

N° 841

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 septembre 2016

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux,

Par Mme Marie MERCIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3774, 3815 et T.A. 759

Sénat : 693 et 842 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'EXERCICE DÉLICAT PAR LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE D'UNE MISSION DE RÉTABLISSEMENT DES LIENS FAMILIAUX	7
A. UNE MISSION STATUTAIRE DE RÉTABLISSEMENT DES LIENS FAMILIAUX	8
B. UNE MISSION DIFFICILE À EXERCER DANS LE REGIME DE DROIT COMMUN.....	10
II. LA DÉFINITION D'UN CADRE JURIDIQUE SPECIFIQUE À LA MISSION STATUTAIRE DE LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE	12
A. LA CRÉATION D'UN DROIT DE COMMUNICATION SPÉCIAL EN FAVEUR DE LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE	12
B. DES OBLIGATIONS DE CONFIDENTIALITÉ STRICTES POUR LA CROIX- ROUGE FRANÇAISE.....	13
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : APPROUVER LE DISPOSITIF SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS	14
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	21
TABLEAU COMPARATIF	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 21 septembre 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Marie Mercier** et établi son texte sur la proposition de loi n° 693 (2015-2016) relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux.

La rapporteur a rappelé qu'en application des engagements internationaux conclus par la France, la Croix-Rouge française est chargée de rétablir les liens familiaux entre des proches qui ont perdu contact en raison d'un conflit armé, d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, ou de toute autre situation humanitaire. Grâce à son implantation dans 190 pays, la Croix-Rouge recherche dans le monde entier, sur simple demande, une personne dont un proche a été séparé dans de telles circonstances.

Elle a observé que la Croix-Rouge française ne disposait pas des instruments juridiques pour accéder aux informations nécessaires à l'exercice de cette mission d'intérêt général dans un contexte de hausse des demandes qui lui sont adressées. La proposition de loi crée donc un droit de communication dérogatoire en faveur de la Croix-Rouge française auprès des administrations et des organismes en charge d'un service public afin d'obtenir les documents en leur possession (documents administratifs, registres de l'état civil, listes électorales) indispensables à l'accomplissement de sa mission. La rapporteur a relevé que ce texte préservait la liberté individuelle de la personne recherchée en lui permettant de s'opposer à la communication des informations qui le concernent et garantissait la stricte confidentialité des données personnelles recueillies par la Croix-Rouge française.

La commission a donc souscrit à l'économie générale de la proposition de loi. Sur proposition de sa rapporteur, elle a adopté **cinq amendements** afin de compléter le texte transmis par l'Assemblée nationale, notamment pour actualiser les mesures de coordination et assurer son application dans les collectivités ultramarines.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Fondée en 1864, la Croix-Rouge française est aujourd'hui une **association reconnue d'utilité publique** dont les missions d'intérêt général en font un **auxiliaire des pouvoirs publics**. S'appuyant sur 57 000 bénévoles, la Croix-Rouge française emploie 18 000 salariés et dispose d'un budget de 1,4 milliard d'euros, essentiellement alimenté par des dons et legs.

La Croix-Rouge française fait partie du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui comprend le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale et les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elle est l'une de ces 190 sociétés nationales. Désormais seule société nationale pour notre pays, elle est l'héritière de trois sociétés distinctes - la société de secours aux blessés militaires (SSBM), l'association des dames françaises (ADF) et l'union des femmes de France (UFF) - dont la fusion fut décidée par leurs représentants respectifs et actée par la loi du 7 août 1940 « *pour faciliter l'accomplissement de la tâche urgente d'aide aux prisonniers de guerre et aux réfugiés* ».

Parmi les missions traditionnelles et emblématiques de la Croix-Rouge (formation au secourisme, secours aux personnes, aides aux personnes défavorisées, etc.), figure une mission historique, commune à toutes les sociétés nationales, méconnue du grand public : le **rétablissement des liens familiaux**.

I. L'EXERCICE DÉLICAT PAR LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE D'UNE MISSION DE RÉTABLISSEMENT DES LIENS FAMILIAUX

Jusqu'à présent, la Croix-Rouge française exerce sa mission de rétablissement des liens familiaux, sans disposer d'instruments juridiques spécifiques.

A. UNE MISSION STATUTAIRE DE RÉTABLISSEMENT DES LIENS FAMILIAUX

Les instruments de droit international comme les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977, ratifiés par la France, ainsi que les résolutions statutaires et les engagements des Conférences internationales du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, reconnaissent à toute personne le **droit de connaître le sort des membres de sa famille qui ont disparu ainsi que de correspondre et de communiquer avec ceux dont elle est séparée**. Il incombe ainsi à chaque État partie à ces conventions internationales de mener des actions visant à prévenir la séparation, à rétablir et à maintenir des liens entre les membres d'une famille et à faire la lumière sur le sort des personnes portées disparues.

