont vocation à prendre en charge un secteur défini de l'action de l'institution**².

¹ Rapport n° 482 (2009-2010) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois – 19 mai 2010 : <http://www.senat.fr/rap/109-482/109-482.html>

² En première lecture de l'examen du projet de loi organique, votre commission avait même proposé de soumettre la nomination des adjoints à la même procédure devant les commissions permanentes des assemblées parlementaires que le Défenseur des droits.

Comme le relevait le Défenseur des droits dans sa réponse adressée à votre rapporteur, les adjoints ont un « rôle de conseil et d'appui ». Pour preuve, « le Défenseur des droits organise d'ailleurs des réunions de coordination hebdomadaires afin de définir, de façon concertée, la stratégie d'intervention de l'institution ». En outre, « le Défenseur leur a confié l'animation de groupes de travail thématiques, réunissant certains membres des collègues et des experts, afin de formuler des recommandations précises, axées sur des changements de pratiques ou des propositions de réformes législatives ou réglementaires », ce qui est, aux yeux de votre rapporteur, un excellent moyen de laisser aux adjoints une part d'autonomie dans leur domaine tout en respectant l'unité de la nouvelle institution et l'autorité du Défenseur des droits.

La loi organique a elle-même prévu la **création obligatoire de trois adjoints** :

- l'un pour la défense et de la promotion des droits de l'enfant qui prend alors le titre de Défenseur des enfants ;
- l'autre pour la déontologie dans le domaine de la sécurité ;
- le dernier en matière de lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité.

Cette liste n'est cependant exhaustive comme en témoigne la rédaction de l'article 11 qui emploie un « dont » avant d'énumérer les adjoints dont l'existence est prévue directement par la loi organique. Au nom de la commission, M. Patrice Gélard, insistait dans son rapport¹ sur le fait que le Défenseur des droits a « la possibilité de nommer d'autres adjoints auxquels il souhaiterait confier des missions spécifiques pour renforcer son organisation interne ».

Actuellement, aux trois adjoints dont la création est rendue obligatoire par la loi organique, **s'ajoute un délégué général à la médiation de la République qui n'a pas le rang d'adjoint**. Dans son précédent avis budgétaire, votre rapporteur avait relevé ce choix du Défenseur des droits, justifié par le souhait de ne pas créer un adjoint sans collègue, ni, par effet de jurisprudence, à entraîner de nouvelles demandes qui conduirait à diluer ainsi les responsabilités.

Votre rapporteur avait invité le Défenseur des droits à évaluer la pertinence de cette organisation. Au terme de ses travaux, elle est désormais convaincue que le maintien d'un délégué général n'offre ni la même visibilité qu'un adjoint pour la mission, pourtant fondamentale, de médiation avec les services publics, ni le même regard au sein de l'institution. Elle peut donner l'impression aux services dédiés à cette mission que cette compétence confiée au Défenseur des droits ne revêt pas la même importance que les autres. Aussi, votre rapporteur souhaite-t-elle que **le Défenseur des droits puisse élever l'actuel délégué général au rang d'adjoint**. Le fait qu'il n'existe pas de

¹ Rapport n° 482 (2009-2010) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois – 19 mai 2010 : <http://www.senat.fr/rap/109-482/109-482.html>

collège pour cette compétence ne peut être une raison suffisante en elle-même pour ne pas au moins étudier cette question.

b) La fonction d'orientation des collèges

L'article 71-1 de la Constitution dispose que la loi organique peut établir des collèges chargés d'assister le Défenseur des droits pour l'exercice de certaines de ses attributions, à l'image de la HALDE. La loi organique a limitativement prévu trois collèges dont la composition, outre le Défenseur des droits et l'adjoint concerné, varie entre 6 et 8 membres désignés par plusieurs autorités en raison de leurs connaissances ou de leur expérience dans le domaine concerné. Leur règlement intérieur, prévu par la loi organique, a été adopté le 22 novembre 2011.

Les collèges sont saisis lorsque, selon les termes de la loi organique, une question nouvelle se pose. Votre rapporteur a pu constater que **le Défenseur des droits associe régulièrement les collèges** puisque entre septembre 2011 et juillet 2012, 19 réunions plénières ont eu lieu. Les collèges sont amenés à délibérer sur toute « *question nouvelle* », selon les termes de la loi organique. Le Défenseur des droits a entendu largement cette disposition en soumettant aux collèges concernés les questions de principe qui pourraient conditionner le sort d'une série de dossiers ou dès lors que l'affaire est significative, ce qui est le cas, en matière de déontologie de la sécurité, lorsqu'a été enregistré un décès ou des blessures graves.

La loi organique a prévu une possibilité intéressante avec, à l'article 12, la faculté pour le Défenseur des droits de convoquer « *une réunion conjointe de plusieurs collèges et de ses adjoints afin de la consulter sur les réclamations ou les questions qui intéressent plusieurs de ses domaines de compétence, ou qui présentent une difficulté particulière* ». Cette possibilité a été utilisée le 26 mars 2012 et a semblé particulièrement fructueuse, ce qui devrait inciter à renouveler cette expérience.

En revanche, une fois l'avis rendu, le Défenseur des droits reste la seule autorité décisionnelle, conformément à la volonté du législateur organique. Cependant, **le Défenseur des droits a jusqu'à présent suivi systématiquement les avis des collèges** et les a publiés sur le site internet de l'institution.

Ces collèges sont présidés par le Défenseur des droits ou l'adjoint concerné qui en est le vice-président. Lors de son audition devant votre commission, le 6 novembre 2012, le Défenseur des droits a souligné, à une exception près, la participation active des membres de ses collèges et a indiqué les réunir environ tous les six semaines. Il indiquait également à votre commission, s'agissant de ces collèges : « *Je préside chacun personnellement, les adjointes que j'ai choisies assurant la vice-présidence. [...] Il faut dire que le nombre de membres de chaque collège est limité, ce qui permet à chacun de prendre la parole. Je fixe l'ordre du jour, en relation avec l'adjointe concernée, le secrétaire général et les services. Mais je fais droit à toutes les*

demandes qui me sont adressées par les membres de chaque collège, qu'il s'agisse d'ajouter un point à l'ordre du jour ou des questions diverses. »

Les collèges remplissent donc la fonction pour laquelle ils ont été créés à savoir, selon les termes de notre collègue Patrice Gélard dans son rapport¹, offrir « *des garanties d'expertise pluridisciplinaire* » et par les échanges avec le Défenseur, « *assurer la vitalité de l'institution et lui permettre de donner les meilleures réponses possibles aux réclamations qui lui sont adressées* ».

Sans modifier les équilibres internes de l'institution et pour donner tout son sens aux collèges, l'initiative de leurs membres pourrait progressivement se renforcer par la définition de thématiques plus précises prises en charge par chaque membre. Les membres de la CNIL bénéficient ainsi d'un secteur d'attributions qui leur permet d'attirer l'attention de la présidente sur ce domaine et permet de mieux associer en amont le collège.

4. Un réseau territorial à consolider

La fusion des services des sièges des anciennes autorités administratives indépendantes s'est doublée d'un même mouvement pour les réseaux de leurs délégués.

Ces délégués, bénévoles, assuraient pour le compte des précédentes autorités indépendantes, l'information du public et constituaient ainsi **un relais de proximité irremplaçable**. Les délégués du Défenseur des droits traitent ainsi près de 80% des demandes qui sont adressées à l'institution.

Lors de son audition devant votre commission, le 4 avril 2012, M. Dominique Baudis, Défenseur des droits, résumait ainsi son action : « *Lors de ma prise de fonctions, j'ai trouvé trois réseaux territoriaux : celui des délégués territoriaux du Médiateur, environ 300 personnes, celui des correspondants de la Halde, environ 100 personnes, et celui de la Défenseure des enfants, environ 30 personnes - qui n'était donc présente que dans un petit tiers des départements. J'ai regroupé les trois réseaux ; cela fait 430 personnes, qui reçoivent le public dans 650 points d'accueil en métropole et outre-mer. »*

Le Défenseur des droits a également confirmé à votre commission que ses délégués territoriaux continuaient, après un temps d'incertitude, leur travail en milieu carcéral où il a convenu qu'il était plus difficile pour les détenus de faire valoir leurs droits.

S'appuyant sur les réseaux existants, le Défenseur des droits a donc maintenu un maillage équivalent sous réserve de coordination entre les délégués existants, ce qui a eu pour effet de considérablement augmenter l'implantation territoriale de l'autorité indépendante par rapport à ses prédécesseurs.

¹ *Rapport préc. p. 31.*

Le Défenseur des droits s'est attaché à préciser, dans le cadre de la délégation qu'il a consentie à ses délégués territoriaux, **l'articulation entre les services centraux de l'institution et les délégués territoriaux**. Chaque délégué doit constituer pour les demandeurs un « point d'entrée unique », quelle que soit sa compétence dominante. Pour assurer un accueil unifié (accueil et écoute de la personne, analyse de la recevabilité), 400 délégués ont été formés en 2012. Le délégué assure donc le rôle d'un filtre de recevabilité et traite l'affaire si elle présente un caractère local et peut connaître un règlement amiable¹ ; sinon, elle est adressée à un collègue compétent pour la traiter ou, à défaut, aux services centraux.

Le Défenseur relevait lui-même que ces délégués présentaient **un coût financier limité pour l'institution au regard des services rendus**. Il estime ainsi le coût annuel d'un délégué à 6 021 euros par an², défraiement et charges de fonctionnement compris. Lors de son audition d'avril 2012 devant votre commission, M. Baudis dressait ainsi le portrait de ces bénévoles : *« pour la plupart, ce sont de jeunes retraités de la fonction publique ayant eu des responsabilités élevées »*.

Pour votre rapporteur, ces délégués territoriaux ont, pour un coût réduit, une utilité indéniable et participent à l'enracinement de cette nouvelle autorité indépendante dans le paysage institutionnel.

B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DE L'INSTITUTION

1. Un usage parcimonieux mais réel de ses prérogatives par le Défenseur des droits

La création du Défenseur des droits s'est traduite par la reprise des anciennes compétences des autorités indépendantes dont il prenait la suite. Parallèlement, le Défenseur des droits a reçu les prérogatives détenues par les anciennes autorités indépendantes. **Le transfert des compétences en faveur de la nouvelle instruction s'est fait à périmètre constant** par rapport aux quatre anciennes autorités. Dans le même temps, le transfert des pouvoirs au Défenseur des droits a sensiblement modifié sa capacité d'action par rapport aux précédentes autorités puisque certains pouvoirs du Défenseur des droits n'étaient précédemment dévolus qu'à une seule autorité. Autrement dit, **la fusion des autorités s'est traduite par un renforcement des prérogatives** à la disposition de la nouvelle autorité dont les prérogatives ne sont pas cloisonnées par secteur (médiation des services publics, déontologie de la sécurité, défense des droits des enfants, lutte contre les discriminations) mais étendues à l'ensemble de son champ de compétences.

¹ Du fait de la sensibilité du sujet, les dossiers relatifs à la déontologie de la sécurité sont systématiquement traités par le siège de l'institution.

² En application de l'article 9 de la loi n°2011-334 du 29 mars 2011, les délégués du Défenseur des droits perçoivent une indemnité représentative de frais d'un montant mensuel de 370 €.

Le Défenseur des droits illustre cette avancée, lors de son audition du 4 avril 2012 devant votre commission, avec la **réétention des mineurs étrangers**. Pour donner corps à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme, le Défenseur des droits a, à chaque fois que la présence de mineurs dans un centre de rétention administrative lui a été signalée par des associations, envoyé une équipe pour vérifier sur place et, le cas échéant, faire libérer le mineur et trouver une solution d'hébergement d'urgence. Or, ce pouvoir de vérification sur place n'était pas ouvert au Défenseur des enfants, ce que les précédents titulaires de la fonction avaient d'ailleurs regretté.

Au terme d'un an d'existence réelle de l'institution, votre rapporteur a souhaité connaître l'usage qui était fait par le Défenseur des droits des prérogatives que lui a confiées le législateur organique.

Si certains pouvoirs très précis par leur objet n'ont pas été encore utilisés, le Défenseur des droits a usé, par exemple, de son pouvoir d'établir des recommandations, de publier des rapports spéciaux ou de présenter des observations devant les juridictions¹. L'injonction a également été mise en œuvre en matière de déontologie de la sécurité, au regard des difficultés récurrentes de l'institution de voir ses demandes de sanctions disciplinaires non suivies d'effet.

