







« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre ».

© La Documentation française, Paris 2003

ISBN 2-11-005473-5

# Sommaire

Préface	6
Les fondements de l'Institution : un cadre législatif adapté	8
La loi fondatrice du 3 janvier 1973	9
L'évolution du cadre législatif : 1976-1989-1992-2000-2003	11
Le statut : institution personnalisée et autorité indépendante	16
Une institution personnalisée	17
Une autorité indépendante	21
Les missions : une action corrective et une action préventive	24
L'instruction des réclamations individuelles	25
Les propositions de réformes	44
Les pouvoirs du Médiateur de la République : une magistrature d'influence	50
Des moyens d'analyse et d'investigation	51
Des pouvoirs spécifiques de contrainte	52
La publicité donnée à l'action du Médiateur de la République	54
L'organisation : une institution déconcentrée	56
Les services centraux	57
Les délégués du Médiateur de la République	59
La place de l'Institution en Europe et dans le monde	64
Médiateurs et ombudsmans	65
Le rôle international du Médiateur de la République	69
Annexe : loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République	72

# Préface

L'année 2003 a marqué le trentième anniversaire de l'institution du Médiateur de la République.

Depuis sa création par la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur de la République a permis une amélioration incontestable des relations entre administrations et usagers. En traitant les réclamations individuelles qui lui sont adressées par les citoyens, il tempère, au cas par cas, l'inaadaptation des textes ou des procédures, ainsi que les excès de certains comportements. En proposant des réformes, il concourt à la transformation, en profondeur et pour l'avenir, de l'action administrative.

Tout au long de ces années, l'autorité du Médiateur de la République n'a cessé de s'affirmer et le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour étendre ses compétences. La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a notamment constitué une avancée significative en offrant à celui-ci une capacité accrue en matière de propositions de réformes, en lui donnant la possibilité de présenter son rapport annuel d'activité devant les assemblées parlementaires, en conférant une base législative à l'action de ses délégués dont la présence sur le

terrain est un élément essentiel de la nécessaire proximité des services publics.

Apportant une vision très concrète des difficultés quotidiennes, aménageant une relation plus humaine et directe avec la puissance publique, l'Institution participe à l'harmonisation des rapports sociaux et à la lutte contre toutes les formes d'exclusion.

Par sa capacité d'écoute et l'attention portée à toutes les situations, par la relation personnalisée qu'elle a créée, par la recherche de l'équité, elle est au service de l'État de droit, ouvrant aux citoyens des chemins de proximité et de solidarité nouveaux.



*Bernard Stasi*  
Médiateur de la République



# Les fondements

Les fondements  
de l'Institution  
Un cadre législatif adapté



## La loi fondatrice du 3 janvier 1973

Inspiré par l'exemple de l'Ombudsman suédois, institué dès 1809, et par le mode de fonctionnement des ombudsmans apparus en Europe au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, comme le « Commissaire parlementaire pour l'administration » créé au Royaume-Uni en 1967, le Premier ministre Pierre Messmer a annoncé, le 2 octobre 1972, la présentation au Parlement d'un projet de loi instituant un Médiateur français.

Ce projet consistait à mettre en place un organe extérieur à l'administration, agissant en marge des procédures habituelles de recours, et chargé de régler les litiges opposant le service public à ses usagers.

Dans le contexte français, l'initiative gouvernementale suscitait des réticences de la part des milieux juridiques et de certains parlementaires : un Médiateur était-il nécessaire dans un pays où, depuis un siècle, une juridiction administrative

indépendante et prestigieuse exerçait sur l'administration un contrôle à la fois efficace et original ? Les droits de l'usager n'étaient-ils pas ainsi suffisamment garantis ?

En fait, la justice administrative faisait l'objet de critiques depuis le début des années soixante. Encombrée par l'accroissement du nombre des requêtes, dû au développement continu de l'action administrative, elle semblait parfois trop lente. Elle pouvait également paraître complexe aux non spécialistes. Ainsi, l'administré dont la demande avait été rejetée par l'administration s'abstenait parfois, par ignorance, découragement ou crainte de coûts excessifs, de saisir le juge. Dès lors, le sentiment se répandait d'une différence de moyens entre les services publics et l'usager en cas de litige.

Le développement de l'État providence et la place croissante prise par les interventions publiques dans la vie quotidienne du citoyen rendaient cette évolution plus préoccupante encore. L'aménagement de nouvelles relations, plus simples et plus humaines, entre l'administration et l'administré s'imposait donc.



Le projet d'octobre 1972 de Pierre Messmer avait été précédé d'initiatives émanant de parlementaires et situées plus directement sur le terrain de la défense des libertés individuelles. Une proposition de Michel Poniatowski tendait notamment à la création d'un « Haut-commissariat à la défense des droits de l'homme », et André Chandernagor avait suggéré, pour sa part, l'institution d'un « délégué parlementaire aux libertés ».

Les débats furent animés. Le gouvernement refusa de conférer au Médiateur une fonction légale de défenseur des droits et libertés, une telle fonction relevant, dans le système juridique français, des tribunaux. De même, parut-il inopportun au gouvernement de confier au Parlement la désignation du Médiateur, de façon à prévenir toute tentation, pour le pouvoir législatif, de disposer, par ce biais, d'un moyen de contrôle supplémentaire sur l'action du pouvoir exécutif.

La loi instituant un Médiateur fut adoptée le 3 janvier 1973. Sa rédaction porte encore les marques de ces débats et des réserves dont ils avaient témoigné :

– le Médiateur a pour vocation l'amélioration des relations quotidiennes entre les administrations et les citoyens ;

– le Médiateur est nommé par décret en Conseil des ministres (il est présumé que ses interventions seront mieux reçues si elles émanent d'une autorité mise en place par le gouvernement plutôt que si elles apparaissent comme une forme de contrôle du pouvoir législatif sur l'exécutif) ;

– le Médiateur n'est pas saisi directement par les citoyens, mais par l'intermédiaire d'un parlementaire, député ou sénateur, le rôle d'intercesseur entre les administrés et les pouvoirs publics étant considéré comme une tâche traditionnelle et essentielle des élus du peuple ;

– dans le cadre de l'examen d'une réclamation, il appartient au Médiateur de rechercher un éventuel dysfonctionnement de l'organisme public mis en cause.

## L'évolution du cadre législatif : 1976-1989-1992-2000-2003

Le texte de 1973 n'enserrait pas la mission et les pouvoirs du Médiateur dans un cadre strict. L'idée était, au contraire, de créer une institution « *pragmatique et évolutive [...] un peu à la manière anglo-saxonne* » comme l'indiquait le garde des Sceaux, René Pleven, en présentant le projet de loi au nom du Gouvernement. À l'expérience, cette souplesse, souhaitée par le législateur, s'est révélée utile, permettant à l'Institution de se transformer et de se développer progressivement, en droit comme en fait.

Depuis sa création en 1973, cinq lois ont étendu les compétences du Médiateur et permis d'affirmer son rôle dans notre État de droit.

● **La loi du 24 décembre 1976** a constitué une étape essentielle. Elle comprend quatre dispositions qui constituent des apports substantiels au texte initial.

Les deux premières resserrent les liens avec le Parlement et précisent les relations avec les juridictions.

– Au-delà de la transmission des réclamations individuelles présentées par les usagers, les parlementaires peuvent désormais, de leur propre chef, saisir le Médiateur de toute question relevant de sa compétence. En outre, les présidents

des assemblées ont la faculté de transmettre au Médiateur les pétitions dont elles sont saisies.

La loi de 1973 interdisait au Médiateur d'intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ou de remettre en cause une décision juridictionnelle. Interprétée strictement, cette règle était apparue trop rigide dans la pratique. Elle rendait impossible toute recherche de solution amiable dès lors que les tribunaux avaient été saisis. Le texte de 1976 est venu tempérer la formulation de 1973 en accordant la faculté au Médiateur, même lorsqu'une procédure juridictionnelle est engagée ou qu'une décision de justice a été rendue, de faire des recommandations à l'organisme administratif mis en cause. Par ailleurs, en cas de d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, il peut dorénavant enjoindre à l'organisme condamné de s'y conformer et, si cette injonction n'est pas suivie d'effet, présenter au Président de la République et au Parlement un rapport spécial publié au *Journal officiel*.

