

Le Défenseur des droits : c'est parti

Le président de la République nommera en avril le premier Défenseur des droits, pour une durée de six ans. A l'issue de 20 mois de navettes parlementaires, le Journal officiel du 30 mars 2011 a publié la loi organique du 29 mars créant cette institution qui centralise les attributions de quatre autorités administratives indépendantes (AAI) désormais caduques.

Pendant deux ans, Amnesty International France (AIF) a mené un travail assidu de plaidoyer, demandant aux parlementaires de **maintenir les autorités existantes** et de **créer un Défenseur garant de leur indépendance et d'une meilleure interaction entre elles**¹.

Même si certaines demandes d'AIF ont été satisfaites, la consécration de cette « super autorité » demeure problématique à bien des égards, notamment en termes de garanties d'impartialité et d'indépendance. Outre la recommandation principale de maintien des autorités existantes, et dès le dépôt du projet de loi en 2009, AIF a exprimé des préoccupations de deux ordres : un risque en termes d'efficacité pour les domaines marqués par une technicité particulière et des difficultés à concilier les attributions de médiation et de contrôle, de décision et de sanction, qui sont de nature différente.

1- Périmètre du Défenseur des droits

Le nombre d'autorités concernées par le projet de Défenseur des droits n'a cessé de varier dans le temps. AIF se réjouit du maintien du Contrôleur général des lieux de privation de liberté en dehors du périmètre du Défenseur. Le gouvernement a refusé par divers moyens de suivre la recommandation de maintien des AAI existantes, allant jusqu'à faire revoter certaines dispositions, ce qu'AIF a dénoncé² :

- le projet de loi organique présenté en Conseil des ministres en septembre 2009 concernait trois AAI, à savoir le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) ;
- le 2 juin 2010, les sénateurs ont sorti le **Défenseur des enfants** du périmètre du Défenseur des droits mais, le lendemain, le gouvernement a demandé une seconde délibération et les sénateurs sont revenus sur cette décision : le Défenseur des enfants est finalement inclus ;
- en première lecture, les sénateurs ont également ajouté la **Halde** à la liste initiale ;
- en novembre 2010, le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale a proposé d'ajouter le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, alors que Mme Dati, alors Garde des Sceaux, s'était engagée en 2008 à ne pas l'inclure avant la fin de son mandat en 2014 ; le Contrôleur général est finalement exclu du périmètre du Défenseur ;
- le 13 janvier 2011, les députés ont sorti la **CNDS** du périmètre mais, dans la journée, le gouvernement a bloqué cette initiative en faisant refuser un amendement confirmant cette décision : la CNDS est finalement incluse dans le Défenseur des droits.

2- Nomination du Défenseur des droits

Selon l'article 13 de la Constitution, le Défenseur des droits est **nommé par le président de la République**, les commissions compétentes des deux assemblées ne disposant que d'un avis et ne pouvant s'opposer que si elles rassemblent trois cinquièmes des suffrages exprimés. Comme l'a rappelé la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), « *ce mode de nomination ne donne pas de gages réels d'indépendance, l'article 13 supposant que la majorité parlementaire s'allie avec une partie de l'opposition pour repousser les propositions du président de la République* ».

¹ Voir avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme du 4 février 2010.

² SF10M46 du 3 juin 2010 et SF11M05 du 13 janvier 2011.

3- Les adjoints

Concernant la **nomination des adjoints**, la loi organique prévoit que, « *sur proposition du Défenseur des droits, le Premier ministre nomme les adjoints (...)* Les adjoints sont placés auprès du Défenseur des droits et sous son autorité » (article 11) ; leur **mandat** « *cesse avec le mandat du Défenseur des droits. Celui des adjoints n'est pas renouvelable* » (article 16).

Cette procédure renforce la dépendance par rapport au Défenseur des droits de ses adjoints, du Défenseur des enfants et des collègues et permet de douter de la continuité du travail effectué. C'est pourquoi, AIF avait recommandé de prévoir un système garantissant une certaine autonomie aux adjoints par rapport au Défenseur des droits.

Les **pouvoirs des adjoints** du Défenseur, qualifiés de « *proches collaborateurs sans pouvoir propre* » par le Garde des Sceaux, sont limités : le Défenseur ne peut leur déléguer que certaines de ses prérogatives ; en outre, « *lorsque le Défenseur des droits préside les réunions, son adjoint ne prend pas part au vote* ». Le Défenseur concentre tous les pouvoirs et risque d'avoir une charge de travail particulièrement importante.

En deuxième lecture, le 2 mars 2011, les députés ont voulu donner un semblant de pouvoir supplémentaire au Défenseur des enfants, en prévoyant notamment la possibilité de saisine directe³ ; le lendemain, à 00h15, le gouvernement a demandé une seconde délibération et les députés encore présents à cette heure et sans même avoir à leur disposition l'amendement à discuter sont revenus sur cette décision. La modification a été adoptée en cinq minutes.

4- Les collègues

Le Premier ministre nomme, sur proposition du Défenseur des droits, ses adjoints, mais **le Défenseur n'a plus le pouvoir de nommer les autres membres des collègues** : les présidents du Sénat et de l'Assemblée en nomment chacun deux ou trois selon les collègues (articles 11, 13, 14 et 15).

Selon la loi organique,

- **les collègues correspondent aux domaines de compétence** du Défenseur, ce qui est une avancée par rapport au projet de loi initial, qui ne prévoyait que deux collègues de trois membres pour les questions de discrimination et de déontologie de la sécurité (article 13, 14 et 15) ;
- le Défenseur des droits consulte les collègues « *sur toute question nouvelle* », c'est-à-dire qu'**en dehors de questions qu'il estimera « nouvelles », il n'est pas tenu de les consulter** ;
- lorsque le Défenseur décide de consulter un collègue, **il n'est pas tenu de motiver son refus de suivre son avis**.

5- Autres aspects

Contrairement au texte voté en première lecture à l'Assemblée nationale, le Défenseur doit **indiquer les motifs de son refus de se saisir d'une réclamation** (article 24).

Le Défenseur « *présente* » un **rapport annuel** qui comprend une annexe thématique relative à chacun de ses domaines de compétence⁴ et un rapport spécifiquement consacré aux droits de l'enfant ; en outre, il « *peut* » présenter tout autre rapport (article 36).

Le Défenseur « *peut* » désigner des **correspondants locaux** alors même que les réseaux de correspondants locaux du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants et de la Halde ont facilité, pour les demandeurs, l'accès à ces différentes autorités (article 37).

Les moyens et les salariés des AAI supprimées seront **maintenus** : « *les détachements, les mises à disposition en cours et les contrats des agents contractuels de droit public auprès des autorités auxquelles succède le Défenseur des droits se poursuivent auprès de lui* » (article 44).

³ Dernier alinéa de l'article 5 « Le Défenseur des enfants peut être saisi directement ».

⁴ Défense des droits et libertés dans le cadre des relations avec l'administration, défense et promotion de l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant, lutte contre les discriminations et respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité.