Libertés individuelles: ces garde-fous qui irritent les politiques

PAR JÉRÔME HOURDEAUX ET ELLEN SALVI
ARTICLE PUBLIÉ LE LUNDI 3 MAI 2021

Claire Hédon et Jacques Toubon. © Joël Saget/AFP

Défenseur des droits, Cnil, Observatoire de la laïcité, Commission nationale consultative des droits de l'homme… Souvent décriés, rarement écoutés, les organismes qui gravitent autour du gouvernement font régulièrement l'objet de batailles politiques, qui rendent d'autant plus nécessaire leur indépendance.

Leur acronyme apparaît parfois au détour d'un débat parlementaire, comme celui qui s'est tenu en début d'année, à l'Assemblée nationale, **autour du projet de loi « séparatisme »**. Le 5 février, en pleine discussion du texte, le député Les Républicains (LR) Patrick Hetzel prend la parole pour citer un extrait de l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). *« Certes, c'est un avis, mais enfin quand même, c'est une autorité qui s'exprime sur les droits de l'homme et vous devriez y prêter beaucoup plus d'attention que vous ne le faites »*, lance-t-il à Gérald Darmanin. Depuis le banc des ministres, celui de l'intérieur se contente de rétorquer : *« La prochaine fois, vous devriez citer la Défenseure des droits. Vous vous gauchisez… »*

La CNCDH comme le Défenseur des droits – dont le mandat est actuellement tenu par Claire Hédon – font partie des nombreuses structures qui gravitent autour du gouvernement et agissent au nom de l'État, tout en conservant leur indépendance. Toutes n'ont pas le même statut : les autorités administratives indépendantes (AAI) et assimilées peuvent disposer d'un pouvoir de sanction ; tandis que les observatoires, les commissions, les médiateurs ou les comités jouent un rôle essentiellement consultatif. De plus en plus, ces organismes, dont beaucoup touchent aux sujets dits « régaliens », entretiennent avec le pouvoir politique une relation de défiance réciproque.

En succédant à Jacques Toubon en juillet 2020, Claire Hédon est devenue la première Défenseure des droits. © Joël Saget/AFP

Au cours de la dernière décennie, l'actualité et l'accumulation de lois sécuritaires ont contribué à muscler – d'autres diraient *« radicaliser »* – les avis des institutions gardiennes des libertés individuelles et des droits humains. *« Il suffit d'observer le virage à 180 degrés de Jacques Toubon pour comprendre ce qu'il en est »*, déclare Christine Lazerges, ancienne présidente de la CNCDH, qui estime qu'*« en pleine régression de l'État de droit, toutes ces institutions gênent »*. *« Les attaques sur le prétendu "gauchisme" des autorités administratives indépendantes en disent long sur la façon dont le pouvoir se situe par rapport aux libertés individuelles et aux droits fondamentaux, qui sont en danger depuis dix ans »*, ajoute Adeline Hazan, ancienne Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL).

Cette dernière insiste sur la *« liberté totale »* et l'*« indépendance absolue »* dont elle a bénéficié durant son mandat, qui a couru du quinquennat de François Hollande à celui d'Emmanuel Macron – de juillet 2014 à juillet 2020. Adeline Hazan n'a perçu aucune différence d'intérêt et de traitement entre les deux présidents de la République et leurs gouvernements successifs. Certes, *« on trouve toujours que les avis ne sont pas assez suivis, mais en revanche, il y a une véritable écoute et beaucoup de respect »*, dit-elle. D'ailleurs, à l'en croire, il ne pourrait en être autrement : *« Il peut y avoir des divergences politiques entre les autorités administratives indépendantes et les pouvoirs exécutifs, mais les premières sont là pour alerter et non pour dicter. »*

Christine Lazerges, dont le mandat s'est achevé en novembre 2018, a pour sa part constaté une différence entre les deux quinquennats. Elle se souvient de quelques rares tensions avec le gouvernement de François Hollande, mais estime globalement que *« chacun était dans son rôle »*. *« Il y a une sorte de reconnaissance, à gauche, du fait que les institutions de défense des droits de l'homme rappellent des choses importantes »*, souligne-t-elle, en citant notamment l'ancienne garde des Sceaux Christiane Taubira. En revanche, selon elle, *« sous Macron, l'attitude de certains ministres a été différente, on a pu observer une certaine incompréhension de notre mission d'alerte »*.