Sur deux autres points, le législateur a innové de façon plus audacieuse, en ouvrant deux voies riches de possibilités : celle de l'équité et celle des réformes.

– Aux termes de la loi de 1973, seul un mauvais fonctionnement de l'administration était de nature à justifier l'intervention du Médiateur au profit d'un usager. Or, cela est apparu trop réducteur, car il existe des cas où l'application du droit et des procédures entraîne des conséquences insupportables pour l'administré concerné par une décision. Dans de tels cas, le Médiateur a désormais la faculté, tout à fait originale, d'agir en équité.

– Initialement, lorsqu'il était saisi d'une réclamation qui lui paraissait justifiée, le Médiateur pouvait faire toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné. Là encore, cette disposition s'est avérée, à l'expérience, trop limitée : puisque ce sont parfois les textes eux-mêmes qui se révèlent inadaptés ou inéquitable, le Médiateur peut dorénavant suggérer aux pouvoirs publics les modifications qu'il lui semble opportun d'y apporter.

● **La loi du 3 janvier 1989** a été également une étape importante. Elle manifeste la volonté du législateur de garantir explicitement le statut spécifique du Médiateur et de son indépendance. Tout en officialisant l'appellation de « Médiateur de la République », elle consacre le caractère d'« autorité indépendante » de l'Institution.

● **La loi d'orientation du 6 février 1992** relative à l'administration territoriale de la République a étendu le droit de saisir le Médiateur de la République aux personnes morales.

Cette extension de la saisine, réservée jusqu'alors aux seules personnes physiques, a notamment permis de répondre à la demande exprimée par les associations caritatives. Celles-ci souhaitent, en effet, pouvoir agir au lieu et place d'individus trop démunis ou trop « désocialisés », alors que ce sont eux qui ont le plus grand besoin d'être défendus et protégés. Ouvrir la saisine aux associations était un moyen de dépasser ce paradoxe.

● **La loi du 12 avril 2000** relative aux droits des citoyens dans leurs rapports avec l'administration a complété le dispositif :

– elle a ouvert une possibilité de saisine directe et même d'autosaisine du Médiateur de la République s'agissant des propositions de réformes ;

– elle a consacré, sur le plan législatif, l'existence de délégués désignés par le Médiateur de la République, répartis sur l'ensemble du territoire et chargés, à sa demande, d'instruire les réclamations qu'il

leur confie, de lui transmettre les réclamations qui leur sont adressées par les parlementaires et de participer au règlement des difficultés dans leur ressort géographique ;

– elle a permis au Médiateur de la République de présenter son rapport annuel d'activité, devant chacune des deux assemblées composant le Parlement.

● Par ailleurs, la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit a autorisé le gouvernement à préciser, par ordonnance, la situation juridique des délégués du Médiateur de la République.

Au terme de cette évolution législative, le Médiateur de la République apparaît comme une Institution dont l'utilité et

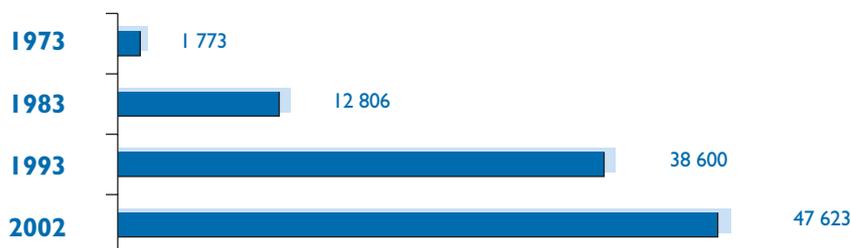
l'autorité se sont affirmées. Il est perçu aujourd'hui par les pouvoirs publics comme un partenaire respecté et fiable.

L'efficacité d'une institution ne saurait se mesurer seulement au nombre des affaires traitées. Il n'en est pas moins vrai que, d'un point de vue strictement statistique, le Médiateur de la République a rempli un rôle qui s'est étendu constamment depuis trente années.

Quatre indications statistiques illustrent de façon éclatante cet « ancrage » institutionnel.

En 1973, année de sa création, le Médiateur avait reçu 1 773 réclamations ou demandes ; en 2002, il en a reçu 47 623 à travers ses services centraux comme à travers ses délégués sur le territoire.

### Affaires reçues par le Médiateur de la République (services centraux et délégués)



Sources : rapports annuels d'activité

**Au total, ce ne sont pas moins de 702 000 demandes ou réclamations que le Médiateur de la République aura reçues depuis sa création jusqu'à la fin de 2002.**

**Par ailleurs, lorsqu'une médiation proprement dite est tentée, elle connaît le succès dans près de 80 % des cas, qu'elle soit conduite par les délégués ou par les services d'instruction de la Médiature. Ces données sont le signe que l'intervention du Médiateur de la République est bien comprise et bien acceptée par les administrations.**

Mais l'évolution du cadre législatif traduit aussi l'approfondissement des missions du Médiateur de la République.

Il a pour vocation première, selon la loi du 3 janvier 1973, de protéger les usagers contre les éventuels abus des administrations.

Or, si les personnes qui s'adressent à lui se fondent rarement sur le respect des libertés publiques, il apparaît que les difficultés administratives dont elles se plaignent mettent aussi fréquemment en cause l'exercice effectif de leurs droits. C'est, par exemple, le cas des étrangers qui restent nombreux à saisir l'Institution de

questions liées à l'entrée et au séjour sur le territoire français. Cette constatation se vérifie plus nettement encore quand, au-delà des libertés individuelles, les réclamants se réfèrent à la « seconde génération » des droits de l'homme, celle des droits sociaux. Les réclamations relatives au domaine social occupent une place importante dans les matières traitées par les services centraux comme par les délégués. Sans doute faut-il aussi voir dans ce fait le signe des difficultés que connaît aujourd'hui notre société.

Le Médiateur de la République se trouve, de la sorte, conduit à porter une attention particulière aux publics dits fragilisés, à la reconnaissance des droits des plus démunis, comme à la lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion.

Prenant en considération l'affirmation du rôle du Médiateur de la République en ce domaine, le gouvernement a, par un arrêté du 18 mars 1993, nommé celui-ci membre de droit de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).



# Le statut

## Le statut

Institution personnalisée  
et autorité indépendante



## Une institution personnalisée

En confondant, en quelque sorte, la personne du Médiateur, avec l'Institution dont il a la charge, la loi du 3 janvier 1973 a fait œuvre originale.

C'est au Médiateur que les missions définies par le législateur sont confiées exclusivement. C'est par lui seul que sont formulées les recommandations ou propositions justifiées par les cas examinés. Il s'organise librement en ce sens, en choisissant directement ses collaborateurs, pour la durée de son mandat.

Cette personnalisation de la fonction est rare dans notre système juridique, où par tradition les fonctionnaires secondent anonymement l'action du gouvernement, où les magistrats rendent leurs jugements au nom du peuple français.

Elle contribue à distinguer le Médiateur d'autres autorités créées avec le

même souci de rapprocher l'administration de l'usager, ou de mieux garantir la transparence des services publics et la liberté des citoyens : Commission d'accès aux documents administratifs, Commission nationale de l'informatique et des libertés, Conseil supérieur de l'audiovisuel...

Elle fait clairement apparaître la volonté de concevoir une institution originale, difficilement classable dans l'organigramme des pouvoirs publics.



Le premier Médiateur fut **Antoine Pinay**. Nommé le 30 janvier 1973 par le Président Georges Pompidou, il a démissionné en mai

1974 pour pouvoir apporter son soutien à Valéry Giscard d'Estaing, alors candidat à la présidence de la République.