Votre rapporteur note, de manière générale, que **l'usage des prérogatives par le Défenseur des droits a connu une montée en puissance** ; M. Baudis a eu la volonté de se saisir de ses prérogatives avec parcimonie mais efficacité. Cette attitude est d'autant plus louable s'agissant du pouvoir d'injonction que le Défenseur des droits détient en application de l'article 25 de la loi organique qui dispose que « *à défaut d'information dans [le délai qu'il a fixé] ou s'il estime, au vu des informations reçues, qu'une recommandation n'a pas été suivie d'effet, le Défenseur des droits peut enjoindre à la personne mise en cause de prendre, dans un délai déterminé, les mesures nécessaires* ». En effet, tout injonction du Défenseur des droits, qui serait irréaliste dans sa mise en œuvre, se heurterait à l'inertie de la personne mise en cause et nuirait à terme à la crédibilité de l'institution.

2. Une communication sur les actions de l'institution à poursuivre

La visibilité de la nouvelle institution a été, dès les débats parlementaires, et reste, comme l'ont prouvé les interventions des membres de votre commission lors de l'audition du Défenseur des droits le 4 avril 2012, une préoccupation de la commission. Pour solliciter le Défenseur des droits, faut-il encore connaître son existence et ses compétences. De surcroît, une action de communication bien conçue peut être de nature à réduire les

¹ Le Défenseur des droits a déposé des observations en 2011 dans près de 70 affaires.

réclamations irrecevables par ignorance de l'étendue réelle des attributions du Défenseur des droits.

Lors de leur audition, des représentants des organisations syndicales ont indiqué que le Défenseur des droits et ses délégués territoriaux n'étaient pas toujours connus, même par des services de l'État. Certains interlocuteurs pensaient ainsi encore s'adresser à la HALDE ou aux délégués du Défenseur des enfants, par exemple.

Lors de son audition, le 4 avril 2012, le Défenseur des droits s'était dit inspiré par la volonté de ne pas « *procéder de façon tapageuse* » à des campagnes de communication mais fonder la communication de la nouvelle institution sur « *des cas précis, avec des résultats* », ce qui a été mis en œuvre pour la campagne d'affiches dans le réseau de métropolitain parisien.

Au regard du contexte budgétaire, **le Défenseur des droits a maîtrisé le budget dédié à la communication**¹ qui passerait ainsi de près de 919 000 euros en 2011 à un peu moins de 710 000 euros selon les prévisions pour 2012, grâce à la baisse de l'enveloppe consacrée au marché public contracté par la HALDE avec le cabinet TBWA.

La communication en faveur d'une meilleure connaissance de l'institution doit, pour votre rapporteur, **se poursuivre** d'autant qu'elle ne se traduit pas nécessairement par des coûts budgétaires supplémentaires : insertion dans les publications des collectivités territoriales, présentation des délégués territoriaux aux autorités locales, meilleure information des services déconcentrés, relais par les associations spécialisées, etc.

C. LES PISTES DE RÉFLEXION SUR LE DÉFENSEUR DES DROITS

1. Favoriser et faciliter le pouvoir de médiation du Défenseur des droits

Le pouvoir de médiation et de recommandation représente la mission quotidienne qui échoit au Défenseur des droits. Les pouvoirs plus coercitifs qui sont à la disposition du Défenseur des droits comme le pouvoir d'adresser une injonction doivent servir lorsque les autres moyens se sont révélés insuffisants ou que la gravité des faits le justifie. Dans l'esprit de votre rapporteur, le contentieux ne doit être envisagé qu'en second temps.

Votre commission a déjà exprimé son **attachement aux actions de médiation du Défenseur des droits**. A son initiative, le Sénat avait ainsi introduit explicitement le pouvoir de médiation du Défenseur des droits, désormais énoncé par l'article 26 de la loi organique du 29 mars 2011. Votre rapporteur, M. Patrice Gélard, notait² alors que « *le Défenseur, héritant des compétences du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la*

¹ Le Défenseur des droits consacre ainsi moins de 5 % de son budget annuel à la communication.

² Rapport préc. p. 31.

