

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1975.

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 MM. Pierre SCHIÉLÉ, Pierre MARCILHACY, Lucien de MONTIGNY et Marcel NUNINGER, tendant à compléter la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur.

Par M. Pierre SCHIÉLÉ

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Sénat : 118 (1973-1974).

Médiateur. — Droits de l'homme.

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, votée dans la hâte d'une fin de session après déclaration d'urgence, recèle un grand nombre d'imperfections et d'imprécisions, notamment en ce qui concerne la définition de la compétence et des moyens d'action du médiateur.

C'est pourquoi, à la lumière des premières réponses faites aux réclamations dont celui-ci avait été saisi, MM. Schiélé, Marcilhacy, de Montigny et Nuninger avaient déposé, dès la fin de l'année 1973, une proposition de loi tendant à compléter la loi du 3 janvier 1973.

Cette proposition de loi visait essentiellement à permettre aux personnes morales de recourir au médiateur et aux commissions parlementaires de lui transmettre les pétitions dont elles ont été saisies, à donner au médiateur la possibilité, lorsqu'il lui apparaît que l'application des dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, de recommander toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant et de suggérer les modifications qu'il estime opportun d'apporter à ces textes législatifs ou réglementaires, à préciser que s'il ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle il a la faculté de recommander à l'organisme concerné toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant, à lui donner un pouvoir d'injonction en ce qui concerne l'application des décisions de justice passées en force de chose jugée et, enfin, à interdire que son nom soit utilisé à des fins de publicité et de propagande.

Depuis le dépôt de cette proposition deux rapports annuels du médiateur ont été publiés. Qu'il s'agisse de celui de l'année 1973 rédigé par M. Antoine Pinay ou de celui de l'année 1974 rédigé par M. Aimé Paquet, ces rapports confirment l'analyse faite par les auteurs de la proposition de loi, et il apparaît que le moment est venu, soit de confirmer l'interprétation donnée à certains articles, soit d'élargir les limites un peu trop restrictives apportées en 1973 à la compétence ou aux moyens d'action du médiateur.

Aussi bien le texte adopté par la Commission des Lois est-il proche du texte initial de la proposition de loi. Loin de remettre en cause l'esprit et le texte de la loi du 3 janvier 1973, il se borne à supprimer quelques ambiguïtés et à assouplir quelques dispositions jugées trop restrictives

afin, notamment, de donner toute son ampleur à l'idée selon laquelle le médiateur ne se situe pas sur le plan du droit strict et doit, même lorsque les lois et les règlements ont été juridiquement appliqués, rechercher une solution en équité, et, s'il y a lieu, proposer une modification des textes en vigueur si les résultats pratiques auxquels ceux-ci aboutissent lui semblent critiquables.

* * *

L'article 6 de la loi du 3 janvier 1973 limite aux seules personnes physiques le droit de saisir le médiateur.

Bien que celui-ci ait interprété d'une manière souple ces dispositions, en considérant notamment que lorsque l'auteur de la réclamation était lui-même concerné par la situation collective qu'il dénonçait, sa demande pouvait être admise, cette restriction a cependant le grave inconvénient de priver toutes les personnes morales de la possibilité de s'adresser au médiateur. Or certaines d'entre elles, notamment les associations, peuvent avoir un intérêt légitime à le saisir.

C'est pourquoi votre Commission a estimé nécessaire d'ouvrir aux personnes morales la possibilité d'avoir recours au médiateur.

Elle a estimé que le risque de voir celui-ci submergé par les réclamations de grosses sociétés, alors que son rôle est d'abord de défendre ceux qui ne disposent pas de moyens d'information ou de conseils, était assez théorique. En effet de telles sociétés ont d'autres moyens, plus rapides et plus efficaces, de faire reconnaître leurs droits.

Cependant, afin d'éviter que le médiateur ne soit saisi de requêtes collectives, il a paru utile de préciser que les personnes morales ne pourraient invoquer que des griefs les concernant directement, ce qui revient à instituer devant le médiateur, une règle semblable à celle en vigueur devant les juridictions qui limite assez strictement le droit d'agir des personnes morales, notamment des associations, en exigeant la lésion d'un intérêt personnel et direct, ce qui exclut, notamment, qu'elles puissent représenter l'un de leurs membres.

Enfin, toujours à l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973, il a paru nécessaire de préciser que les commissions parlementaires pouvaient également transmettre au médiateur les pétitions dont elles ont été saisies. En effet, lorsque la réponse du Ministre auquel la pétition a été renvoyée ne paraît pas satisfaisante et, plus encore, lorsque cette pétition a trait à la non-exécution d'une décision de justice, il est souhaitable que le médiateur puisse en être saisi, compte tenu, notamment, des nouveaux

pouvoirs que la présente proposition vise précisément à lui conférer en ce qui concerne l'inexécution de décisions de justice.

Telles sont les raisons des nouvelles dispositions que l'article premier de la présente proposition de loi vous propose d'ajouter à l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973.

Selon l'article 8 de la loi du 3 janvier 1973, les différends entre les administrations et les organismes visés à l'article premier de la loi, et leurs agents, ne peuvent faire l'objet de réclamations auprès du médiateur.

Ces dispositions tendaient à éviter que le médiateur ne s'immisce dans l'exercice du pouvoir hiérarchique et dans le fonctionnement des services. C'est pourquoi le médiateur, dès son entrée en fonction, a estimé devoir se saisir des réclamations émanant d'agents retraités, dans la mesure où tout lien est alors rompu entre ceux-ci et leur administration.

C'est cette interprétation que l'article 2 de la présente proposition de loi vous propose de confirmer en précisant que les dispositions de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973 ne sont pas applicables aux agents ayant cessé leur fonction.

L'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 définit les pouvoirs du médiateur : il s'agit essentiellement de suggestions et de recommandations.

Lors de la discussion du projet de loi qui est devenu la loi du 3 janvier 1973, la Commission des Lois avait d'abord proposé de donner au médiateur un véritable pouvoir d'injonction. Puis elle s'était rangée à l'argumentation du Garde des Sceaux qui avait fait valoir à la fois les inconvénients qu'un tel pouvoir d'injonction pouvait avoir pour la bonne organisation de l'administration, et son caractère plus apparent que réel : la véritable force du médiateur est, en fait, dans la possibilité qui lui est reconnue d'en appeler à l'opinion publique, notamment par ses rapports, lorsqu'il estime que ses recommandations ne sont pas entendues.

La pratique semble justifier cette solution sur laquelle votre Commission ne souhaite pas revenir. Cependant l'article 9 actuel est incomplet ; dans certains cas en effet, si l'administration a agi d'une manière inéquitable, c'est en application de textes législatifs ou réglementaires qui ne lui laissent aucune liberté d'action. En agissant différemment, elle se serait exposée à être sanctionnée par le juge administratif. Dans cette situation, que le droit administratif qualifie de « compétence liée », il importe de permettre au médiateur, qui précisément statue en équité et non en droit, de proposer à l'administration, une solution permettant de régler en équité la situation du requérant, les mesures qui dans l'avenir peuvent

permettre d'éviter qu'une telle situation ne se renouvelle, et, enfin, les modifications qu'il convient d'apporter aux textes législatifs ou réglementaires pour que cesse cette contradiction entre l'équité et le droit strict.

Cette disposition que l'article 3 de la présente proposition vous propose d'ajouter, ne fait que donner une base légale à l'interprétation donnée par le médiateur de ses pouvoirs. Celui-ci n'a pas manqué, en effet, lorsque certains textes lui paraissaient conduire à des injustices, d'en proposer la modification :

« La nécessité de dépasser le cas individuel s'est imposée au médiateur dès le début de sa mission.