La rupture des liens familiaux, la disparition d'une personne ou la dispersion d'une famille peut résulter aussi bien d'une situation de conflit armé (conflit militaire, guerre civile, situation insurrectionnelle, etc.), d'une catastrophe naturelle (séisme, tsunami, inondations, etc.) ou d'une situation exigeant une intervention humanitaire (épidémies, déplacement de population, etc.).

Sur simple demande, toute personne peut solliciter gratuitement la Croix-Rouge française au titre de sa mission de rétablissement des liens familiaux afin de pouvoir entrer en contact avec un membre de sa famille porté disparu ou, le cas échéant, d'avoir confirmation de son décès. Cette faculté est ouverte à toute personne résidant en France, qu'elle détienne ou non la nationalité française. La personne doit faire état d'un lien familial avec la personne recherchée et d'une cause de la rupture du lien avec elle liée à une situation de conflit armé, une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, ou toute autre situation humanitaire.

La Croix-Rouge française est ainsi conduite à traiter des « demandes entrantes » et des « demandes sortantes » de rétablissement des liens familiaux. Les « **demandes entrantes** » émanent d'autres sociétés nationales ou du Comité international pour les zones de conflit, afin de rechercher auprès des autorités françaises des informations sur une personne disparue. À l'inverse, elle adresse des « **demandes sortantes** » à d'autres sociétés nationales lorsque des informations relatives à une personne pour laquelle elle a été saisie d'une demande sont susceptibles de se situer à l'étranger.

Le réseau international particulièrement étoffé de la Croix-Rouge est actuellement le seul à permettre des échanges opérationnels pour les 190 pays au sein desquels ce mouvement est représenté.

Au sein de la Croix-Rouge française, un **service de rétablissement des liens familiaux** existe depuis 1959. Il compte actuellement 10 salariés, présents au siège à Paris, et 51 bénévoles, répartis entre le siège et les unités locales (Amiens, Bordeaux, Lyon, Marseille, Rennes et Toulouse). Les

bénévoles assistent les salariés, en particulier pour saisir les informations collectées lors de leurs entretiens avec les demandeurs ou pour effectuer, à la demande des salariés, des investigations particulières (consultation d'archives, déplacement à une dernière adresse connue, etc.). En revanche, les bénévoles n'ont pas accès aux dossiers des demandeurs, l'accès à l'intégralité des informations déclarées par les demandeurs étant réservé, dans un souci de confidentialité, aux seuls salariés.

L'activité depuis 2014 démontre que ce service de rétablissement des liens familiaux est confronté à une **hausse significative des demandes « entrantes » et « sortantes »**. À titre d'illustration, 299 nouvelles demandes ont été reçues entre janvier et mai 2016 par le service contre 200 sur la même période en 2015.

**Évolution des nouvelles demandes entrantes et sortantes
adressées à la Croix-Rouge française
(2014-2015)**

	2014	2015
Nombre de demandes reçues	729	800
Nombre de demandes irrecevables	231	186
Nombre de demandes à traiter	498	614

Source : Croix-Rouge française

**Évolution des dossiers traités par la Croix-Rouge française
(2015-2016)**

	2015			janvier - mai 2016		
	Demandes « entrantes »	Demandes « sortantes »	Total	Demandes « entrantes »	Demandes « sortantes »	Total
Dossiers clôturés	52	172	224	48	74	122
Dossiers en cours d'instruction	84	254	338	140	267	407
Dossiers en attente	113	164	277	102	171	273
Total	249	590	839	290	512	802

Source : Croix-Rouge française

B. UNE MISSION DIFFICILE À EXERCER DANS LE RÉGIME DE DROIT COMMUN

Si la Croix-Rouge française mène une **mission d'intérêt général**, elle n'est pas juridiquement placée sous l'autorité de l'État ou investie d'une mission de service public ou de prérogatives de puissance publique. Association à but non lucratif régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, la Croix-Rouge française est reconnue d'utilité publique par la loi du 7 août 1940, confirmée par l'ordonnance n° 45-833 du 27 avril 1945 portant réorganisation de la Croix-Rouge française et fixant ses statuts. **Cette nature associative assure l'indépendance de la Croix-Rouge française** à l'égard de l'État et des autres collectivités publiques. Comme l'ont confirmé les représentants du ministère de l'intérieur et de la Croix-Rouge française lors de leurs auditions par votre rapporteur, **la Croix-Rouge française n'est pas investie d'une mission de service public** car elle ne dispose ni de prérogatives de puissance publique, ni n'est placée sous le contrôle d'une personne publique. La notion d'« *auxiliaire des pouvoirs publics* » utilisée pour décrire sa mission ne se rattache à aucun concept juridique en droit interne.