CNDS et de la HALDE, [serait] d'abord une autorité exerçant un rôle de persuasion » et que « la médiation deviendrait donc un de ces modes privilégiés d'intervention ».

a) Mettre fin à la communicabilité des documents d'instruction des réclamations adressées au Défenseur des droits

Dans ce cadre, lors de l'examen en première lecture, l'article 9 du projet de loi relatif au Défenseur des droits affirmait le caractère incommunicable des documents d'instruction des réclamations adressées au Défenseur des droits, à l'instar du médiateur de la République qu'il remplaçait. Cette disposition a été finalement retirée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Ce changement législatif a eu pour effet d'assujettir les documents d'instruction du Défenseur des droits au régime de droit commun de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui les rend ainsi communicables. Lors de son audition, M. Bernard Dreyfus, délégué général à la médiation avec les services publics, a indiqué que cette situation pouvait constituer une réelle difficulté. En effet, les administrations que les services du Défenseur des droits sollicitaient pour obtenir des documents pour le traitement de réclamations seraient plus réticentes à les fournir sachant que ces documents pourraient devenir librement communicables. La CADA a précisé que la fin de l'incommunicabilité des documents d'instruction étant d'effet immédiat, les dossiers instruits par le médiateur de la République puis repris par le Défenseur des droits sans être clos sont soumis à ce régime¹.

Pour mieux assurer le caractère confidentiel de la médiation, inhérent à ce mode alternatif des règlements, votre rapporteur estime que **l'absence de communication des documents d'instruction des réclamations du Défenseur des droits**, règle applicable au médiateur de la République, devrait être introduite.

b) Réfléchir à faciliter le pouvoir en équité du Défenseur des droits

L'article 9 de la loi n°73-6 du 3 janvier 1973 qui institué le médiateur de la République prévoyait qu'il pouvait recommander « à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation de l'auteur de la réclamation ». Cette disposition a été reprise pour le Défenseur des droits à l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011.

Ce règlement en équité permet, lorsque l'application stricte des règles aboutirait à une situation inéquitable, de déroger dans des situations exceptionnelles et ciblées à l'application littérale de la loi.

Or, selon le délégué général à la médiation avec les services publics, ce pouvoir de recommandation en équité du Défenseur des droits peut être contré par la réforme de 2011 de la responsabilité personnelle et pécuniaire

¹ CADA, avis du 7 novembre 2011, n° 20114301-LDL

des comptables publics. En effet, face à une demande de traitement en équité d'une situation personnelle pour les raisons précitées, le comptable public peut être conduit à la refuser car en dérogeant aux règles, il s'expose à voir sa responsabilité engagée et le ministre en charge du budget ne pourrait désormais plus lui accorder une remise gracieuse totale pour l'opération en question.

A l'occasion d'une prochaine réforme sur ce sujet, votre rapporteur invite à réfléchir sur la coordination entre la recommandation en équité du Défenseur des droits et les règles de responsabilité des comptables publics afin, le cas échéant, de **lever les freins au règlement en équité de situations exceptionnelles**.

2. Accorder la personnalité juridique à l'institution ?

Comme les autorités administratives indépendantes dont il a pris la suite et à l'instar d'autres autorités indépendantes telles que la CNIL ou le CGLPL, le Défenseur des droits ne dispose pas de la personnalité juridique. L'institution est donc un **simple démembrement de l'État**.

Il est à noter toutefois qu'il dispose de certains attributs traditionnellement attachés à la personnalité juridique. C'est le cas de la capacité, à son initiative ou sur demande, de produire des observations ou d'être entendu devant une juridiction, en application de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011.

Au terme des auditions qu'elle a menées, votre rapporteur a pu s'interroger sur l'intérêt d'accorder la personnalité juridique. Sur le plan des pouvoirs du Défenseur des droits, **la personnalité juridique ne lui octroierait aucune prérogative supplémentaire**. S'agissant de sa gestion, la personnalité juridique du Défenseur des droits conduirait à distinguer son budget de celui de l'État. Son autonomie ne serait pour autant pas vraiment renforcée, si ce n'est sur le plan purement symbolique, puisque ses ressources financières proviendrait tout de même d'une subvention de l'État et que, comme les autres autorités administratives indépendantes, sa politique de recrutement serait limitée par un plafond annuel d'emplois¹.