Né en décembre 1891 à Saint-Symphorien-sur-Coise (Rhône), Antoine Pinay fut maire de Saint-Chamond (Loire) de 1929 à 1977. Élu conseiller général de la Loire en 1934, puis député indépendant



de Saint-Étienne en 1936, il a ensuite siégé au Sénat de 1938 à 1940. Réélu député républicain indépendant de la Loire après la guerre, il s'est vu confier différentes responsabilités ministérielles avant de devenir Président du Conseil de février 1952 à décembre 1953. Prenant également en charge le portefeuille des Finances, il s'est consacré au redressement de la situation financière de la France, s'efforçant de stabiliser puis d'abaisser les prix. En février 1955, il a accepté le portefeuille des Affaires étrangères dans le gouvernement d'Edgar Faure. Nommé par le général de Gaulle comme ministre des Finances et des Affaires économiques en juin 1958, il a mené la réforme monétaire instituant le « nouveau franc ». En désaccord notamment avec la politique extérieure du gouvernement, il a remis sa démission en janvier 1960 et abandonné toute activité politique nationale.

Antoine Pinay est décédé en décembre 1994. Pour l'opinion publique, il reste le Président du Conseil qui avait su restaurer la confiance économique. Pour les milieux politiques, il demeure un « sage », un homme de bon sens et de dialogue dont les conseils étaient recherchés.



**Aimé Paquet**, nommé par le Président Valéry Giscard d'Estaing a succédé à Antoine Pinay le 21 juin 1974.

Né le 10 mai 1913 à Saint-Vincent-de-Mercuze (Isère), Aimé Paquet fut maire de cette commune, conseiller général puis député de l'Isère de 1951 à 1973. Président du groupe des républicains indépendants à l'Assemblée nationale, de 1969 à 1973, il fut secrétaire d'État auprès du ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme, d'avril 1973 à février 1974.

Il est décédé le 20 août 2001 dans son village natal.



**Robert Fabre**, également nommé par le Président Valéry Giscard d'Estaing, est entré en fonction le 19 septembre 1980.

Né le 21 décembre 1915 à Villefranche-de-Rouergue (Aveyron), il fut maire de cette ville de 1953 à 1983, conseiller général de l'Aveyron de 1955 à

1979 et député de ce département de 1962 à 1980. Il assura la présidence du Mouvement des radicaux de gauche (MRG) de 1972 à 1978. Il a été nommé membre du Conseil constitutionnel par Louis Mermaz, alors président de l'Assemblée nationale, en février 1986, soit sept mois avant l'expiration de son mandat de Médiateur.



**Paul Legatte** a été nommé par le Président François Mitterrand le 28 février 1986. Après trois fortes personnalités politiques, Paul Legatte a été le premier Médiateur juriste et ancien fonctionnaire.

Né le 26 août 1916 à Saint-Hilaire-la-Palud (Deux-Sèvres), Paul Legatte fut administrateur civil au ministère des Finances, conseiller d'État, membre du Conseil constitutionnel, il a également été professeur associé à la faculté de droit de Nanterre. Il fut aussi chef de cabinet de Pierre Mendès France et chargé de mission auprès du Président François Mitterrand.

Il est décédé le 26 février 2002 à Niort (Deux-Sèvres).



Également nommé par le Président François Mitterrand, **Jacques Pelletier** est devenu Médiateur de la République le 4 mars 1992.

Né le 1<sup>er</sup> août 1929 à Villers-en-Prayères (Aisne), maire de cette commune depuis 1953, conseiller général du canton de Braine depuis 1953, Jacques Pelletier fut président du conseil général de l'Aisne de 1964 à 1979. Sénateur de l'Aisne de 1966 à 1978, puis de 1980 à 1988, il a retrouvé ce mandat le 27 septembre 1998. Secrétaire d'État à l'Éducation dans le gouvernement Barre, d'avril 1978 à octobre 1980, il fut ministre de la Coopération et du Développement dans le gouvernement Rocard, de mai 1988 à mai 1991.



**Bernard Stasi** a été nommé Médiateur de la République le 2 avril 1998, par le Président Jacques Chirac.

Né le 4 juillet 1930 à Reims, il fut affecté au ministère de l'Intérieur à sa sortie de l'ENA (promotion « Vauban ») en 1959.

Il fut successivement chef de cabinet du préfet d'Alger, conseiller technique au cabinet de Maurice Herzog, au secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports (1963-1966), directeur de cabinet du secrétaire général pour les départements d'outre-mer (1966-1968).

Député de la Marne de 1968 à 1973, il fut ministre des Départements et Territoires d'outre-mer dans le gouvernement de Pierre Messmer, en 1973-1974. Réélu député de la Marne en 1978, il conserva son siège jusqu'en 1993. Il assumait les fonctions de vice-président de l'Assemblée nationale de 1978 à 1983. Il fut, par ailleurs, maire d'Épernay de 1970 à 1977 et de 1983 à 2000, et président du conseil régional de Champagne-Ardenne de 1981 à 1988. Il fut vice-président de l'Association des maires de France de 1995 à 1998. Élu député au Parlement européen en 1994, il en démissionna lorsqu'il fut nommé Médiateur de la République.

Parallèlement à l'exercice de son mandat, Bernard Stasi assure la présidence de « Cités Unies France » depuis sa création en 1975. Il est, en outre, président de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie depuis octobre 2001, de l'Association France-Algérie

depuis janvier 2003 et de l'Association francophone de coopération décentralisée (AFICOD) également depuis janvier 2003.

Il a été chargé, le 2 juin 2003, par le Premier ministre, d'une mission de préfiguration sur la création d'une autorité indépendante chargée de lutter contre les discriminations. Il préside, en outre, depuis le 3 juillet 2003 la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République.

Il est l'auteur de *Vie associative et démocratie nouvelle* (1978), de *L'immigration, une chance pour la France* (1984) et de *La politique au cœur* (1993).

Officier dans l'ordre de la Légion d'honneur et chevalier dans l'ordre national du Mérite, Bernard Stasi est, par ailleurs, titulaire du Mérite agricole, des Palmes académiques. Il est, en outre, grand-croix dans l'ordre du Croissant vert et de l'Étoile d'Anjouan (Comores) ainsi que de l'ordre de Bernardo O'Higgins (Chili), grand officier dans l'ordre de l'Aigle aztèque (Mexique), commandeur de l'ordre du Mono (Togo), commandeur de l'ordre du Cèdre (Liban).

## Une autorité indépendante

### Une indépendance garantie

Cinq précautions ont été prises lors de l'élaboration de la loi de 1973 pour garantir au Médiateur un exercice indépendant de sa mission.

- Le Médiateur de la République est nommé pour six ans par décret du Président de la République pris en Conseil des ministres. Le corollaire de cette durée est son caractère non renouvelable. Ce non-renouvellement du mandat, particularité qu'il partage avec les membres du Conseil constitutionnel, lui assure la liberté dans l'exercice de ses fonctions.
- Le Médiateur de la République est inamovible. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant leur terme normal qu'en cas d'empêchement constaté, à l'unanimité, par un collège composé du vice-président du Conseil d'État, du premier président de la Cour des comptes et du premier président de la Cour de cassation.
- Le Médiateur de la République bénéficie, en outre, d'une immunité juridictionnelle analogue à celle des parlementaires. Selon l'article 3 de la loi du 3 janvier 1973, il « ne peut être poursuivi,

*recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions ».*

- Un régime d'inéligibilités constitue le corollaire de cette indépendance. Le Médiateur de la République ne peut, en effet, être investi d'aucun mandat électif. Il peut toutefois conserver jusqu'à son terme un mandat de conseiller municipal, général ou régional, voire se représenter aux élections pour ce mandat, s'il détenait celui-ci antérieurement à sa nomination.
- Enfin, la gestion de ses crédits est soustraite au contrôle *a priori* sur les dépenses engagées. Son budget, une fois exécuté, n'est soumis qu'au contrôle de la Cour des comptes.

### Une indépendance qui s'est renforcée

Au cours des trente dernières années, le Médiateur de la République a vu son indépendance s'affirmer, de façon progressive mais toujours plus nette.

Pendant les quinze premières années de son existence, le caractère administratif de l'Institution pouvait être considéré

comme dominant. Telle fut, d'ailleurs, l'interprétation du Conseil d'État lorsqu'il eut à résoudre la question de l'appartenance de l'Institution à l'ordre administratif, dans la jurisprudence « Retail », en juillet 1981. Telle était aussi l'inspiration du décret n° 86-237 du 18 février 1986, par lequel le Premier ministre tendait à faciliter le fonctionnement des délégués départementaux du Médiateur de la République.

