

ASSEMBLÉE NATIONALE

5 janvier 2011

DÉFENSEUR DES DROITS (LOI ORGANIQUE) - (n° 2991)

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT

N° 115

présenté par

Mme Pinel, M. Charasse, M. Giraud, Mme Berthelot, M. Giacobbi,
Mme Girardin, M. Likuvalu, Mme Jeanny Marc, Mme Orliac et Mme Robin-Rodrigo

ARTICLE 33

Après le mot :

« vigueur »,

rédiger ainsi la fin de l'alinéa 1 :

« dès sa publication. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Différer l'entrée en vigueur de la loi déroge à un principe fondamental de notre droit, énoncé dès l'article 1er du code civil : les lois sont exécutoires dès après leur promulgation et leur publication au Journal Officiel. Il est très exceptionnel de déroger à cette règle essentielle, sauf circonstances véritablement impératives. En effet, l'intérêt général implique que la loi votée par le Parlement et promulguée par le président de la République s'applique sans retard.

En toute hypothèse, la jurisprudence souligne que l'application de la loi doit être immédiate pour les dispositions qui se suffisent à elles-mêmes (Civ.3°, 2 décembre 1981).

Cette règle du caractère immédiatement exécutoire s'impose encore plus s'agissant non des lois ordinaires mais des lois organiques expressément prévues pour sa mise en œuvre par la Constitution, c'est-à-dire par la norme suprême de notre ordonnancement juridique. En effet, la Charte fondamentale qui régit l'Etat et ses relations avec les citoyens peut encore moins souffrir de retard dans la mise en application de ses dispositions.

C'est le cas de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Comment pourrait-on comprendre que le Parlement accepte un « effet retard » dans la mise en œuvre d'une loi organique prévue par

celle-ci et admettre que soit différée son application une fois qu'elle aura été et promulgué ? Cela serait d'autant plus regrettable que l'élaboration de la présente loi organique a pris un retard très considérable.

D'une part, le projet de loi organique prévue au nouvel article 71-1 de la Constitution n'a été adopté en conseil des ministres que le 9 septembre 2009. D'autre part, l'encombrement de l'ordre du jour du fait que la discussion en séance de ce texte en première lecture n'intervient que le 3 juin 2010, c'est-à-dire près de deux ans après la promulgation de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

La suite du calendrier parlementaire imposera encore de longs délais avant l'adoption définitive de cette loi organique. Sa discussion en séance n'intervient à l'Assemblée nationale qu'à l'automne. La procédure accélérée n'ayant- fort heureusement- pas été engagée, une seconde lecture aura lieu ensuite dans chaque assemblée. L'on comprend donc que notre rapporteur ait déclaré le 19 mai, devant la Commission, que « ce projet de loi organique ne sera pas adopté avant le 31 décembre prochain ».

Enfin, s'agissant d'une loi organique, celle-ci devra être soumise au Conseil constitutionnel, qui disposera d'un délai d'un mois pour statuer sur la conformité de ce texte à la Constitution. En définitive, la promulgation de cette loi risque donc d'intervenir seulement en janvier ou février 2011.

Dès lors, prévoir de surcroît, comme le fait l'article 33, que la présente loi organique n'entrera en vigueur que « le premier jour du troisième mois suivant sa publication » signifie que cette entrée en vigueur n'interviendra qu'en avril ou mai 2011. Soit près de trois ans après la révision constitutionnelle de juillet 2008.

La notion de « délai raisonnable », souvent invoquée envers le juge, ne doit-elle pas s'appliquer aussi au législateur, surtout quand il est chargé d'assurer la mise en œuvre d'une norme constitutionnelle ?

Le présent amendement vise donc à revenir au droit commun, tel qu'il résulte de l'article 1er du code civil, et, en conséquence, à supprimer cet « effet retard », ce délai d'attente de trois mois dérogoratoire au droit commun, pour la mise en place du Défenseur des droits et l'entrée en vigueur de la présente loi organique, en tout cas de ses dispositions relatives aux attributions que celui-ci exercera comme successeur du Médiateur de la République.

En effet, l'on peut admettre la solution élaborée par le Sénat, qui prévoit de mettre en place en deux temps la nouvelle institution du Défenseur des droits, celui-ci se substituant d'abord au Médiateur de la République, puis, dans un second temps, aux trois autorités concernées (Défenseur des enfants, CNDS et HALDE).

En effet, le remplacement du Médiateur par le Défenseur des droits ne pose pas de problèmes juridiques ou matériels, alors que l'intégration de ces trois autres autorités à cette nouvelle institution nécessite des nominations (adjoints et membres des trois collèges) et des décrets d'application. Même si la rédaction de ceux-ci ne présentera guère de difficultés et nécessitera peu de temps puisqu'elle reprendra essentiellement les règles existant depuis longtemps dans des textes déjà anciens : la loi du 6 mars 2000 (Défenseur des enfants), du 6 juin 2000 (CNDS) et du 30 décembre 2004 (HALDE). Au demeurant, ces décrets, qui procéderont surtout à un « toilettage »

des dispositions actuelles, pourraient être préparés par la Gouvernement en simultanéité avec l'examen de ce projet de loi organique par le Parlement.

Quoi qu'il en soit, on peut néanmoins admettre que l'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi organique relative à l'intégration de ces trois autorités - et exclusivement de ces dispositions - intervienne seulement quelques mois après sa publication.

En revanche, rien ne justifierait que les autres dispositions de cette loi organique n'entrent pas en vigueur dès sa publication et que le Défenseur des droits ne soit pas nommé dès ce moment pour exercer les fonctions qui sont actuellement celles du Médiateur. Il convient donc de supprimer le renvoi au « premier jour du troisième mois suivant la publication de la présente loi », prévu par l'article 33 tant pour son entrée en vigueur que pour la nomination du Défenseur des droits.

Il est, en effet, logique de distinguer au sein de la présente loi organique deux séries d'attributions du Défenseur des droits. D'une part, les fonctions exercées comme successeur du Médiateur. D'autre part, les fonctions exercées comme successeur des trois autres autorités.

Les premières reprennent essentiellement les compétences déjà confiées depuis longtemps au Médiateur de la République par les lois des 3 janvier 1973, 24 décembre 1976, 13 janvier 1989 et 6 février 1992, en élargissant sa saisine et en améliorant ses moyens d'action. De plus, ces règles relatives au statut et à l'action du Défenseur des droits agissant comme successeur du Médiateur sont fixées de manière précise et détaillée dans les présentes lois organique et ordinaire et peuvent donc être d'application immédiate. Ainsi entreraient en vigueur dès la publication de la présente loi organique ses dispositions qui concernent le remplacement du Médiateur par le Défenseur des droits. En revanche, celles qui impliquent les trois autres autorités n'entreraient en vigueur, pour leur part, qu'après une période de transition de quelques mois.

L'adoption de cet amendement permettrait de ne pas retarder encore davantage par un délai supplémentaire la mise en place du Défenseur des droits, celui-ci étant appelé à remplacer prioritairement et avant tout le Médiateur de la République qui, selon l'expression du rapporteur de la commission des lois du Sénat, est « la pierre d'angle du futur Défenseur des droits ».