

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 1976.

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, MODIFIÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à compléter la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur,*

Par M. Pierre SCHIÉLÉ,
Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Elaborée dans la hâte, la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur comportait un certain nombre d'imperfections auxquelles tend à remédier la proposition de loi déposée le 20 décembre 1973 sur le bureau du Sénat et qui, votée par celui-ci le 2 octobre 1975, vient d'être adoptée le 2 décembre 1976, par l'Assemblée Nationale.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marilhac, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture : 118 (1973-1974), 281 (1974-1975) et in-8° 1 (1975-1976).

2^e lecture : 105 (1976-1977).

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1892, 380, 1540, 2273 et in-8° 578.

Droits de l'Homme. — Médiateur.

Le texte voté par l'Assemblée Nationale ne s'écarte pas sensiblement de celui adopté par le Sénat en ce qui concerne les premiers articles relatifs à la saisine du médiateur. Outre une modification de pure forme l'Assemblée Nationale a simplement ajouté au texte du Sénat la possibilité pour les membres du Parlement, même s'ils n'ont reçu aucune réclamation, de saisir le médiateur d'une question qui leur paraît mériter son intervention. Si cette possibilité nouvelle ne paraît pas d'une nécessité évidente, rien ne semble s'opposer à son adoption.

Les dispositions suivantes, relatives aux pouvoirs du médiateur, ont, en revanche, subi à l'Assemblée Nationale des modifications plus substantielles.

D'abord, à l'article 3 : le texte voté par le Sénat prévoyait que le médiateur, à défaut de réponse satisfaisante à ses interventions, peut rendre publiques ses recommandations sous la forme d'un rapport spécial. L'Assemblée Nationale a cru devoir supprimer le dernier membre de phrase « afin de préciser que le médiateur peut publier sans délai les recommandations qui n'auront pas suscité de réponse satisfaisante de l'administration dans le délai par lui fixé. » (Rapport Assemblée Nationale, n° 2273, de M. Gerbet, p. 8.) Telle était cependant la raison qui avait conduit le Sénat à faire allusion à un rapport spécial. Cela étant, les débats parlementaires étant assez clairs sur la volonté commune des deux Assemblées, qui est de permettre au médiateur de rendre publiques à tout moment celles de ses recommandations qui n'auraient pas été suivies d'effet, il semble inutile de prolonger la navette sur ce point.

Il n'en est pas de même à l'article 5, où l'Assemblée Nationale, sur la proposition du Gouvernement, et contre l'avis de sa commission, est revenue sur une disposition votée par le Sénat au sujet des rapports du médiateur avec les administrations.

Aux termes de l'article 12 de la loi du 3 janvier 1973, « les ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du médiateur. Il leur appartient, à cet effet, d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du médiateur et de charger les corps de contrôle d'accomplir, dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le médiateur. »

Ce texte n'ayant qu'une portée purement morale, le Sénat a cru nécessaire de le rendre plus contraignant, en stipulant que les

Ministres « enjoignent... aux agents placés sous leur autorité de répondre aux questions et éventuellement aux convocations du médiateur, et aux corps de contrôle d'accomplir... les vérifications et enquêtes demandées par le médiateur ».

Dans le texte voté par l'Assemblée Nationale, les Ministres sont « tenus d'autoriser » les agents et les corps de contrôle à se conformer aux demandes du médiateur, ce qui prive le texte de l'essentiel de sa portée, car si, en application de ce texte, les Ministres sont tenus à une obligation, il ne semble pas en être de même des agents et corps de contrôle. Il est donc souhaitable, si l'on veut maintenir au texte son caractère contraignant, de substituer au mot « autoriser », le mot « enjoindre », afin de dissiper toute équivoque sur la portée du mot « autoriser », qui, s'il est de la même racine que le mot « autorité », n'en paraît pas moins receler la possibilité pour les agents et les corps de contrôle de ne pas user de l'autorisation de répondre au médiateur.

Une telle modification est, au surplus, rendue nécessaire par une raison de coordination, l'Assemblée Nationale n'ayant pas modifié le II de cet article aux termes duquel « ils (les Ministres) veillent à ce que ces injonctions soient suivies d'effet ». Il va de soi, en effet, que cette disposition serait dépourvue de portée si la notion d'injonction n'était pas réintroduite dans le début du texte.