Une telle perception d'un caractère administratif de l'Institution a pris fin.

Depuis la loi du 13 janvier 1989, le Médiateur de la République est expressément qualifié d'« *autorité indépendante* » qui « *dans la limite de ses attributions [...] ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité* ». La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 a, en outre, donné aux délégués du Médiateur de la République une base légale.

Désormais, le Médiateur de la République, qui ne relève ni du pouvoir exécutif, ni du pouvoir législatif, ni du pouvoir judiciaire, apparaît comme une autorité indépendante *sui generis*.



# Les missions

## Les missions

Une action corrective  
et une action préventive



## L'instruction des réclamations individuelles

Selon l'article premier de la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur de la République « reçoit [...] les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public ».

### La réparation des conséquences du retard d'acheminement postal

Victime d'un retard d'acheminement d'un courrier posté le 9 septembre 2000, contenant un chèque d'un montant de 200 000 francs destiné à alimenter son compte en vue d'un prélèvement proche, M<sup>lle</sup> F. qui avait émis, le 22 septembre suivant, un chèque d'un montant similaire, était l'objet d'une procédure d'interdiction bancaire.

Redevable de pénalités libératoires à hauteur de 30 000 francs (4 573,47 €), elle avait sollicité l'intervention du Médiateur de la République afin d'obtenir la levée de l'interdiction bancaire et la remise des pénalités.



Dans la pratique, le Médiateur de la République vérifie d'abord que la réclamation est recevable et qu'elle relève de sa compétence. Cette vérification préalable étant faite, et dans l'hypothèse où la réclamation lui paraît fondée, il intervient auprès de l'organisme mis en cause et peut, si nécessaire, lui présenter une « recommandation ».

Dans la mesure où cette affaire faisait apparaître un retard anormalement long dans la distribution du courrier, parvenu seulement le 10 octobre suivant, et des conséquences extrêmement pénalisantes pour l'intéressée, le Médiateur de la République, nonobstant le principe d'irresponsabilité de La Poste en cas de retard ou perte de courriers simples, a saisi celle-ci de cette affaire.

L'enquête ouverte a effectivement mis en lumière une succession de fausses manœuvres dans le traitement de ce courrier, indépendantes des mouvements sociaux affectant, à l'époque des faits, le fonctionnement du centre de distribution en cause.

Bien que l'intéressée avait émis un chèque sans avoir au préalable vérifié l'encaissement du précédent, La Poste a proposé, compte tenu des circonstances exceptionnelles de cette affaire, un remboursement, à concurrence de la moitié, des pénalités libératoires payées par M<sup>lle</sup> F.

## La recevabilité des réclamations

Trois conditions formelles sont exigées par les articles 6 et 7 de la loi de 1973 : le Médiateur de la République doit être saisi par une personne physique ou morale, par l'intermédiaire d'un parlementaire et après que des démarches ont été effectuées par le réclamant auprès des administrations ou organismes concernés et sont restées sans effet.

- Toute personne physique ou morale peut, par une réclamation individuelle, porter une affaire la concernant à la connaissance du Médiateur de la République.

Les personnes morales ayant généralement la capacité de se faire assister par un conseil juridique, la loi du 3 janvier 1973 avait limité la saisine du Médiateur de la République aux personnes physiques. La loi du 24 décembre 1976 a apporté un premier aménagement à cette règle en considérant « *comme individuelle la réclamation présentée au nom d'une personne morale si la personne physique qui la présente a elle-même un intérêt direct à agir* ». Puis la loi du 6 février 1992, répondant au souhait des milieux associatifs, a autorisé les personnes morales, sans aucune restriction, à saisir le Médiateur de la République.

Aucune condition de nationalité n'est prévue : un ressortissant étranger peut s'adresser au Médiateur de la République tout autant qu'un citoyen français.

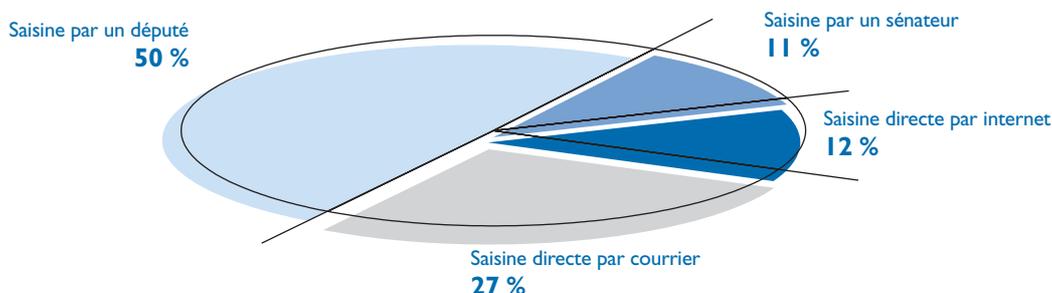
Deux limites sont cependant fixées par le législateur, quel que soit le statut juridique du réclamant. Une personne saisit le Médiateur de la République « *à l'occasion d'une affaire [la] concernant* » : le litige doit donc porter atteinte à un intérêt personnel et direct de l'auteur de la réclamation. En ce sens, ne sont pas recevables les interventions qui se bornent à des critiques générales ou à des suggestions d'amélioration, sans référence à une situation particulière et sans faire état d'un véritable litige. Par ailleurs, l'Institution est saisie « *par une réclamation individuelle* ». En d'autres termes, seul l'intérêt d'une personne, et non celui d'une collectivité ou d'un groupe qui ne serait pas structuré en personne morale, peut justifier la saisine.

- Le Médiateur de la République est nécessairement saisi par l'intermédiaire d'un parlementaire : la réclamation doit être adressée à un député ou à un sénateur. Il appartient à celui-ci d'apprécier si la réclamation lui paraît entrer dans le champ de compétence du Médiateur de la République et justifier son intervention.

Ce rôle de « *filtre* » confié aux membres des assemblées parlementaires est notamment destiné à éviter les saisines abusives (interventions non justifiées) ou erronées

(hors compétence). L'administré peut cependant faire appel au député ou sénateur de son choix et non aux seuls élus de sa circonscription ou de son département.

### Modes de transmission des réclamations à la Médiature



Source : rapport d'activité pour 2002

Dans la pratique, la mise en place de délégués du Médiateur de la République a permis, pour l'ensemble du territoire, d'assouplir la procédure de saisine. En recevant directement les réclamants, en les aidant à constituer leurs dossiers, en tentant le cas échéant de régler à leur niveau les litiges dont ils sont saisis localement, les délégués constituent l'échelon de proximité de l'Institution. Ils sont directement en contact avec les administrés.

Il convient d'ajouter que, la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux

droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA) a prévu la transmission directe de réclamations au Médiateur de la République par ses homologues des autres États ainsi que par le Médiateur européen, afin de développer la coopération entre les différentes institutions de médiation, de niveau national pour l'essentiel, qui existent en Europe et dans le monde.

● Enfin, la réclamation doit être précédée de démarches préalables auprès des administrations concernées. Concrètement, le réclamant doit s'être adressé à

l'administration et un refus doit lui avoir été opposé. Analogue à l'obligation d'un recours administratif préalable en matière contentieuse, cette précaution permet de limiter le risque de saisines inutiles.

### **La compétence du Médiateur de la République**

S'agissant de la recevabilité au fond des réclamations, le principe est clair : le Médiateur de la République connaît des relations entre l'administration et les administrés.

Cette règle comporte cependant deux exceptions, expressément prévues par la loi du 3 janvier 1973 : les différends entre les administrations et leurs agents en activité ne peuvent faire l'objet de réclamations ; le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

Échappent aussi à sa compétence, faute de pouvoir obtenir la levée du secret médical et de disposer de moyens d'expertise en la matière, les litiges dont l'examen conduirait à remettre en cause

une décision ou un avis d'ordre médical, le Médiateur de la République s'interdisant de connaître des affaires qui impliquent un contrôle de la matérialité des faits qui s'avérerait impossible à mettre en pratique.