Ainsi, **la Croix-Rouge française ne dispose d'aucune prérogative exorbitante du droit commun pour mener sa mission de rétablissement des liens familiaux**. Comme l'ont indiqué les représentants de la Croix-Rouge française à votre rapporteur, cette association n'est liée à l'État pour l'exercice de ses missions que par des conventions. Si ce procédé contractuel est adapté pour les autres missions de la Croix-Rouge française, il a abouti à des difficultés, notamment au niveau des administrations centrales, pour la mise en œuvre de la mission de rétablissement des liens familiaux. En effet, lorsqu'elle a sollicité la communication d'informations selon les règles de droit commun, la Croix-Rouge française n'a pas nécessairement pu l'obtenir, faute de cadre légal spécifique le lui permettant.

Régime général de communication des documents détenus par les administrations

Par principe, toute personne a droit à la communication de documents administratifs, pourvu qu'ils ne constituent pas des documents préparatoires ou que leur communication ne soit pas expressément interdite par la loi (chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code des relations entre le public et l'administration). En cas de communication, les mentions protégées par un secret protégé par la loi ou relatives à la vie privée de tiers sont retirées du document communiqué.

La consultation et la publicité des registres de l'état civil obéissent à des règles spécifiques. Par principe, ceux datant de moins de cent ans ne sont pas consultables directement, sauf pour les agents de l'État habilités à cet effet et les personnes munies d'une autorisation écrite du procureur de la République (article 8 du décret n°62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil). La consultation n'est possible pour les tiers qu'au terme d'un délai de soixante-quinze ans à compter de la clôture du registre ou un délai de vingt-cinq ans à compter de la date du décès de l'intéressé si ce dernier délai est plus bref (article L. 213-2 du code du patrimoine).

La publicité de ces actes est assurée par la délivrance, par les officiers d'état civil, des copies intégrales ou des extraits (contenant moins d'information) avec ou sans mention de la filiation. Les copies intégrales et extraits d'actes sont réservés aux personnes concernées, à leurs ascendants et descendants ainsi que, dans certains cas autorisés par la loi ou le règlement, à leurs héritiers. Les copies intégrales peuvent également être adressées au procureur de la République, par le greffier en chef du tribunal d'instance pour l'établissement des certificats de nationalité française et, dans certains cas, aux administrations publiques et aux organismes ou caisses contrôlés par l'État.

Les autres personnes ne peuvent obtenir une copie intégrale d'un acte de naissance, de reconnaissance ou de mariage qu'avec une autorisation du procureur de la République. (article 9 du même décret). En revanche, une copie d'acte de décès peut être délivrée à toute personne.

En cas de refus, il est possible de saisir le président du tribunal de grande instance qui statue en référé par voie d'ordonnance.

S'agissant des listes électorales, elles sont tenues, sur le territoire national, au niveau de chaque commune. La consultation de ces listes électorales communales est ouverte uniquement à un électeur de la commune, un candidat ou un parti ou groupement politique (article L. 28 du code électoral).

Auparavant, la Croix-Rouge française disposait, pour surmonter ce « verrou juridique », de la faculté de saisir les services préfectoraux en charge des recherches dans l'intérêt des familles. Depuis 2013, l'État a mis fin à cette mission au regard du très faible nombre de demandes justifiées. La plupart des demandes formulées constituait un détournement de cette procédure au profit de créanciers recherchant leur débiteur, le plus souvent pour des pensions alimentaires, ou des héritiers. Dès lors, la Croix-Rouge française ne dispose plus d'interlocuteur identifié pour obtenir les informations nécessaires à l'instruction des dossiers.

II. LA DÉFINITION D'UN CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE À LA MISSION STATUTAIRE DE LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE

Afin de disposer des moyens juridiques nécessaires à l'exercice de cette mission d'intérêt général, la Croix-Rouge française a initié une réflexion qui a abouti au dépôt, le 23 mai 2016, de la présente proposition de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale. Cette initiative législative fait écho à des évolutions juridiques semblables opérées ces dernières années au sein d'autres États européens (Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, etc.).

Adopté par l'Assemblée nationale le 15 juin 2016, à l'unanimité, ce texte, pour lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, fixe les conditions dans lesquelles la Croix-Rouge française peut accéder à des données personnelles détenues par des personnes publiques ou des organismes assurant une mission de service public.