Notons, enfin, qu'à l'article 4 relatif aux décisions de justice, la possibilité pour le médiateur d' « enjoindre à l'organisme concerné de s'y conformer » a été admise par l'Assemblée Nationale, et que le droit d'injonction reconnu au médiateur a donc déjà fait l'objet d'un accord entre les deux Assemblées.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission vous demande d'adopter l'amendement ci-après, et, pour le surplus, la proposition de loi dans le texte voté par l'Assemblée Nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte adopté par le Sénat en première lecture.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Propositions de la commission.
Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973.	Article premier.	Article premier.	Article premier.
Art. 6. Toute personne physique qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article premier n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut, par une réclamation individuelle, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du médiateur.	I. — Le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 est complété comme suit :	I: — Alinéa sans modification.	Sans modification.
La réclamation est adressée à un député ou à un sénateur. Ceux-ci la transmettent au médiateur si elle leur paraît entrer dans sa compétence et mériter son intervention.	Est considérée comme individuelle la réclamation présentée au nom d'une personne morale si la personne physique qui la présente est elle-même directement intéressée.	« Est considérée... présente a elle-même un intérêt direct à agir. »	Article premier <i>bis</i> . Sans modification.
	II. — L'article 6 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par un alinéa ainsi rédigé :	Art. premier bis (nouveau). L'article 6 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Les membres du Parlement peuvent, en outre, de leur propre chef, saisir le médiateur d'une question de sa compétence qui leur paraît mériter son intervention.	
	« Sur la demande d'une des six commissions perma-	II. — Sans modification.	

Texte en vigueur.	Texte adopté par le Sénat en première lecture.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Propositions de la commission.
—	<p>—</p> <p>mentes de son Assemblée, le Président du Sénat ou le Président de l'Assemblée Nationale peut également transmettre au médiateur toute pétition dont son Assemblée a été saisie.»</p>	—	—

Art. 2.

..... Conforme

Texte en vigueur.	Texte voté par le Sénat en lecture.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en lecture.	Texte proposé par votre commission.
—	<p>Art. 3.</p> <p>Le premier alinéa de l'article 9 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par la phrase suivante :</p> <p>« Lorsqu'il apparaît au médiateur, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une inéquité, il peut recommander à l'organisme concerné toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant, proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à y remédier et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires. »</p>	<p>Art. 3.</p> <p>I. — Alinéa sans modification</p> <p>« Lorsqu'il apparaît...</p> <p>... aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution...</p> <p>... ou réglementaires. »</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Art. 9.</p> <p>Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le médiateur fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné.</p>			

Texte en vigueur.

Texte adopté par le Sénat
en première lecture.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en première lecture.

Propositions
de la commission.

Le médiateur est informé de la suite donnée à ses interventions. A défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il peut rendre publiques ses recommandations sous la forme d'un rapport spécial publié et présenté dans les conditions prévues à l'article 14. L'organisme mis en cause peut rendre publiques la réponse faite et, le cas échéant, la décision prise à la suite de la démarche faite par le médiateur.

Art. 11.

Le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

L'article 11 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est ainsi rédigé :

« Le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mais a la faculté de faire des recommandations à l'organisme concerné.

« Il peut, en outre, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme concerné de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial présenté dans les conditions prévues à l'article 14 et publié au *Journal officiel*. »

II. — Le second alinéa de l'article 9 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est ainsi rédigé :

« Le médiateur est informé de la suite donnée à ses interventions. A défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il peut rendre publiques ses recommandations. L'organisme mis en cause peut rendre publiques la réponse faite et, le cas échéant, la décision prise à la suite de la démarche faite par le médiateur. »

Art. 4.

Alinéa sans modification.

« Le médiateur..

... des recommandations à l'organisme mis en cause.

« Il peut, en outre...

... enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer...

Journal officiel. »

... au

Art. 4.

Sans modification.

Texte en vigueur.	Texte adopté par le Sénat en première lecture.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Propositions de la commission.
Art. 12.	Art. 5.	Art. 5.	
<p>Les ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du médiateur.</p>	<p>I. — Le début du deuxième alinéa de l'article 12 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est ainsi rédigé :</p>	<p>I. — Alinéa sans modification.</p>	<p>I. — Alinéa sans modification.</p>
<p>Il leur appartient à cet effet d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du médiateur et de charger les corps de contrôle d'accomplir, dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le médiateur.</p>	<p>« Ils enjoignent, à cet effet, aux agents placés sous leur autorité de répondre aux questions et éventuellement aux convocations du médiateur, et aux corps de contrôle d'accomplir... » (le reste sans changement).</p>	<p>« Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre... » ... du médiateur, et les corps de contrôle à accomplir... » (le reste sans changement).</p>	<p>« Ils sont tenus d'enjoindre aux agents placés sous leur autorité de répondre... » ... du médiateur et aux corps de contrôle d'accomplir... (le reste sans changement).</p>
<p>Le vice-président du Conseil d'Etat et le Premier Président de la Cour des Comptes font, sur la demande du médiateur, procéder à toutes études.</p>	<p>II. — Le deuxième alinéa de l'article 12 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>II. — Sans modification.</p>	<p>II. — Sans modification.</p>
	<p>« Ils veillent à ce que ces injonctions soient suivies d'effet. »</p>		

Article 6.

. Conforme

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 5.

Amendement : Rédiger comme suit le texte modificatif proposé pour le début du deuxième alinéa de l'article 12 de la loi du 3 janvier 1973 :

« Ils sont tenus d'enjoindre aux agents placés sous leur autorité de répondre aux questions et, éventuellement, aux convocations du médiateur, et aux corps de contrôle d'accomplir... » (le reste sans changement).