Les dispositions de la loi de 1973 sont cependant formulées de façon générale. Dans l'esprit du législateur, beaucoup d'aspects devaient être éclairés par la pratique de « *l'institution pragmatique et évolutive* » qu'il entendait créer. Cette imprécision relative, s'ajoutant à l'indépendance du Médiateur de la République, a donné aux différents titulaires de la fonction une part de liberté dans l'interprétation de leurs compétences et leur a permis d'agir avec souplesse pour examiner les cas qui leur étaient soumis.

- Le Médiateur de la République traite des différends qui opposent l'administration aux administrés. Les litiges entre particuliers sont donc exclus.

La compétence du Médiateur de la République est étendue dans la mesure où la notion d'administration est interprétée largement. Selon l'article premier de la loi de 1973, elle comprend les administrations de l'État mais aussi les collectivités

publiques territoriales, les établissements publics, « *et tout autre organisme investi d'une mission de service public* ».

Cette dernière disposition permet au Médiateur de la République de connaître des réclamations relatives à de grandes entreprises telles que EDF, la SNCF, La Poste ou France Télécom, comme celles qui concernent les organismes de sécurité sociale, les ASSEDIC, les caisses d'épargne... Peu importe que l'organisme soit une personne publique ou une personne privée, dès lors qu'il exerce une mission de service public. Il s'agit de vérifier si celui-ci, quel que soit son statut, a fonctionné « *conformément à la mission de service public qu'il doit assurer* » ajoute l'article 6 de la loi. La compétence du Médiateur de la République s'arrête aux limites de l'exercice de cette mission. Dans la pratique, certaines distinctions sont parfois délicates entre les différentes activités assurées par un même organisme. Ainsi, la compétence de principe à l'égard d'une collectivité territoriale s'effacera si le litige concerne la gestion de son domaine privé. De même, le fonctionnement de certains organismes de crédit ou d'assurance ne peut être examiné que pour leurs seules missions d'intérêt général ou de service public, comme la distribution de prêts à taux

bonifiés mais à l'exclusion des produits financiers ou des assurances.

La notion d'« administré » s'entend également de façon large. Le Médiateur de la République traite les réclamations présentées par les usagers des services publics, voire par les clients, lorsqu'il s'agit d'une entreprise investie d'une mission de service public, ou de service universel.

Le Médiateur de la République peut, en outre, venir en aide aux fournisseurs d'un organisme mis en cause : tel est le cas, par exemple, lorsque le titulaire d'un marché public, n'obtenant pas le règlement, dans les délais prévus, des sommes qui lui sont dues, voit la situation de sa société compromise.

Le fait que certains ministères, voire certaines entreprises, se soient dotés, dans les années récentes, de « médiateurs internes » n'interdit pas le recours au Médiateur de la République qui peut être saisi parallèlement voire postérieurement.

● Les réclamations relatives à des différends entre les administrations et leurs agents en activité ne sont pas recevables.

Prévue par l'article 8 de la loi du 3 janvier 1973, cette exclusion vise à prévenir toute immixtion du Médiateur de la République dans l'exercice des pouvoirs hiérarchique et disciplinaire de l'administration, les procédures existantes offrant toutes les garanties nécessaires aux plaignants (recours gracieux, hiérarchique et contentieux). Sont ainsi irrecevables les réclamations relatives au statut, à la rémunération ou au déroulement de la carrière des agents (notation, promotion, affectation, etc.).

En revanche, le Médiateur de la République s'est vu reconnaître une triple compétence en matière d'agents publics.

Conformément au second alinéa du même article 8, introduit par la loi du 24 décembre 1976, le Médiateur de la République peut agir lorsque les agents ne sont plus en fonction. Il intervient donc dans des litiges qui concernent le calcul des pensions ou le versement d'allocations de chômage.

En outre, dans la logique de cet assouplissement apporté par le législateur, il accepte de saisir de différends relatifs aux modalités d'organisation des concours. Bien entendu, il ne peut toutefois pas

remettre en cause le pouvoir souverain du jury concernant les résultats.

Enfin, il connaît des avantages familiaux ou statutaires des agents publics

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

Énoncée expressément au premier alinéa de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973, cette impossibilité se fonde sur le principe de séparation des pouvoirs et sur le respect de l'indépendance du juge comme du principe de l'autorité de la chose jugée. C'est l'intervention directe auprès du juge, visant à orienter le cours de la procédure ou à contester le jugement lui-même, que la loi a ainsi exclue.

En revanche, le Médiateur de la République peut intervenir auprès du garde des Sceaux ou des juridictions lorsque les conditions de fonctionnement du service public de la justice sont contestées et causent un préjudice au justiciable. Tel est le cas des affaires où les délais de prononcé des jugements paraissent excessifs.

Comme l'ajoute l'article 11, le Médiateur de la République dispose de « *la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause* ». Ainsi, même quand une procédure juridictionnelle est engagée, il peut agir, auprès de l'autorité administrative compétente et non du juge, pour tenter un règlement amiable du différend. En outre, lorsqu'une décision de justice est rendue, le Médiateur de la République conserve la possibilité d'intervenir en équité au profit du réclamant si cette décision entraîne des conséquences inéquitables.

- Le Médiateur de la République s'interdit d'intervenir dans une affaire nécessitant de sa part la mise en cause d'un avis d'ordre médical.

Bien que la loi ne l'ait pas expressément prévu, le Médiateur de la République ne s'estime pas compétent, faute de disposer de pouvoirs et de moyens d'expertise en la matière, pour remettre en cause une décision ou un avis d'ordre médical.

C'est ainsi que, lorsque des réclamants ont contesté un taux d'invalidité attribué par une COTOREP, la date de consolidation d'un accident de travail ou encore l'arrêt du versement des indemnités journalières

à la suite d'une décision du service médical d'un organisme social, le Médiateur de la République s'est borné à vérifier que les procédures d'expertise avaient bien été respectées.

Si tel est le cas, le Médiateur de la République ne peut suggérer aux organes compétents de modifier leur décision. En revanche, il ne s'interdit pas de demander aux organismes concernés, notamment pour les affections anciennes, de bien vouloir réexaminer le dossier au regard de l'évolution de l'état de santé du requérant.

### **Prise en charge d'un enfant handicapé accueilli dans un établissement étranger**

Lourdemment handicapée et aujourd'hui âgée de 25 ans, M<sup>lle</sup> S. a été, faute d'hébergement disponible sur le territoire national, placée par décisions successives de la commission départementale de l'éducation spéciale (CDES), puis de la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), dans un établissement spécialisé en Allemagne. Cet établissement n'étant pas conventionné avec le régime français de sécurité sociale, la prise en charge des frais de séjour au titre de l'assurance maladie avait été limitée réglementairement à un tarif forfaitaire, inférieur au coût réel du placement.

À la suite d'une première intervention du Médiateur de la République, auprès du ministère chargé de la sécurité sociale, une solution de financement provisoire avait été dégagée, en accord avec la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) compétente.

Par une décision ultérieure, la COTOREP a reconnu à M<sup>lle</sup> S. un taux d'incapacité de 95 % et préconisé son hébergement dans une maison d'accueil spécialisée.

La CPAM a fait savoir qu'elle serait disposée à prolonger la mesure dérogatoire de prise en charge dans un service adapté à l'évolution de son état de santé, au sein du même centre en Allemagne, sous réserve que les services du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et du ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées l'y autorisent.

Le Médiateur de la République est donc entré en relation avec la Direction de la sécurité sociale (DSS), en demandant à cette administration de bien vouloir procéder à un nouvel examen de la situation de M<sup>lle</sup> S., en vue de permettre, à titre exceptionnel, la poursuite de sa prise en charge pendant les quatre années suivantes, couvertes par la décision de la COTOREP. Il a, notamment, souligné que le montant des frais exposés était, en l'espèce, inférieur au coût de l'hébergement de cette personne dans un établissement équivalent en France.