A. LA CRÉATION D'UN DROIT DE COMMUNICATION SPÉCIAL EN FAVEUR DE LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE

La proposition de loi reconnaît à la Croix-Rouge française un **droit de communication dérogatoire au droit commun** pour les :

- données figurant dans un document administratif ou dans un traitement de données à caractère personnel (**article 1^{er}**) ;
- copies intégrales et extraits des actes de l'état civil et extraits de ces actes (**article 2**) ;
- données relatives aux électeurs figurant sur les listes électorales (noms, prénoms, domicile) (**article 3**).

Elle soumet toutefois la mise en œuvre de cette faculté à plusieurs **conditions restrictives**. Ce droit de communication s'exercerait :

- directement auprès des services de l'État et des collectivités territoriales (dont les officiers d'état civil¹) ainsi que les établissements publics administratifs de l'État et des collectivités territoriales, des services des organismes de sécurité sociale et des organismes « *qui assurent la gestion des prestations sociales* » ;
- pour les seuls besoins de la mission statutaire de rétablissement des liens familiaux, qualifiée à cette occasion de « *mission d'intérêt général* » par le législateur ;

¹ Sont officiers d'état civil les maires et leurs adjoints (article L. 2122-32 du code général des collectivités territoriales), les agents diplomatiques et consulaires (article 48 du code civil) et les officiers d'état civil militaires (article 93 du code civil).

- uniquement pour obtenir des informations liées à la personne recherchée et, hors le cas des actes de l'état civil et des informations présentes sur les listes électorales, si elles sont « *indispensables à la détermination du sort de la personne recherchée sur le territoire national* ».

Le législateur reconnaît ainsi un droit de communication qui exclut une consultation directe par la Croix-Rouge française des traitements de données, des registres de l'état civil ou encore des listes électorales. Il appartient à l'administration saisie de sélectionner les informations qui peuvent être légalement transmises à la Croix-Rouge française. Sauf pour les actes de l'état civil et les informations présentes sur les listes électorales, la demande effectuée par cette dernière devrait d'ailleurs être motivée.

À l'initiative de sa rapporteure, Mme Françoise Dumas, la commission des lois de l'Assemblée nationale a donné **compétence à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)** pour connaître des questions relatives à la communication des documents sollicités par la Croix-Rouge française dans le cadre du droit de communication particulier qui lui est accordé par le présent texte (**article 3 bis**). À cet effet, serait complété le A de l'article L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration qui confie à la CADA compétence pour plusieurs catégories particulières de documents qui ne sont pas nécessairement des documents administratifs.

Selon la rapporteure de l'Assemblée nationale, cette disposition vise à « *permettre à la Croix-Rouge française qui dispose désormais, par dérogation, d'un droit de communication particulier à certains documents administratifs en application des articles 1^{er} à 3 de la présente proposition de loi de pouvoir saisir la CADA en cas de refus implicite ou explicite de l'administration de les lui communiquer* ».

B. DES OBLIGATIONS DE CONFIDENTIALITÉ STRICTES POUR LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE

Une fois recueillies, la Croix-Rouge française serait tenue d'assurer la **stricte confidentialité de ces informations (article 4)**. La proposition de loi pose le principe selon lequel aucune information ne pourrait être transmise à un tiers sans le consentement écrit de la personne recherchée. Autrement dit, il serait interdit à la Croix-Rouge française de communiquer les informations recueillies à un tiers soit dans l'attente de retrouver la personne recherchée – puisque cette dernière n'a pu, par définition, exprimer son consentement –, soit en l'absence d'un document écrit exprimant le consentement de la personne retrouvée. Ces règles seraient donc opposables aux autres sociétés nationales de la Croix-Rouge et au Comité international de la Croix-Rouge qui auraient transmis une demande « entrante » à la Croix-Rouge française.

Concrètement, une personne retrouvée vivante dispose de la faculté d'autoriser, au moyen d'un formulaire signé et rempli de sa main, la transmission à l'auteur de la demande, éventuellement par l'intermédiaire d'une société nationale ou du Comité international, de ses coordonnées. Cette personne peut également refuser cette transmission mais faire savoir au proche qui la recherche qu'elle est vivante. Enfin, la personne retrouvée peut s'opposer à toute transmission de ses coordonnées et même de l'information selon laquelle elle est vivante, ce qui, selon les indications fournies par la Croix-Rouge française à votre rapporteur, concerne un à deux cas par an en moyenne.