« En effet, il est apparu rapidement que la solution de certains différends individuels laissait en l'état le problème de fond et que des réclamations ultérieures le faisaient resurgir. Le fonctionnement du service public n'était dès lors pas seul en cause et il fallait bien considérer l'anomalie de la règle, sa mauvaise rédaction, son silence sur tel cas d'espèce. En d'autres termes, l'instruction de la réclamation faisait apparaître la nécessité d'améliorer ou de modifier le texte législatif ou réglementaire. Ainsi, par la nature des choses, le médiateur est devenu, en fait, « détecteur de réformes », alors que la loi instituant sa fonction était muette à ce sujet. » (1)

L'article 11 de la loi du 3 janvier 1973 définit les rapports entre le médiateur et l'autorité judiciaire.

La Commission n'a pas voulu modifier la première partie de l'actuel article 11 selon laquelle « le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ». Elle a cependant voulu faire un alinéa, de cette importante disposition qui interdit au médiateur, lorsqu'il est saisi parallèlement à une juridiction, de s'intéresser au déroulement de la procédure et de s'immiscer dans le cours de la justice.

La deuxième partie de l'article 11 selon laquelle le médiateur ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mérite, en revanche, d'être complétée.

Tout comme l'administration ayant « compétence liée », les tribunaux, ne pouvant méconnaître les textes, sont parfois conduits à prendre des décisions parfaitement fondées juridiquement et qui, en tout état de cause, ne peuvent plus être contestées dès lors qu'elles ont autorité de la chose jugée, mais qui ont pour les intéressés des conséquences inévitables.

Le Médiateur ne pouvait se désintéresser de telles situations comme l'indique le rapport pour l'année 1974 : « Sans remettre en cause le bien-

(1) Rapport annuel du Médiateur 1974, p. 50.

fondé de la décision, et tout en se déclarant incompétent, le Médiateur a également eu l'occasion d'attirer l'attention du Garde des Sceaux sur les conséquences inévitables de certaines décisions de justice ». (1)

C'est cette possibilité de proposer une solution en équité, conformément à l'esprit même de sa mission, qu'il convient de conférer au médiateur, tout en sauvegardant l'indépendance entre celui-ci et les juridictions.

Enfin, il arrive — la Commission des lois du Sénat a eu, à différentes reprises, à en connaître par voie de pétitions — que l'Etat, une collectivité publique ou un autre organisme investi d'une mission de service public se refuse à exécuter une décision de justice. Cet état de choses, d'autant plus choquant pour les administrés qu'ils ne peuvent se dérober à cette exécution lorsqu'ils sont eux-mêmes condamnés, ne saurait être admis. Dans ce domaine, le médiateur semble particulièrement compétent pour intervenir. Il ne le peut, cependant, dans le silence de la loi. Aussi paraît-il nécessaire, dans cette situation exceptionnelle mais grave, de donner au médiateur un pouvoir d'injonction. Si l'administration n'obtempère toujours pas, le dernier recours du médiateur sera, là encore, l'appel à l'opinion publique : l'inexécution de la décision de justice fera l'objet d'un rapport spécial présenté dans les mêmes conditions que le rapport annuel, et publié au *Journal officiel*.

Telles sont les raisons de l'article 4 de la présente proposition de loi.

Une équivoque existe également, à l'article 12 de la loi, au sujet des rapports entre le médiateur et les administrations publiques. Il semble résulter du caractère impératif du premier alinéa de cet article que les Ministres et les autres autorités publiques sont tenus d'ordonner à leurs agents de répondre aux questions du médiateur. Mais les mots « il leur appartient, à cet effet, d'autoriser » laissent planer le doute à ce sujet. Aussi semble-t-il préférable d'y substituer les mots « ils enjoignent, à cet effet, aux agents... », ce qui dissiperait toute ambiguïté.