La DSS ayant demandé à la Caisse nationale d'assurance maladie de bien vouloir confirmer, auprès de la CPAM concernée, la nécessité d'une prise en charge intégrale des frais de séjour résultant de ce placement, la situation de M<sup>lle</sup> S. s'est trouvée durablement régularisée.

### **Prise en charge d'un incident hospitalier**

*Une personne avait subi une opération dans un centre hospitalier, en août 2000. Sa dentition avait été endommagée lors de l'intubation oro-trachéale qu'elle avait subie et un collage dentaire avait dû être temporairement réalisé. À la suite de cet incident, l'extraction de quatre dents et la réfection de la prothèse dentaire de la réclamante avaient été effectuées par le chirurgien-dentiste traitant.*

*Saisi d'une demande de prise en charge de ces frais, le centre hospitalier avait d'abord opposé un refus, en considérant « que le dommage devait inéluctablement survenir en raison de son état dentaire et qu'aucune faute n'a été commise par le praticien hospitalier ».*

*Dans une telle situation, il n'était pas possible au Médiateur de la République de*

*déterminer si, sur le plan technique, une faute avait été ou non commise par le médecin.*

*Il a cependant saisi l'hôpital pour se renseigner sur les conditions dans lesquelles l'intéressée avait été informée, avant l'opération, des conséquences éventuellement défavorables de l'intervention, compte tenu de l'état de sa dentition, et de l'intérêt, pour elle, de faire soigner ses dents avant de subir une telle intervention. En effet, dans l'hypothèse où cette information n'aurait pas été donnée, la responsabilité de l'hôpital était susceptible d'être engagée.*

*À la suite de cette intervention, la direction de l'hôpital a fait le nécessaire auprès de sa compagnie d'assurance pour que celle-ci prenne en charge les conséquences de cet incident dentaire.*

### **Le Médiateur de la République et les juridictions**

L'action du Médiateur de la République et celle du juge ne se situent pas sur le même plan. Le premier est saisi de réclamations dont l'objet peut n'être pas simplement juridique et dépasser

l'interprétation de la règle de droit : en présentant une recommandation, il propose une solution qui, au-delà de la seule légalité, se fonde parfois sur ce que suggèrent l'opportunité, le bon sens ou l'équité. Le second dit le droit et rend des décisions qui s'imposent avec l'autorité de la chose jugée.

Les deux actions ne sont donc pas exclusives l'une de l'autre : elles sont complémentaires. Le législateur de 1973 l'a conçu ainsi, en ne prévoyant aucune « exception de recours parallèle » qui aurait obligé le Médiateur de la République à décliner sa compétence chaque fois que l'intéressé aurait pu obtenir satisfaction par la voie contentieuse. Au contraire, le Médiateur de la République peut examiner une réclamation avant que le juge en soit saisi, pendant le déroulement d'une procédure juridictionnelle, ou même après qu'une décision de justice a été rendue dans l'affaire en cause.

- Le Médiateur de la République peut être saisi avant le juge.

Dans ce cas, l'article 7 de la loi du 3 janvier 1973 modifiée précise que la réclamation adressée au Médiateur de la République « *n'interrompt pas les délais de recours, notamment devant les juridictions compétentes* ». En d'autres termes, le réclamant a la possibilité de saisir parallèlement la justice et de faire usage des recours contentieux qui lui sont éventuellement ouverts. Il devra cependant veiller à le faire dans les délais prévus, sans attendre les résultats de l'action menée auprès du Médiateur de la République.

Dans une situation particulière et exceptionnelle, lorsque l'administration refuse de sanctionner ou de poursuivre un agent fautif, le Médiateur de la République peut, lui-même, saisir le juge. Une telle hypothèse est prévue à l'article 10 de la loi : « *À défaut de l'autorité compétente, le Médiateur de la République peut, au lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive* ».

- Le Médiateur de la République peut être saisi pendant qu'une procédure est engagée devant la justice.

Même si le réclamant a déjà saisi le juge d'un conflit avec l'administration, rien ne s'oppose à ce qu'il s'adresse parallèlement au Médiateur de la République en vue d'un règlement amiable du différend.

Certes, le principe de séparation des pouvoirs interdit au Médiateur de la République d'« *intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction* » comme le précise l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973, mais seule est prohibée l'intervention auprès du juge, visant à orienter le cours de la procédure ou la décision qui sera prise ultérieurement par celui-ci.

D'autres possibilités d'intervenir s'offrent au Médiateur de la République. Conformément au même article 11, « *il a la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause* ». Il peut donc agir auprès de l'administration responsable de la décision mais non du juge pour proposer une solution amiable dans une affaire en cours.

Plus généralement, la justice étant un service public géré par un ministère, ses conditions de fonctionnement peuvent faire l'objet de réclamations de la part des administrés, qu'il s'agisse de mauvaises conditions d'accueil du justiciable, d'information insuffisante, de lenteur excessive des procédures, etc. Le Médiateur de la République peut alors intervenir auprès du garde des Sceaux, ou de la juridiction concernée, afin d'appeler leur attention sur les dysfonctionnements constatés.

● Le Médiateur de la République peut être saisi après que la justice s'est prononcée.

S'il ne lui est pas possible, toujours selon le principe de séparation des pouvoirs, de « remettre en cause le bien-fondé » d'une décision juridictionnelle, le

Médiateur de la République conserve « *la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause* » après que la décision a été rendue. L'intervention auprès de l'administration ne pourra cependant plus se fonder sur le droit que le juge aura dit de façon définitive. Elle s'appuiera nécessairement sur le principe d'équité, en faisant valoir l'iniquité subie par l'administré.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où une décision de justice passée en force de chose jugée a été rendue au bénéfice du réclamant et que l'administration refuse de l'exécuter, l'article 11 de la loi de 1973 confie au Médiateur de la République le pouvoir d'adresser une injonction à l'administration : il peut enjoindre à l'organisme mis en cause de se conformer à la décision de justice 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 publié au *Journal officiel*.

### Les suites données à la réclamation : la recommandation

Après avoir vérifié que l'affaire est recevable et relève effectivement de sa compétence, le Médiateur de la République procède à un examen au fond du dossier. Lorsque la réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur de la République engage alors avec l'administration un dialogue qui pourra le conduire à présenter une recommandation à l'organisme mis en cause.

Deux hypothèses autorisent l'intervention du Médiateur de la République : le dysfonctionnement des services administratifs et l'atteinte à l'équité. La première est apparue dès 1973, lors de la création de l'Institution, la seconde n'a été prévue par le législateur qu'en 1976.

Selon la rédaction initiale de la loi du 3 janvier 1973, il revient au Médiateur de la République de vérifier, s'agissant d'une réclamation individuelle, si l'administration a fonctionné « conformément à la mission de service public » qu'elle doit assurer. Dans la pratique, les cas de dysfonctionnement de l'administration sont très divers : erreur dans l'application de la règle de droit ou dans l'analyse de la situation du réclamant, non-respect des

procédures prévues, etc. Il peut aussi s'agir d'un comportement contestable et non d'une décision à proprement parler : lenteur excessive, insuffisance de l'information donnée à l'usager.

#### Une homonymie qui coûte cher

*En raison d'une homonymie, M. B. a fait l'objet de poursuites, assorties du blocage de son compte bancaire, de la part du comptable public chargé du recouvrement des impôts. Bien qu'il ait aussitôt signalé cette erreur au Trésor public, M. B. a reçu, quelque temps plus tard, et pour le même motif, un avis à tiers détenteur d'un montant de 300 000 €. M. B. s'est alors adressé au Médiateur de la République pour lui signaler à la fois le **mauvais fonctionnement** du Trésor public et les préjudices moraux et financiers qui en ont résulté.*

*Saisi par le Médiateur de la République, le trésorier payeur général concerné a accepté de dédommager M. B. des frais d'opposition bancaire qu'il avait dû supporter. Il a par ailleurs reçu M. B. afin de lui présenter des excuses pour tous les désagréments résultant des poursuites injustifiées menées à son encontre.*

À l'expérience, la seule référence au dysfonctionnement administratif est toutefois apparue trop limitée. Une possibilité a alors été reconnue au Médiateur de la République : celle de présenter une recommandation en équité.