Par exception, en cas de décès de la personne retrouvée, la Croix-Rouge française serait autorisée à informer des tiers, sur demande de ces derniers, du lieu de sépulture de la personne. Les autres informations resteraient incommunicables.

Pour recueillir ces données, la Croix-Rouge française a ainsi obtenu l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) de mettre en place un traitement de données à caractère personnel ayant pour finalité le rétablissement des liens familiaux¹. Si ce traitement comporte des données sensibles, la CNIL a estimé qu'il était justifié par l'intérêt public et répondait aux conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Elle a relevé, dans sa délibération, que « *les données sont conservées pour une durée de deux ans à compter de la fin de la dernière opération enregistrée, puis elles sont archivées* ».

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : APPROUVER LE DISPOSITIF SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS

Sur le principe, votre commission est convaincue de la **nécessité de fixer un cadre légal** qui permette à la Croix-Rouge française d'accomplir la mission qui lui incombe en vertu d'engagements internationaux de la France.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale garantit le **respect de la vie privée et de la liberté individuelle des personnes recherchées** :

- d'une part, **le présent texte ne permet pas à la Croix-Rouge française un droit général de consultation des données à caractère personnel** détenues par les administrations publiques ou en charge d'une mission de service public : il n'ouvre qu'un droit de communication par l'intermédiaire de ces administrations et limité à la poursuite de la mission d'intérêt général de rétablissement des liens familiaux.

¹ Délibération n° 2012-161 du 24 mai 2012

- d'autre part, **ce texte ne porte pas atteinte au droit des personnes majeures de pouvoir rompre volontairement leurs liens avec leur famille.** Une fois retrouvée par la Croix-Rouge française, la personne concernée dispose pleinement du droit de ne pas rétablir les liens familiaux.

Les facilités ouvertes à la Croix-Rouge française sont uniquement mises à sa disposition pour l'exercice de sa mission d'intérêt général. À cet égard, la Croix-Rouge française n'a pas reçu mandat pour des recherches de nature judiciaire (recherche des mineurs ou majeurs protégés, ou des personnes disparues dans des conditions inquiétantes et suspectes), pour des recherches sur les origines de la personne ou à caractère généalogique ou encore pour des recherches dans le cadre d'un litige juridique (héritage, droits de succession, débiteur de pension alimentaire, divorce, etc.).

Le présent texte n'a pas pour effet de modifier des règles connexes : les règles de collecte, de conservation et de destruction des données ou des documents dont la Croix-Rouge pourrait obtenir communication restent inchangées. De même, comme l'ont souligné les représentants de la Croix-Rouge française devant votre rapporteur, le rétablissement des liens familiaux n'ouvre automatiquement aucun droit à la personne retrouvée : il appartient à la personne concernée de faire valoir, selon les procédures en vigueur, les droits qui résulteraient du rapprochement avec un membre de sa famille. À titre d'exemple, le rétablissement des liens familiaux entre une personne résidant sur le territoire national et un membre de sa famille à l'étranger ne détenant pas la nationalité française n'entraîne de ce seul fait aucune conséquence sur le droit pour ce dernier à entrer et séjourner sur le territoire français.

C'est pourquoi votre commission a souscrit à l'économie générale de la présente proposition de loi, en se bornant à adopter, outre un **amendement de précision COM-1 (article 2), quatre amendements présentés par son rapporteur** afin d'aménager et compléter le texte transmis par l'Assemblée nationale.

Elle a exclu de la **compétence de la CADA** les questions relatives à la communication des copies et extraits des registres de l'état civil (**amendement COM-5**). En effet, les « *services de l'état civil [sont] placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire* » et le contentieux relatif à son fonctionnement, comme la délivrance de copies ou d'extraits d'actes de l'état civil, relèvent de la juridiction judiciaire¹. Le refus de délivrance d'une copie peut ainsi être contesté devant le président du tribunal de grande instance qui statue par voie d'ordonnance de référé².

¹ Tribunal des conflits, 17 juin 1991, n° 02650.

² Article 9 du décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil.

Votre commission a étendu aux **listes électorales consulaires** le droit de communication de la Croix-Rouge française aux listes électorales communales, en lui permettant de saisir le ministre des affaires étrangères qui dispose d'un double de l'ensemble des listes tenues par les ambassades et consulats pour les Français établis hors de France (**amendement COM-2**)¹.

Elle a adopté les **mesures d'extension et d'adaptation nécessaires pour l'application de ce texte dans les collectivités ultramarines** régies par le principe de spécialité législative (îles Wallis et Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises) pour lesquelles l'application d'un texte sur leur territoire est subordonnée à une mention expresse (**amendement COM-4 créant l'article 5 et amendement COM-5**).