Enfin, une dernière question relative au médiateur mérite d'être résolue : celle de l'utilisation du nom de celui-ci à des fins de publicité et de propagande. Afin d'assurer la totale indépendance du médiateur, cette utilisation doit être, non seulement interdite, mais encore sanctionnée pénalement dans les mêmes conditions que l'utilisation par une société du nom d'un parlementaire, visée par l'article L.O. 150 du Code électoral.

* * *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter la présente proposition de loi.

(1) Rapport annuel du Médiateur 1974, p. 104.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973
instituant un médiateur

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.

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.

Art. 8.

Les différends qui peuvent s'élever entre les administrations et organismes visés à l'article premier et leurs agents ne peuvent faire l'objet de réclamations auprès du médiateur.

Proposition de loi (Texte adopté par la commission)

Article premier.

I. — Dans le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, les mots : « toute personne physique », sont suivis des mots :

« ou morale ».

II. — Ledit alinéa est complété par les dispositions suivantes : « La réclamation d'une personne morale n'est recevable que si les faits invoqués concernent celle-ci d'une manière directe, à l'exclusion de toute défense de ses membres. Toutefois, elle est considérée comme une réclamation individuelle si la personne physique qui la présente au nom d'une personne morale est elle-même directement intéressée. »

III. — L'article 6 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les commissions parlementaires peuvent également transmettre au médiateur les pétitions dont elles ont été saisies. »

Art. 2.

L'article 8 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par la phrase suivante :

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions. »

Texte en vigueur

Art. 9.

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.

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.

Proposition de loi
(Texte adopté par la commission)

Art. 3.

Le premier alinéa de l'article 9 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par la phrase suivante :

« 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 dans l'avenir et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires. »

Art. 4.

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

« Le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction.

« Le médiateur ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle mais a la faculté de recommander à l'organisme concerné toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant.

« 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. »

Texte en vigueur

Art. 12.

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.

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.

Proposition de loi
(Texte adopté par la commission)

Art. 5.

Le début du deuxième alinéa de l'article 12 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est ainsi rédigé :

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.)

Art. 6.

Dans la loi précitée du 3 janvier 1973, après l'article 14, il est inséré un article 14 bis ainsi rédigé :

« Art. 14 bis. — Sera punie d'un emprisonnement de un à six mois et d'une amende de 2.000 F à 10.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement toute personne qui aura fait ou laissé figurer le nom du médiateur suivi ou non de l'indication de sa qualité dans tout document de propagande ou de publicité, quelle qu'en soit la nature. »

PROPOSITION DE LOI

*tendant à compléter la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant
un médiateur*

Article premier.

I. — Dans le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, les mots :

« toute personne physique »,

sont suivis des mots :

« ou morale ».

II. — Ledit alinéa est complété par les dispositions suivantes :

« La réclamation d'une personne morale n'est recevable que si les faits invoqués concernent celle-ci d'une manière directe, à l'exclusion de toute défense de ses membres. Toutefois, elle est considérée comme une réclamation individuelle si la personne physique qui la présente au nom d'une personne morale est elle-même directement intéressée. »

III. — L'article 6 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les commissions parlementaires peuvent également transmettre au médiateur les pétitions dont elles ont été saisies. »

Art. 2.

L'article 8 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par la phrase suivante :

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions. »

Art. 3.

Le premier alinéa de l'article 9 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par la phrase suivante :

« 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 dans l'avenir et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires. »

Art. 4.

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.

« Le médiateur ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle mais a la faculté de recommander à l'organisme concerné toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant.

« 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*. »

Art. 5.

Le début du deuxième alinéa de l'article 12 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est ainsi rédigé :

« 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.*)

Art. 6.

Dans la loi précitée du 3 janvier 1973, après l'article 14, il est inséré un article 14 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 14 bis. — Sera punie d'un emprisonnement de un à six mois et d'une amende de 2.000 F à 10.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement toute personne qui aura fait ou laissé figurer le nom du médiateur suivi ou non de l'indication de sa qualité dans tout document de propagande ou de publicité, quelle qu'en soit la nature. »