En outre, doté de la personnalité juridique, le Défenseur des droits devrait assumer les conséquences financières consécutives à l'engagement de sa responsabilité administrative alors qu'actuellement, une personne s'estimant lésée par l'action des services du Défenseur des droits doit engager la responsabilité de l'État. **Cette nouveauté ne serait pas neutre pour l'institution en termes d'assurances et de provisions**.

¹ La loi de finances pour 2012, reprenant une initiative parlementaire de l'année précédente, a introduit également un plafond d'emplois pour les autorités indépendantes disposant de la personnalité juridique et donc de leur propre budget ou dont les crédits ne relevaient d'aucun programme budgétaire, ce qui les place dans une situation comparable à leurs homologues du présent programme.

Enfin, notre collègue Patrice Gélard, dans son rapport sur les autorités administratives indépendantes pour l'office parlementaire d'évaluation de la législation avait conclu à ne l'attribuer que lorsque les conditions le justifient (nécessité de percevoir une taxe, proximité avec le secteur à réguler). Il rappelait, à cette occasion, le propos de Mme Martine Lombard, professeur de droit public : « *la création d'une personne morale dont le financement dépend de subventions en provenance du budget de l'État [...] est seulement un facteur d'opacité à l'égard du Parlement, ce qui n'est pas en tout état de cause un gage d'indépendance accrue* »¹.

Aussi, en l'état actuel de la réflexion, votre rapporteur considère qu'il n'est pas souhaitable d'envisager d'accorder la personnalité juridique, et ce, d'autant plus que l'actuel Défenseur des droits ne la sollicite pas.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de son amendement, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au programme *Protection des droits et libertés* de la mission *Direction de l'action du gouvernement* dans le projet de loi de finances pour 2013.

¹ Rapport préc. p. 17.

ANNEXE 1

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Article 48

État B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Coordination du travail gouvernemental Dont Titre 2	0	167.459	0	167.459
Protection des droits et libertés Dont Titre 2	167.459	0	167.459	0
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées Dont Titre 2				
TOTAL	167.459	167.459	167.459	167.459
SOLDE	0		0	

ANNEXE 2
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
ET DES DÉPLACEMENTS

Auditions

Défenseur des droits

M. Dominique Baudis, Défenseur des droits
Mme Maryvonne Lyazid, adjointe au Défenseur des droits
Mme Françoise Mothes, adjointe au Défenseur des droits
Mme Marie Derain, Défenseure des enfants, adjointe au Défenseur des droits
M. Bernard Dreyfus, délégué général à la médiation avec les services publics

M. Richard Senghor, secrétaire général
M. Luc Machard, directeur général des services
M. Bruno Lehnisch, directeur de projet
Mme Audrey Keyzers, chargée des relations avec les élus

M. Luc Rageul, **M. Benoît Rey** et **Mme Sandra Bouchon**, représentants du personnel (CFDT)
M. Vincent Lewandowski, représentant du personnel (syndicat autonome des services du Premier ministre)

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de privation de libertés
M. Michel Clémot, secrétaire général par intérim
M. Vincent Delbos, magistrat, contrôleur

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

M. Yann Padova, secrétaire général (jusqu'au 1^{er} octobre 2012)
M. Edouard Geffray, directeur des affaires juridiques, internationales et de l'expertise - secrétaire général (à partir du 1er octobre 2012)
Mme Isabelle Pheulpin, directrice des ressources humaines, financières, informatiques et logistiques
M. Geoffroy Sigrist, attaché parlementaire

Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)

M. Olivier Guérin, délégué général

Secrétariat général du Gouvernement (SGG)

Mme Isabelle Saurat, directrice des services administratifs et financiers

M. Olivier Schmit, chef de la mission d'organisation des services du Premier ministre

France Domaine

M. Daniel Dubost, chef du service

M. Stanislas de Champroux, chargé de mission

Déplacements

Siège du Défenseur des droits (Paris - VIII^{ème}) - 19 juin 2012

- Entretien avec le Défenseur des droits, ses adjointes, le délégué général et l'équipe de direction

Commissariat de police de Bobigny (Seine-Saint-Denis) - 20 juin 2012

- Observation d'un contrôle d'un local de garde-à-vue par une équipe du contrôleur général des lieux de privation de liberté