Enfin, elle a rassemblé au sein d'un article additionnel les **dispositions de coordination** rendues nécessaires par l'adoption par le Parlement de nouvelles dispositions législatives depuis l'adoption par les députés du présent texte (**amendement COM-5 créant l'article 6**) et a supprimé en conséquence une disposition (**amendement COM-3 supprimant l'article 3 bis**) reprise au sein de ce nouvel article. Ainsi, à compter de la mise en œuvre du répertoire électoral unique² prévu par l'article 2 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, la Croix-Rouge française pourrait solliciter directement l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), gestionnaire de ce répertoire, plutôt que les services de l'État.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ Article L. 330-4 du code électoral.

² Il s'agit d'un répertoire électoral unique et permanent, tenu au niveau central par l'INSEE, à partir duquel seraient extraites les listes électorales ; son entrée en vigueur est prévue, au plus tard, le 31 décembre 2019.

EXAMEN EN COMMISSION

(MERCREDI 21 SEPTEMBRE)

M. Philippe Bas, président. – Écoutons à présent Mme Marie Mercier sur la proposition de loi relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – La Croix-Rouge française, fondée en 1864, est présente dans 190 pays. Elle a ceci de particulier qu'elle repose sur quelque 57 000 bénévoles et 18 000 salariés et gère un budget de pas moins de 1,4 milliard d'euros. Elle exerce des missions de formation au secourisme et de premiers secours de même que, et cela est moins connu, de rétablissement des liens familiaux. La France doit lui permettre de les exercer : ces missions, statutaires, sont consacrées dans les conventions de Genève de 1949 et ses protocoles additionnels de 1977 que notre pays a ratifiés.

Rétablissement des liens familiaux, mais non dans n'importe quelle situation : la Croix-Rouge intervient lorsqu'ils ont été rompus par un conflit armé, un drame humanitaire ou une catastrophe naturelle. Or, s'il s'agit d'une mission d'intérêt général, elle ne ressort pas du service public. Il faut donc un cadre légal à cette activité menée par un service composé de 10 salariés et de 51 bénévoles.

La proposition de loi, extrêmement utile, autorise la Croix-Rouge française à obtenir communication de documents susceptibles d'aider à retrouver les personnes recherchées. Les demandes, que l'on dit « entrantes » lorsqu'elles sont adressées à la Croix-Rouge française par une personne installée à l'étranger et « sortantes » quand une personne installée en France saisit la Croix-Rouge française pour retrouver un proche disparu dans un autre pays, sont assez nombreuses : 830 en 2015 et déjà 802 depuis le début de l'année 2016.

La proposition de loi qui nous vient de l'Assemblée nationale, si elle est tout à fait pertinente, nécessite quelques ajustements. Elle institue pour la Croix-Rouge française un droit de communication spécial : elle n'accèdera pas directement aux documents, mais devra toujours passer par l'administration. Seuls les salariés de la Croix-Rouge française auront accès aux informations, les bénévoles se contenteront de saisir les demandes. Tout est parfaitement encadré : contrôle par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) des données collectées et des conditions de recueil et de conservation et, en cas de refus de communication, possibilité de saisie de la Commission d'accès aux documents administratifs

(CADA) ; divulgation des informations aux proches de la personne recherchée avec l'accord écrit de cette dernière si elle est vivante.

Donnons à la Croix-Rouge française les moyens d'exercer ses missions comme le Président de la République s'y est engagé.

M. Philippe Kaltenbach. – Je félicite la rapporteure pour son excellent travail. Ce texte, nécessaire à la Croix-Rouge, suscite un large consensus politique. Le groupe socialiste et républicain le soutiendra.

Mme Esther Benbassa. – Le groupe écologiste également.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 2

L'amendement de précision COM-1 est adopté.

Article 3

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-2 ajoute la mention du ministre des affaires étrangères pour étendre le droit de communication aux listes électorales consulaires.

L'amendement COM-2 est adopté.

Article 3 bis

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-3 supprime les dispositions de cet article afin de les introduire au sein d'un article additionnel.

L'amendement COM-3 est adopté.

Articles additionnels après l'article 4

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-4 assure l'application de la proposition de loi outre-mer.

L'amendement COM-4 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-5, outre qu'il reprend les dispositions de l'article 3 *bis* en les complétant, prévoit qu'à compter de la mise en place du répertoire électoral unique, que M. Collombat nous a présenté récemment par son rapport éclairant, le droit de communication sur les listes électorales s'effectuera directement auprès de l'INSEE. J'ajoute que nous excluons, à la différence de l'Assemblée nationale, de la compétence de la CADA les questions relatives à la communication des copies et extraits de l'état civil car elles relèvent de l'autorité judiciaire.