Jean-Marie Delarue, lui, connaît bien cette mission. Premier CGLPL de 2008 à 2014, il fut aussi membre du Conseil consultatif national d'éthique (CCNE) de 2013 à 2017, président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) de 2014 à 2015 et éphémère président de la CNCDH en 2019, fonction qu'il a quittée au bout de quelques mois, en raison de désaccords avec l'organisation et les méthodes de travail de la commission. S'agissant du rapport que cette dernière a entretenu avec les différents pouvoirs exécutifs, Jean-Marie Delarue a observé *« une continuité »* entre le quinquennat de François Hollande et celui d'Emmanuel Macron.

« Cela fait longtemps que la quasi-totalité des avis résultent d'autosaisines, affirme-t-il. *Sous François Hollande, la commission a dû à chaque fois s'autosaisir de toutes les lois relatives à la sécurité. Il y a eu une volonté des gouvernements successifs de ne pas prendre en compte ces avis. »* Le conseiller d'État rappelle que *« le contrôle externe n'est pas soumis au pouvoir politique »*, qu'*« il se moque des modes et des courants majoritaires »*, et qu'à ce titre *« le contrôle des autorités indépendantes a une vertu colossale »*. *« Du côté du gouvernement, l'indépendance de ces organismes est globalement respectée, même s'il peut y avoir une volonté de certains ministères de coiffer certaines d'entre eux »*, ajoute-t-il, en évoquant le cas de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes).

Autrefois placée sous l'autorité de Matignon, cette dernière a été rattachée, en juillet 2020, à Beauvau, et plus précisément au Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), dont le secrétaire général est Christian Gravel, un proche de Manuel Valls. De fait, *« elle ne peut plus être une instance indépendante »*, explique Adeline Hazan, car cette absorption *« change complètement sa marge de manœuvre »*. En matière de libertés individuelles, le ministère de l'intérieur est logiquement cité par plusieurs de nos interlocuteurs, qui évoquent l'épineuse question des fichiers de l'État, question qui avait d'ailleurs conduit à la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) en 1978.

Depuis lors, la Cnil a vu ses pouvoirs contraignants réduits au profit d'un rôle d'accompagnement et de conseil du gouvernement, **comme l'expliquait ici** le sociologue Félix Tréguer, également membre de La Quadrature du Net. Avant 2004 et la suppression des « avis conformes » auxquels le gouvernement était contraint de se plier, la commission pouvait s'opposer frontalement à la création d'un fichier de police ou exiger sa modification. Désormais, *« il y a une explosion du nombre de traitements de données, notamment par le ministère de l'intérieur*, constate un collaborateur de la Cnil sous couvert de l'anonymat, *et bien trop d'avis qui sont rendus ne font que régulariser des pratiques existantes »*.

« J'avais à l'époque lourdement insisté pour que la perte de cet avis conforme soit compensée par un renforcement de ses pouvoirs de contrôles a posteriori. *On retrouve ici un des instruments de limite des autorités indépendantes : le budget. La Cnil a vu ses pouvoirs augmentés, mais manque structurellement de moyens. On pourrait dire la même chose de beaucoup d'AAI »*, indique Jean-Marie Delarue, qui note que les *« ombudsmän »*, équivalents étrangers du Défenseur des droits, *« ont souvent des effectifs bien supérieurs »* à ceux accordés en France. Pourtant, ils seraient d'autant plus nécessaires que *« le gouvernement prend de plus en plus l'habitude de nous transmettre ses dossiers sous couvert de l'urgence*, glisse le

collaborateur de la Cnil. *On a donc moins de temps pour étudier des dossiers manquant trop souvent de finition. »*

