

N° 325

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 février 2010

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 de M. Patrice GÉLARD visant à **proroger le mandat du Médiateur de la République**,*

Par M. Jean-Pierre VIAL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheia, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 267 et 326 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSE GENERAL.....	7
EXAMEN EN COMMISSION.....	11
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....	13
TABLEAU COMPARATIF.....	15

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le mercredi 24 février 2010 sous la présidence de **M. Jean-Jacques Hyst, président**, après avoir entendu, au cours de sa réunion du mardi 23 février 2010, M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, a examiné le rapport de M. Jean-Pierre Vial et établi son texte sur la proposition de loi n° 267 (2009-2010), présentée par M. Patrice Gélard, visant à **proroger le mandat du Médiateur de la République**.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur, a rappelé qu'en application de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Défenseur des droits devait succéder au Médiateur de la République et regrouper, le cas échéant, d'autres autorités administratives indépendantes intervenant en matière de protection des droits et des libertés.

Relevant que le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, déposé au Sénat le 9 septembre 2009, n'avait pas encore été examiné, il a précisé que M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, avait été nommé dans ces fonctions à compter du 13 avril 2004.

Il a expliqué qu'en l'absence d'intervention du législateur pour proroger le mandat de l'actuel titulaire de ces fonctions, un nouveau Médiateur de la République devrait être nommé, pour quelques mois seulement.

Saluant l'initiative de M. Patrice Gélard, il a estimé qu'elle permettrait d'assurer les conditions d'une transition pragmatique entre le Médiateur de la République et le futur Défenseur des droits.

La commission a adopté **un amendement de son rapporteur** afin d'étendre de trois mois la durée maximale de la prorogation du mandat du Médiateur de la République. Ce mandat se poursuivra donc jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique relative au Défenseur des droits et, au plus tard, jusqu'au 31 mars 2011.

La commission des lois a adopté le texte de la proposition de loi ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Notre excellent collègue Patrice Gélard a déposé le 5 février 2010 une proposition de loi visant à proroger le mandat du Médiateur de la République.

Cette initiative tend à assurer les conditions d'une transition satisfaisante entre le Médiateur de la République et le Défenseur des droits.

En effet, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inséré dans notre Constitution un titre XI *bis*, comprenant l'article 71-1, relatif au Défenseur des droits. Cette nouvelle institution, chargée d'une mission de protection des droits et libertés, a vocation à succéder au Médiateur de la République et à regrouper d'autres autorités administratives indépendantes intervenant dans le même domaine.

Ainsi, le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, déposé au Sénat le 9 septembre 2009, prévoit la fusion, au sein de cette nouvelle institution, du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Or, M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, a été nommé dans ces fonctions, par le décret du 5 avril 2004, à compter du 13 avril 2004.

Aux termes de l'article 2 de la loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur, son mandat, non renouvelable, est d'une durée de six ans.

M. Jean-Paul Delevoye devrait donc exercer les fonctions de Médiateur de la République jusqu'au 12 avril 2010 et un décret en conseil des ministres devrait, avant l'échéance de son mandat, nommer son successeur.

La création prochaine du Défenseur des droits, conduirait toutefois le nouveau titulaire des fonctions de Médiateur de la République à n'exercer cette mission que pendant quelques mois. En effet, les projets de loi organique et ordinaire relatifs au Défenseur des droits devraient, selon toute vraisemblance, être adoptés par le Parlement au cours des prochains mois.

La désignation d'un nouveau Médiateur de la République pour une période aussi brève ne paraît pas constituer la meilleure solution pour garantir le bon fonctionnement de cette autorité. Le nouveau titulaire n'aurait en effet guère le temps de s'installer dans ses fonctions.

Qui plus est, le nouveau titulaire de la fonction devrait à la fois assumer cette mission nouvelle et préparer sa disparition, ou plutôt son

absorption, par le Défenseur des droits. Il paraît plus indiqué que cette mutation soit assurée par le Médiateur de la République dont le mandat est en cours, plutôt que par une personne qui aurait à peine eu le temps de prendre la tête de l'autorité indépendante.

La durée du mandat du Médiateur de la République étant fixée par la loi, la prorogation du mandat doit procéder d'une loi.