L'amendement COM-5 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Droit de communication des copies et extraits d'actes de l'état civil			
Mme M. MERCIER, rapporteur	1	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 3 Droit de communication des informations figurant sur les listes électorales			
Mme M. MERCIER, rapporteur	2	Extension du droit de communication aux listes électorales consulaires	Adopté
Article 3 bis Compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs en cas de refus de communication			
Mme M. MERCIER, rapporteur	3	Suppression par coordination	Adopté
Articles additionnels après l'article 4			
Mme M. MERCIER, rapporteur	4	Application outre-mer	Adopté
Mme M. MERCIER, rapporteur	5	Limites à la compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs et mesures de coordination	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

M. Éric Tison, sous-directeur des libertés publiques à la direction générale des libertés publiques et des affaires juridiques

Croix-Rouge française

M. Laurent Bessède, directeur juridique

Mme Aurélie de Gorostarzu, responsable du service de rétablissement des liens familiaux

M. Jean Fabre Mons, chargé de mission auprès de la directrice générale, responsable des relations institutionnelles

Contribution écrite

Commission nationale de l'informatique et des libertés

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture —	Texte élaboré en commission en vue de l'examen en séance publique —
	<p>Proposition de loi relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Par dérogation à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, la Croix-Rouge française peut, dans le cadre de sa mission d'intérêt général de rétablissement des liens familiaux prévue par les protocoles additionnels aux conventions de Genève du 12 août 1949, obtenir communication auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs, des organismes de sécurité sociale et des organismes qui assurent la gestion des prestations sociales, sur demande écrite et motivée, des informations relatives à la personne recherchée, figurant dans un document administratif ou un traitement de données, dans la mesure où ces informations sont indispensables à la détermination du sort de la personne recherchée sur le territoire national.</p>	<p>Proposition de loi relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Par dérogation à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, la Croix-Rouge française peut, dans le cadre de sa mission d'intérêt général de rétablissement des liens familiaux prévue par les protocoles additionnels aux conventions de Genève du 12 août 1949, obtenir auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs, des organismes de sécurité sociale et des organismes qui assurent la gestion des prestations sociales, sur demande écrite et motivée, communication des informations relatives à la personne recherchée, figurant dans un document administratif ou dans un traitement de données à caractère personnel, dans la mesure où ces informations sont indispensables à la détermination du sort de la personne recherchée sur le territoire national.</p>	<p>Proposition de loi relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux</p> <p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte élaboré en commission en vue de l'examen en séance publique
—	—	—	—
	Article 2	Article 2	Article 2
	La Croix-Rouge française peut, dans le cadre de sa mission d'intérêt général de rétablissement des liens familiaux prévue par les protocoles additionnels aux conventions de Genève du 12 août 1949, demander directement aux officiers de l'état civil dépositaires des actes les copies intégrales et extraits d'actes de l'état civil.	La Croix-Rouge française peut, dans le cadre de sa mission d'intérêt général mentionnée à l'article 1 ^{er} , demander directement aux officiers de l'état civil dépositaires des actes de l'état civil les copies intégrales et extraits de ces actes.	La Croix-Rouge française peut, dans le cadre de sa mission d'intérêt général mentionnée à l'article 1 ^{er} <u>de la présente loi</u> , demander directement aux officiers de l'état civil dépositaires des actes de l'état civil les copies intégrales et extraits de ces actes.
			Amdt COM-1
	Article 3	Article 3	Article 3
	Par dérogation aux dispositions de l'article L. 28 du code électoral, la Croix-Rouge française est habilitée, dans le cadre de sa mission d'intérêt général de rétablissement des liens familiaux prévue par les protocoles additionnels aux conventions de Genève du 12 août 1949, à saisir le représentant de l'État afin de vérifier l'inscription ou non d'une personne sur les listes électorales et, le cas échéant, de prendre communication des données relatives à cette personne.	Par dérogation à l'article L. 28 du code électoral, la Croix-Rouge française est habilitée, dans le cadre de sa mission d'intérêt général mentionnée à l'article 1 ^{er} de la présente loi, à saisir le représentant de l'État dans le département afin de vérifier si une personne est inscrite ou non sur les listes électorales et, le cas échéant, de prendre communication des données relatives à cette personne.	Par dérogation <u>aux articles L. 28 et L. 330-4</u> du code électoral, la Croix-Rouge française est habilitée, dans le cadre de sa mission d'intérêt général mentionnée à l'article 1 ^{er} de la présente loi, à saisir le représentant de l'État dans le département <u>ou le ministre des affaires étrangères</u> afin de vérifier si une personne est inscrite ou non sur les listes électorales et, le cas échéant, de prendre communication des données relatives à cette personne.
			Amdt COM-2
Code des relations entre le public et l'administration		Article 3 bis (nouveau)	Article 3 bis
Art. L. 342-2. – La commission est également compétente pour connaître des questions relatives :		Le A de l'article L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration est complété par un 22° ainsi rédigé :	Amdt COM-3
A. – À l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques relevant des dispositions suivantes :			
1° L'article 2449 du			