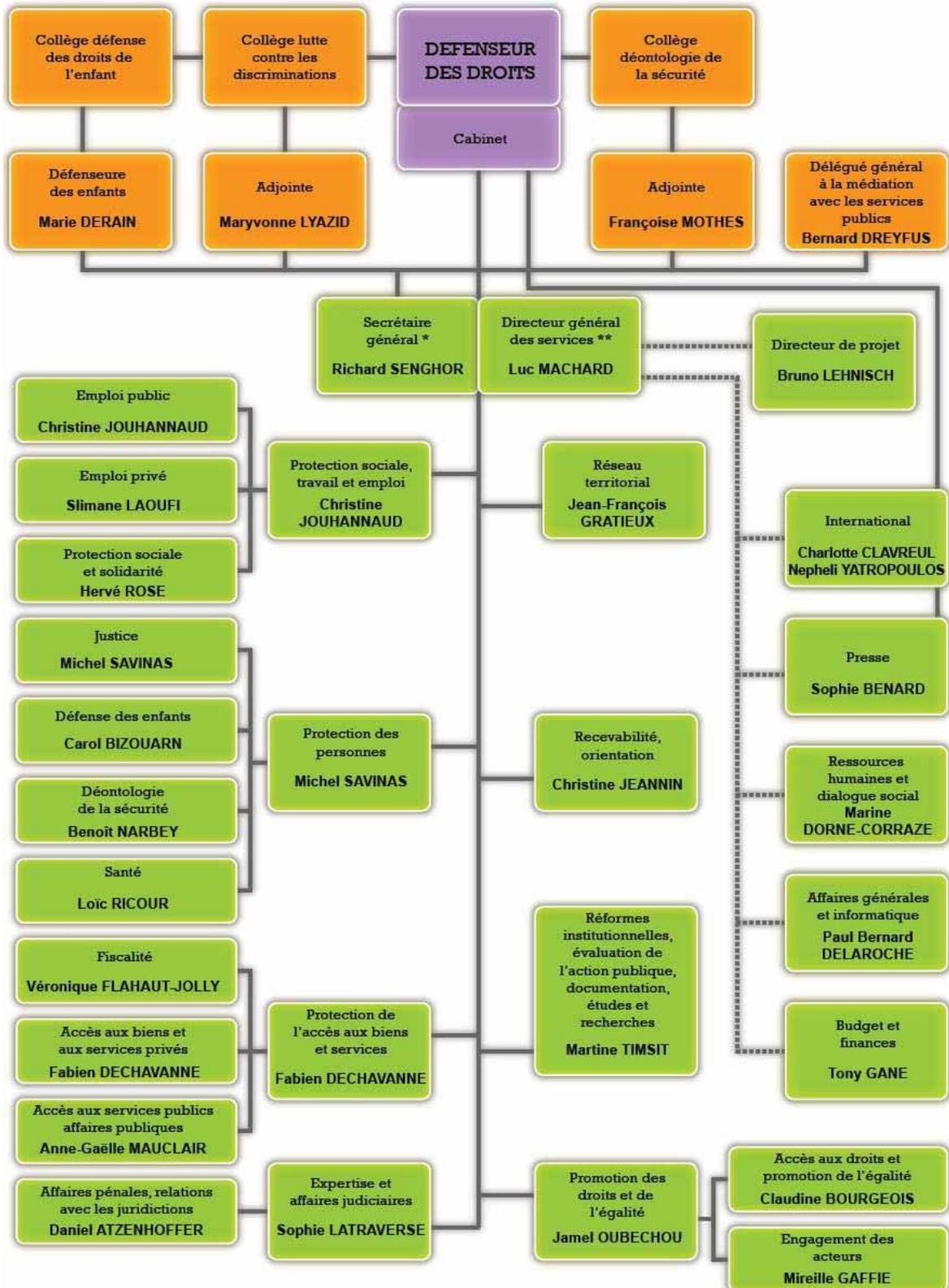
Siège de la CNIL (Paris - II^{ème}) - 30 octobre 2012