Moins de saisines, moins de temps, mais toujours plus de critiques et de dispositifs sécuritaires. C'est dans ce contexte que les « organismes garde-fous » travaillent désormais. Un contexte préoccupant, selon Benoît Thieulin, ancien président du Conseil national du numérique (CNNum). *« Ce que je ressens aujourd'hui, c'est une montée très forte de la remise en cause à la fois des AAI et du pouvoir judiciaire*, indique-t-il. *Des responsables politiques se permettent de les critiquer ouvertement d'une manière inédite. Il y a une remise en cause de la légitimité qui est nouvelle et inquiétante. »* Un constat partagé, quoique nuancé, par le collaborateur de la Cnil suscité. *« Il y a toujours eu des attaques*, dit-il. *Dès qu'il y a une autorité indépendante qui entend défendre les libertés, il y a des gens que ça dérange. »*

Pour Jean-Marie Delarue, la *« méfiance »* à l'égard de ces structures provient surtout du Parlement. *« Les AAI se dérobent à son contrôle*, souligne-t-il. *C'est une part de l'État qui lui échappe. C'est particulièrement vrai au Sénat où les rapports et les commissions d'enquête sur le sujet se sont succédé. »* La dernière en date a été initiée par Jacques Mézard, aujourd'hui membre du Conseil constitutionnel. Elle a débouché **sur la loi du 20 janvier 2017**, portant statut général des autorités administratives indépendantes. *« Mon idée n'était pas de proposer la suppression des autorités administratives indépendantes, mais de faire en sorte qu'elles soient dotées d'un statut général et d'en diminuer le nombre »*, expliquait l'ancien ministre **à l'époque**.

La synthèse de son rapport, fruit de multiples auditions de tous les acteurs concernés, soulignait une problématique d'ordre institutionnel : l'affaiblissement du contrôle parlementaire et du pouvoir public. *« Certaines autorités (Autorité de la concurrence, CSA, CNIL, AMF...) forment "un État dans l'État", imposant au pouvoir politique de composer avec elles, sans la contrepartie du contrôle démocratique*, pouvait-on y lire. *La séparation des pouvoirs est profondément brouillée et altérée par l'existence et, plus encore, la profusion des AAI. Rattachées, par défaut, au pouvoir exécutif, elles échappent par nature à son contrôle. Parallèlement, les conditions de leur responsabilité devant le Parlement sont insatisfaisantes voire inexistantes. »*

L'autre critique sous-jacente pourrait se résumer de cette façon : quand le gouvernement a un problème, il se défausse en créant une instance. Écrit autrement dans la synthèse du rapport de Jacques Mézard : *« Plusieurs AAI sont nées à la suite d'un scandale politique auquel le gouvernement souhaitait apporter une réponse législative. La création d'une AAI a pu aussi répondre à un problème jugé sensible ou à la volonté de lui faire assumer l'impopularité de décisions difficiles. »* À ce sujet, certains font d'ailleurs remarquer que le premier ministre a confié, au mois de janvier, une mission à la députée La République en marche (LREM) Cécile Muschotti pour étudier les conditions de création d'un Défenseur de l'environnement sur le modèle du Défenseur des droits.

Parmi les organismes qui gravitent autour du gouvernement, **l'Observatoire de la laïcité** (ODL) est sans doute l'un de ceux qui a cristallisé le plus de tensions politiques au cours des dernières années. Fruit d'une bataille **au sein même du gouvernement**, son devenir est aujourd'hui entre les mains de Matignon, qui n'a toujours pas dévoilé ses intentions. Pour régler le problème, bon nombre d'acteurs de terrain réclament depuis fort longtemps que l'ODL gagne le statut d'AAI ou assimilée, afin que son indépendance soit pleinement garantie. Mais ces demandes ont jusqu'alors été balayées par les premiers ministres successifs, de Manuel Valls à Édouard Philippe. Elles sont aujourd'hui de nouveau posées sur la table de Jean Castex.

Directeur de la publication : Edwy Plenel
Direction éditoriale : Carine Fouteau et Stéphane Alliès
Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).
Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.
Capital social : 24 864,88€.
Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.
Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, François Vitrani. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart, Société des salariés de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris
Courriel : contact@mediapart.fr
Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08
Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90
Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.
Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.