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte élaboré en commission en vue de l'examen en séance publique
<p>code civil ;</p> <p>(...)</p> <p>21° Les dispositions relatives aux procès-verbaux des séances de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à la jeunesse.</p> <p>B. – À l'accès aux informations détenues par les exploitants d'une installation nucléaire de base et les personnes responsables de transport de substances radioactives dans les conditions définies aux articles L. 125-10 et L. 125-11 du code de l'environnement.</p> <p>C. – À la réutilisation des informations publiques relevant du chapitre III du titre II de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.</p>	<p>Article 4</p> <p>Tant que la personne concernée n'a pas été retrouvée, la Croix-Rouge française ne transmet à des tiers aucune information la concernant. Si la personne a été retrouvée par la Croix-Rouge française, aucune information la concernant ne peut être transmise à des tiers sans le consentement écrit de la</p>	<p>« 22° Les articles 1^{er} à 3 de la loi n° du relative à l'exercice, par la Croix Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux ; ».</p> <p>Article 4</p> <p>Tant que la personne recherchée n'a pas été retrouvée, la Croix-Rouge française ne transmet à des tiers aucune information la concernant. Si la personne a été retrouvée par la Croix-Rouge française, aucune information la concernant ne peut être transmise à des tiers sans son consentement écrit. Si la</p>	<p>Article 4</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte élaboré en commission en vue de l'examen en séance publique
—	personne. Si la personne est décédée, la Croix-Rouge française indique le décès et, le cas échéant, le lieu de sépulture de la personne recherchée aux tiers qui les lui demandent.	personne est décédée, la Croix-Rouge française informe les tiers qui lui en font la demande du décès et, le cas échéant, du lieu de sépulture de la personne.	<p data-bbox="1197 683 1420 705">Article 5 (nouveau)</p> <p data-bbox="1141 728 1476 974"><u>Les articles 1^{er} à 4 de la présente loi sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.</u></p> <p data-bbox="1141 996 1476 1321"><u>Dans les conditions fixées à l'article 1^{er} de la présente loi, la Croix-Rouge française peut exercer son droit de communication auprès des administrations de la Nouvelle-Calédonie, des circonscriptions territoriales des îles Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises.</u></p> <p data-bbox="1141 1344 1476 1579"><u>Pour l'application de l'article 3 de la présente loi dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, la référence au département est remplacée par la référence à la collectivité.</u></p> <p data-bbox="1308 1601 1476 1624">Amdt COM-4</p> <p data-bbox="1197 1680 1420 1702">Article 6 (nouveau)</p> <p data-bbox="1141 1736 1476 1848"><u>I. – Le code des relations entre le public et l'administration est ainsi modifié :</u></p> <p data-bbox="1141 1870 1476 1960"><u>1° Le A de l'article L. 342-2 est complété par un 23° ainsi rédigé :</u></p> <p data-bbox="1141 1982 1476 2094"><u>« 23° Les articles 1^{er} et 3 de la loi n° du relative à l'exercice, par la</u></p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte élaboré en commission en vue de l'examen en séance publique
—	—	—	<p><u>Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux. » ;</u></p> <p><u>2° À la seconde colonne de la dernière ligne du tableau des articles L. 552-8, L. 562-8 et L. 574-1, les mots : « loi n° du pour une République numérique » sont remplacés par les mots : « loi n° du relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux ».</u></p> <p><u>II. – La présente loi est ainsi modifiée :</u></p> <p><u>1° L'article 3 est ainsi modifié :</u></p> <p><u>a) Les mots : « aux articles L. 28 et L. 330-4 » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 16 » ;</u></p> <p><u>b) Les mots : « le représentant de l'État dans le département ou le ministre des affaires étrangères » sont remplacés par les mots : « l'Institut national de la statistique et des études économiques » ;</u></p> <p><u>2° Le dernier alinéa de l'article 5 est supprimé.</u></p> <p><u>III. – Le II du présent article entre en vigueur le même jour que l'article 2 de la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.</u></p>
			Amdt COM-5