- Entretien avec l'équipe de direction
- Visite des services

Site Ségur - Fontenoy (Paris - VII^{ème}) - 27 novembre 2012

- Visite des futurs locaux des autorités indépendantes

ANNEXE 3 ORGANIGRAMME DES SERVICES DU DÉFENSEUR DES DROITS



* autorité fonctionnelle

** autorité hiérarchique (pointillés : fonctionnelle et hiérarchique)

ANNEXE 4 COMPOSITION DES COLLÈGES AUPRÈS DU DÉFENSEUR DES DROITS

Collège Déontologie de la sécurité

- Mme Françoise MOTHES, adjointe au Défenseur des droits, vice-présidente
- M. Yves METAIREAU, président de l'association des maires de Loire-Atlantique et maire de La Baule, *nommé par le président du Sénat*
- Mme Dominique-Antoinette GAUX, procureur de la République, *nommée par le président du Sénat*
- Me Valérie MAINTRIEU-FRANTZ, avocat au Barreau de Paris ; *nommée par le président du Sénat*
- Mme Martine ANZANI, magistrat honoraire à la Cour de cassation, *nommée par le président de l'Assemblée nationale*
- M. Jerry SAINTE-ROSE, conseiller d'Etat honoraire, *nommé par le président de l'Assemblée nationale*
- M. René ANDRE, membre honoraire du Parlement, *nommé par le président de l'Assemblée nationale :*
- M. Jean-Pierre HOSS, conseiller d'Etat honoraire, *nommé par le vice-président du Conseil d'État*
- Mme Cécile PETIT, premier avocat général à la Cour de cassation, *nommée conjointement par le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite Cour*

Collège Défense et promotion des droits de l'enfant,

- Mme Marie DERAÏN, Défenseuse des enfants, vice-présidente
- Mme Véronique COTE-MILLARD, maire des Clayes-sous-Bois, *nommée par le président du Sénat*
- M. Guy GILBERT, Prêtre et éducateur spécialisé, *nommé par le président du Sénat*
- Mme Françoise DUBREUIL, magistrate honoraire, *nommée par le président de l'Assemblée nationale*
- M. Gilbert MEYER, maire de Colmar, *nommé par le président de l'Assemblée nationale*
- M. Christian CHARRUAULT, président de la première chambre civile de la Cour de cassation, *nommée conjointement par le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite Cour*
- M. Eric LEGROS, directeur d'association et psychanalyste, *nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental*

Collège Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité,

- Mme Maryvonne LYAZID, adjointe au Défenseur des droits, vice-présidente
- M. Mansour ZOBARI, ancien membre de la HALDE, *nommé par le président du Sénat*
- Georges OTHILY, sénateur honoraire, *nommé par le président du Sénat*
- Mme Suzanne BLANC, premier adjoint au maire de Montigny-le-Bretonneux, *nommée par le président du Sénat*
- Mme Marie-Eve AUBIN, présidente de section honoraire au Conseil d'Etat, *nommée par le président de l'Assemblée nationale*
- Mme Françoise LAROUDIE, secrétaire générale d'une association de lutte contre le handicap, *nommée par le président de l'Assemblée nationale*
- M. Yves MICHEL, secrétaire général honoraire de l'Assemblée nationale, *nommé par le président de l'Assemblée nationale*
- M. Yves DOUTRIAUX, conseiller d'État, *nommé par le vice-président du Conseil d'État*
- Mme Claire FAVRE, Présidente de chambre à la Cour de cassation, *nommée par le premier président de la Cour de cassation*

ANNEXE 5
IMPLANTATION IMMOBILIÈRE DES SIÈGES
DES AUTORITÉS INDÉPENDANTES

Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et la santé (CCNE)

35 rue Saint-Dominique – Paris (VII^{ème} arrondissement)

Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)

35 rue Saint-Dominique – Paris (VII^{ème} arrondissement)

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

35 rue Saint-Dominique – Paris (VII^{ème} arrondissement)

Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)

35 rue Saint-Dominique – Paris (VII^{ème} arrondissement)

Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS)

35 rue Saint-Dominique – Paris (VII^{ème} arrondissement)

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

8 et 12 rue Vivienne – Paris (II^{ème} arrondissement)

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Tour Mirabeau - 39-43 quai André Citroën – Paris (XV^{ème} arrondissement)

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

16-18 quai de la Loire – Paris (XIX^{ème} arrondissement)

Défenseur des droits

7 rue Saint-Florentin – Paris (VIII^{ème} arrondissement)

9-11 rue Saint-Georges – Paris (IX^{ème} arrondissement)