L'exposé des motifs de la proposition de loi présentée par notre excellent collègue Patrice Gélard souligne par ailleurs les motifs d'intérêt général qui fondent cette prorogation et la proportionnalité de la solution proposée par rapport à l'objectif poursuivi.

Cet exposé des motifs indique en effet qu'il s'agit, compte tenu de la création prochaine du Défenseur des droits et de l'achèvement du mandat du Médiateur de la République le 12 avril 2010, « *de préserver de façon transitoire le fonctionnement et l'activité du Médiateur de la République* », en prorogeant « *son mandat pour la durée strictement nécessaire à l'adoption de la loi organique relative au Défenseur des droits et de la loi ordinaire qui l'accompagne* ».

La prorogation envisagée serait soumise à une date butoir, marquant la prise en compte du principe de proportionnalité. Ainsi, l'article unique de la proposition de loi prévoit que, par dérogation aux dispositions de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1973, le mandat du Médiateur de la République nommé en avril 2004 est prorogé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique relative au Défenseur des droits et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2010.

Les modalités retenues par la proposition de loi paraissent donc appropriées au but poursuivi.

Aussi, votre commission approuve-t-elle la proposition de notre collègue Patrice Gélard.

Elle estime en effet que la prorogation du mandat du Médiateur de la République est préférable à la nomination d'un nouveau titulaire, pour exercer des fonctions dont une réforme institutionnelle doit entraîner la disparition, quelques mois plus tard.

Elle relève cependant que les projets de loi organique et ordinaire relatifs au Défenseur des droits ne sont pas, à la date d'adoption du présent rapport, inscrits à l'ordre du jour du Sénat et qu'ils ne devraient pas faire l'objet d'un examen selon la procédure accélérée prévue par l'article 45, deuxième alinéa, de la Constitution.

Par conséquent, s'il est souhaitable que ces textes soient adoptés dans de brefs délais, rien ne garantit que les lois organiques et ordinaires seront promulguées à temps pour permettre au Président de la République de nommer le Défenseur des droits avant le 31 décembre 2010.

En effet, conformément aux dispositions de l'article 61, premier alinéa de la Constitution, la loi organique devra être soumise au Conseil constitutionnel, si bien qu'elle ne pourra être promulguée avant un délai d'environ un mois après son adoption définitive par le Parlement.

Ainsi, afin d'éviter au Parlement d'avoir à intervenir à nouveau, votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur prévoyant que le mandat du Médiateur de la République nommé en avril 2004 serait prorogé **jusqu'au 31 mars 2011 au plus tard**.

Cette modification paraît garantir un délai suffisant pour éviter, dans l'hypothèse où la procédure parlementaire conduirait à la promulgation des lois organique et ordinaire relatives au Défenseur des droits seulement au début de l'année 2011, la nomination d'un Médiateur de la République pour quelques jours, ou encore la vacance de cette fonction. Ce délai demeure en outre raisonnable, puisque la durée maximale de la prorogation du mandat du Médiateur n'excéderait pas un an.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi rédigée.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a ensuite examiné le rapport de M. Jean-Pierre Vial et établi le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 267 (2009-2010) présentée par M. Patrice Gélard, visant à proroger le mandat du Médiateur de la République.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur, a rappelé que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait inséré dans la Constitution un article 71-1, relatif au Défenseur des droits. Indiquant que cette nouvelle institution, chargée d'une mission de protection des droits et libertés, avait vocation à succéder au Médiateur de la République et à regrouper d'autres autorités administratives indépendantes intervenant dans le même domaine, il a souligné que le projet de loi organique et le projet de loi ordinaire relatifs au Défenseur des droits n'avaient pas encore été examinés par le Sénat, première assemblée saisie.

Relevant qu'aux termes de l'article 2 de la loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur, le mandat de cette autorité était d'une durée de six ans, il a expliqué que M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République depuis le 13 avril 2004, devait exercer ces fonctions jusqu'au 12 avril 2010, son successeur devant par conséquent être nommé avant cette date.

Considérant que la création prochaine du Défenseur des droits conduirait toutefois le nouveau titulaire des fonctions de Médiateur de la République à n'exercer cette mission que pendant quelques mois, il a jugé que la désignation d'un nouveau Médiateur pour une période aussi brève ne constituait pas la meilleure solution pour garantir le bon fonctionnement de cette autorité.