### **Une innovation en droit français : la recommandation en équité**

En certaines circonstances, le strict respect des règles de droit et de procédure par l'administration peut entraîner un grave déséquilibre au détriment d'un usager et engendrer pour lui des conséquences difficilement supportables. Si l'iniquité résulte parfois de l'application même des textes, elle peut aussi naître de leurs lacunes, le cas particulier dans lequel se trouve un administré n'ayant pas été envisagé lorsque la législation ou la réglementation a été établie. Dans de telles hypothèses, l'administration, tenue de se conformer au principe de légalité, n'est pas habilitée à adapter ou à compléter la règle de droit de sa propre initiative.

Ces considérations ont ainsi conduit le législateur à étendre les compétences du Médiateur de la République. La loi du 24 décembre 1976 a complété le premier alinéa de l'article 9 de la loi de 1973 par

une seconde phrase ainsi rédigée : « *Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant [...]* ».

Il convient d'ajouter que le premier alinéa de l'article 11 de la loi étend encore cette faculté : « *Le Médiateur de la République ne peut [...] remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mais a la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause* ».

Ainsi, une décision de justice rendue en faveur de l'administration n'empêche pas le Médiateur de la République d'intervenir en équité au profit du réclamant. Son intervention ne remet pas en cause la décision juridictionnelle puisqu'elle se situe sur un autre terrain que celui du droit.

### **Une disparité de traitement**

*M. F., professeur technique adjoint de lycée technique, s'est vu refuser la prise en compte, dans ses droits à pension de retraite, des années de scolarité qu'il a effectuées de 1969 à 1971 dans un centre de formation des élèves professeurs techniques adjoints.*

*Bien que son traitement mensuel ait été soumis à une retenue pour pension civile, l'administration a estimé que ces années de formation ne figuraient pas au nombre des services pris en compte dans la constitution du droit à pension de retraite, limitativement énumérés à l'article L. 5 du Code des pensions civiles et militaires de retraite. Au titre de cet article, ne peuvent en effet être retenus que les services de stage ou, pour les instituteurs, le temps passé à l'école normale à partir de l'âge de 18 ans.*

*M. F. a refusé les solutions proposées par l'administration qui tendaient soit au remboursement des sommes précomptées au titre de la pension civile, avec pour effet subéquent une renonciation au versement de la retraite par le régime général, soit au rétablissement des droits de M. F. auprès du régime général et de l'IRCANTEC.*

*Estimant ces solutions inadéquates et considérant que ce litige concernait également*

*d'autres catégories du personnel du ministère de l'Éducation nationale, M. F. a sollicité le soutien du Médiateur de la République.*

*Celui-ci a fait valoir auprès du ministre de l'Éducation nationale la disparité de traitement entre les élèves professeurs dans la mesure où certains d'entre eux, en effet, assimilés à des fonctionnaires stagiaires dans le cadre du décret n° 86-188 du 14 mars 1986, bénéficiaient de la prise en compte de leurs années de formation dans la reconnaissance de leur droit à pension.*

*Le ministre de l'Éducation nationale a alors soumis cette affaire, après instruction en liaison avec le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, à l'arbitrage du Premier ministre. Sensible à l'argumentaire développé par le Médiateur de la République, le Premier ministre a donné son accord à la prise en compte, pour la constitution du droit à pension de retraite, de la période passée en centre de formation. Cette mesure concerne les élèves professeurs techniques adjoints de lycée technique, les élèves professeurs d'enseignement général de collège, ainsi que les conseillers d'orientation, sous réserve cependant que les intéressés aient effectivement cotisé au régime de pensions civiles de l'État.*

Ces pouvoirs prévus par la loi de 1976 ont suscité des interrogations dans la mesure où il paraissait difficile de cerner avec précision la notion d'équité.

Dans une acception large, celle-ci s'identifie à la notion de justice et apparaît comme un fondement de notre système juridique. Principe non écrit, l'équité se définit ici comme une composante d'un droit naturel qui, supérieur au droit positif et aux règles écrites, en serait l'origine et l'inspiration. Dans une acception plus étroite, l'équité constitue un correctif du droit écrit, lorsque l'application de celui-ci entraîne des conséquences manifestement disproportionnées ou encore comble les lacunes de la loi et de la réglementation pour des cas précis qui n'ont pas été envisagés par celles-ci. Application d'une norme de justice naturelle à une situation particulière, l'équité vise alors à maintenir, au profit d'un citoyen, un équilibre qui se trouverait rompu par une stricte application des textes. Elle permet d'adapter les conséquences de la loi, nécessairement générale, à la complexité des circonstances et à la singularité des situations concrètes.

Dans le cadre de la tradition et du système juridiques français, ce recours à l'équité a parfois suscité des réticences.

De la conception, héritée de la Révolution, selon laquelle la loi adoptée par le Parlement est l'expression de la volonté générale, résulte en effet une volonté d'identifier le droit à la norme écrite et de limiter le rôle du juge à celui d'une stricte application de cette règle. Les faits sont venus tempérer cette conception du droit et de la loi. Entendue comme un fondement ou une source d'inspiration de notre système juridique, l'équité est à l'origine des grandes constructions jurisprudentielles que sont par exemple, en droit administratif, les principes généraux du droit ou la responsabilité sans faute. Conçue comme un complément ou un correctif dans une situation particulière, il est notamment fait référence à l'équité dans certains textes relatifs au droit privé. C'est ainsi que, dans le cadre des relations contractuelles, l'article 1135 du Code civil prévoit le recours à l'équité pour déterminer les obligations de chacun lorsque les engagements écrits ne sont pas suffisamment précis.

Au-delà du droit français, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal indépendant et impartial* ».

Dans la pratique, il peut arriver aussi que le juge se fonde, le plus souvent de façon implicite, sur l'équité, pour apporter une solution aux litiges qui lui sont soumis. La possibilité lui en est notamment donnée par la faculté d'interprétation de la règle écrite qui lui est offerte, *a fortiori* si cette règle est vague ou générale.

Par ailleurs, le Conseil d'État, dans son rapport public de 1996, a apporté une contribution significative à la réflexion sur la notion et sur l'usage de l'équité. Consacrant un chapitre au principe d'égalité, il a insisté sur son adaptation nécessaire aux évolutions de notre société et sur la nécessité de concilier la stricte égalité des droits avec une autre exigence, celle de l'égalité des chances au bénéfice d'individus ou de groupes défavorisés, par référence à l'équité.

En confiant au Médiateur de la République, en 1976, le pouvoir d'apprécier les conséquences d'une loi ou d'un règlement, puis de présenter une recommandation à l'organisme mis en cause, le législateur a lui-même admis que l'application du droit écrit entraîne, dans certains cas, des conséquences insupportables, que l'on peut atténuer ou corriger au nom de l'équité. Même si le Médiateur de la République, à la différence du juge, ne peut imposer à

l'administration une solution mais seulement en proposer une, la perspective ouverte par la loi de 1976 constitue une innovation de grande portée.

Le Médiateur de la République ne vise pas à appliquer les principes d'un droit supérieur, définis *a priori*, mais, conformément à la seconde acception, plus concrète, de l'équité, son intervention apparaît comme supplétive ou complémentaire. En outre, afin d'éviter qu'elle ne dérive vers une certaine forme d'arbitraire, la recommandation en équité doit être utilisée avec mesure et prudence. C'est ainsi que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 1976, les différents médiateurs, à travers leurs expériences successives, ont progressivement défini un certain nombre de conditions qui doivent être réunies avant d'invoquer l'équité, afin de la concilier avec le respect de notre État de droit, et de ne pas placer devant un choix impossible le fonctionnaire dont l'action est soumise au principe de légalité.

### **Les conséquences inacceptables d'une iniquité**

M<sup>lle</sup> E. C., encore enfant, a eu un accident dans un pays étranger où ses parents résidaient. Cet accident ayant causé une fracture des vertèbres cervicales et une lésion médullaire, elle est, depuis cette date, tétraplégique. Jusqu'à sa majorité, elle a reçu une allocation d'enfant handicapée du comité consulaire pour la protection et l'action sociale, représenté par le consulat de France.