Il a estimé qu'il était préférable que la mutation vers le Défenseur des droits soit assurée par le Médiateur de la République dont le mandat est en cours, plutôt que par une personne qui aurait à peine eu le temps de s'installer à la tête de cette autorité indépendante.

Précisant que la prorogation envisagée par la proposition de loi serait soumise à une date butoir, marquant la prise en compte du principe de proportionnalité, il a indiqué que son article unique prévoyait que le mandat du Médiateur de la République nommé en avril 2004 serait prorogé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique relative au Défenseur des droits et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2010.

Relevant que les projets de loi organique et ordinaire relatifs au Défenseur des droits n'étaient pas, à la date d'adoption du présent rapport, inscrits à l'ordre du jour du Sénat, il a jugé que rien ne garantissait que ces textes seraient promulguées à temps pour permettre au Président de la République de nommer le Défenseur des droits avant le 31 décembre 2010.

M. Richard Yung a expliqué que si le principe de la prorogation du mandat du Médiateur de la République, afin de faciliter la transition vers le

Défenseur des droits, ne suscitait pas d'opposition de sa part, la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 souffrait d'un retard important, obligeant à prolonger le mandat de plusieurs organes et autorités. Il a jugé que cet engorgement reflétait une organisation déficiente du pouvoir exécutif.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a indiqué que plusieurs textes relatifs à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle votée depuis plus d'un an et demi étaient encore en cours d'examen, tels que les projets de loi relatifs à l'article 13 et à l'article 65 de la Constitution, les projets de loi relatifs au Défenseur des droits et le projet de loi organique relatif au Conseil économique et social environnemental (CESE). Il a déploré que ce retard ait conduit en 2009 à proroger le mandat des membres du CESE et entraîne aujourd'hui la prorogation des mandats du Médiateur de la République et du Conseil supérieur de la magistrature.

La commission a ensuite adopté, à l'article unique de la proposition de loi, un amendement de son rapporteur, prévoyant que le mandat du Médiateur de la République nommé en avril 2004 serait prorogé jusqu'au 31 mars 2011 au plus tard.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur, a estimé que cette modification garantirait un délai suffisant pour éviter, dans l'hypothèse où la procédure parlementaire conduirait à la promulgation des lois organique et ordinaire relatives au Défenseur des droits au début de l'année 2011, la nomination d'un Médiateur de la République pour quelques jours seulement. Il a précisé que ce délai restait raisonnable, puisque la durée maximale de la prorogation du mandat du Médiateur ne pourrait excéder un an.

Article unique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jean-Pierre Vial, rapporteur	1	Prorogation du mandat du Médiateur de la République	Adopté

La commission a adopté la proposition de loi ainsi rédigée.

ANNEXE

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR LE RAPPORTEUR**

- **M. Jean-Paul Delevoye**, Médiateur de la République
- **M. Patrice Gélard**, sénateur

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p align="center">Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur</p>	<p align="center">Proposition de loi visant à proroger le mandat du Médiateur de la République</p>	<p align="center">Proposition de loi visant à proroger le mandat du Médiateur de la République</p>
<p><i>Art. 2.</i> — Le Médiateur de la République est nommé pour six ans par décret en conseil des ministres. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration du délai qu'en cas d'empêchement constaté dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Son mandat n'est pas renouvelable.</p>	<p align="center">Article unique</p> <p>Par dérogation à l'article 2 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, la durée du mandat du Médiateur de la République en fonction depuis le 13 avril 2004 est prorogée jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à l'article 71-1 de la Constitution et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2010.</p>	<p align="center">Article unique</p> <p>Par dérogation à l'article 2 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, la durée du mandat du Médiateur de la République en fonction depuis le 13 avril 2004 est prorogée jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à l'article 71-1 de la Constitution et, au plus tard, jusqu'au <u>31 mars 2011</u>.</p>
<p align="center">Constitution du 4 octobre 1958</p>		
<p><i>Art. 71-1.</i> — Le Défenseur des droits veille 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, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.</p>		
<p>Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.</p>		
<p>La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions.</p>		
<p>Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.</p>		

Texte en vigueur

—

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

Texte de la proposition de loi

—

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—