Une carte d'invalidité lui a été attribuée par la commission départementale d'éducation spéciale (CDES) qui, pour les Français à l'étranger, est représentée par la préfecture de Paris.

Ayant quitté avec ses parents le pays où elle résidait pour un autre État étranger, elle a continué de recevoir son allocation d'enfant handicapée par l'intermédiaire de différents consulats de France. Ensuite M<sup>lle</sup> E. C. a quitté ce deuxième pays de résidence pour retourner dans le premier.

En prévision de son changement de statut lorsqu'elle atteindrait 20 ans, ses parents ont demandé, avant leur départ, au consulat de faire établir sa nouvelle carte d'adulte handicapée, de sorte que le paiement de son allocation soit assuré sans interruption.

Cependant, ce premier consulat n'a pas reçu la nouvelle carte avant le départ de la famille, intervenu au début de l'année 1999. Il semblerait qu'ensuite le consulat de France, nouvellement compétent, après le déménagement, ait mis un certain temps à demander et obtenir le transfert du dossier. L'intéressée n'a finalement reçu sa carte d'adulte handicapée qu'en juin 2000, accompagnée de son allocation pour les mois de mars à juin 2000. Ainsi, M<sup>lle</sup> E. C. n'a pas reçu son allocation adulte handicapée pendant onze mois. C'est pourquoi son père a souhaité l'intervention du Médiateur de la République.

Après plusieurs saisines vaines des services du ministère des Affaires étrangères, le Médiateur de la République a dû, conformément à l'article 9 de la loi du 3 janvier 1973 instituant ses fonctions, demander au ministre des Affaires étrangères lui-même le règlement de ce dossier en équité, compte tenu de son caractère exceptionnel.

Le ministre a finalement décidé, en accord avec le poste consulaire, d'attribuer à M<sup>lle</sup> E. C., rétroactivement, une indemnité représentative équivalant à l'allocation d'adulte handicapé non perçue pour la période concernée, soit la somme de 6 951 €.

Le souci de respecter l'État de droit conduit à ne pas s'opposer à la volonté de l'autorité normative. En ce sens, le Médiateur de la République s'assure d'abord que les conséquences apparemment inéquitables d'un texte n'ont pas été clairement prévues et acceptées par ses auteurs. La question se pose, par exemple, lorsqu'un dépassement de délais ou une forclusion, sont opposés au demandeur qui entend faire valoir ses droits. Bien souvent, ces délais ont été fixés en toute connaissance de cause, dans un but de rigueur ou d'organisation d'un domaine complexe. Il convient aussi de vérifier que, plus généralement, la mesure destinée à compenser l'iniquité est conforme à l'esprit de la loi ou du règlement.

Le respect de l'État de droit conduit, en outre, à éviter que la solution adoptée au nom de l'équité porte atteinte aux droits des tiers. De fait, il peut arriver que l'acte contesté par le réclamant ait créé des droits au profit d'autres personnes. C'est fréquemment le cas, notamment en matière de concours de recrutement ou de permis de construire. Remédier à une situation individuelle inéquitable reviendrait alors à porter atteinte au principe d'égalité. Le tiers lésé serait, par ailleurs, en droit de saisir les tribunaux et obtiendrait

nécessairement satisfaction, la décision contestée étant contraire à la lettre des textes.

Trois autres conditions ont été définies, visant plus directement à ne pas compromettre l'exercice des missions du service public et à convaincre l'administrateur qu'il est à la fois souhaitable et possible de remettre en cause sa décision initiale, pourtant incontestable sur le strict plan de la légalité.

En premier lieu, le Médiateur de la République ne doit intervenir qu'à bon escient, lorsque l'iniquité créée par la décision administrative est clairement établie. En d'autres termes, l'application de la loi doit entraîner un préjudice exceptionnel et suffisamment grave, justifiant une intervention fondée sur le devoir de solidarité. Les conséquences de l'application de la loi ne peuvent être mises en cause si le réclamant n'a subi qu'un préjudice minime, ou bien qui n'est pas distinct de celui supporté par l'ensemble des personnes auxquelles la loi s'applique.

De plus, la mesure proposée doit être applicable concrètement et supportable financièrement par la collectivité publique concernée.

Enfin, lorsque le Médiateur de la République recommande une solution en équité, celle-ci ne saurait créer de précédent. Prenant une décision en dehors de la lettre de la loi, l'autorité administrative peut, en effet, craindre de se trouver ensuite contrainte d'appliquer les mêmes mesures pour des cas identiques. Mais, pour le Médiateur de la République, saisi de situations individuelles, il n'existe jamais deux cas parfaitement semblables. Les circonstances de temps, de lieu et de fait ne coïncident jamais exactement. En ce sens, si la décision finalement prise par l'administration est explicitement fondée sur la recommandation en équité, elle n'aura pas valeur de précédent.

L'usage fait par le Médiateur de la République de la recommandation en équité est donc caractérisé par la modération. Il est aussi empreint de souplesse. Plutôt que d'en donner *a priori* une définition abstraite et générale, la préférence est accordée à une appréciation concrète de l'iniquité, au cas par cas, à l'occasion des réclamations transmises. Cette ligne de conduite contribue à mieux faire connaître et accepter par l'administration ce pouvoir original du Médiateur de la République.

### **La levée d'une forclusion pour l'obtention d'une indemnité**

*M<sup>lle</sup> B. souhaitait obtenir une indemnisation au titre des biens que ses parents possédaient en Algérie. De nationalité française et orpheline à 11 ans, M<sup>lle</sup> B. avait été mise, en 1971, sous la tutelle de l'État. Aucune démarche d'indemnisation n'avait été accomplie par la tutelle. M<sup>lle</sup> B. a saisi tardivement, en 1999, l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM), qui lui a indiqué qu'elle était forclose dans son action, les délais de demande d'indemnisation étant expirés depuis 1988. Cette situation pénalisait injustement M<sup>lle</sup> B., mineure et sous tutelle de l'État à l'époque où une telle action aurait pu être initiée.*

*Le Médiateur de la République est intervenu auprès de l'ANIFOM, en vue d'obtenir une dérogation exceptionnelle étant donné la carence des services de l'État. Le directeur général de l'ANIFOM a, en réponse, levé la forclusion qu'il avait opposée à M<sup>lle</sup> B.*

## Les propositions de réformes

Les nombreuses réclamations adressées au Médiateur de la République sont autant d'occasions de déceler le mauvais fonctionnement d'un service, l'insuffisance ou l'inadaptation d'une norme.

S'il relève de la mission du Médiateur de la République d'obtenir le règlement amiable de litiges d'ordre individuel, il est aussi nécessaire qu'il puisse suggérer une adaptation des méthodes administratives ou une modification des textes en vigueur lorsqu'ils sont à l'origine d'un dysfonctionnement récurrent ou de situations inévitables. Ces deux modes d'action sont étroitement complémentaires. Le traitement des réclamations individuelles corrige, au cas par cas, l'irrégularité ou l'excès d'un comportement administratif ou l'iniquité d'une règle ; il en tempère ponctuellement les conséquences. Les propositions de réforme préviennent, de façon générale et pour l'avenir, des errements similaires en agissant en profondeur sur les causes.

D'une portée concrète, ce pouvoir de proposition de réformes a connu un développement significatif depuis la création de l'Institution.

Ainsi, ce ne sont pas moins de 712 propositions de réformes qui ont été

émises par le Médiateur de la République de 1973 à 2002 inclus.

### Le cadre législatif

Initialement, selon la loi du 3 janvier 1973, le Médiateur, saisi d'une réclamation individuelle qui lui paraissait justifiée, avait la possibilité d'émettre toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme public concerné. Mais les suggestions du Médiateur étaient limitées aux seules modalités d'organisation interne des services publics, ce qui s'est rapidement révélé trop réducteur. En effet, ce sont parfois les dispositions législatives et réglementaires que les administrations sont chargées d'appliquer qui se révèlent inadaptées.

La loi du 24 décembre 1976, tentant de porter remède aux cas où l'application même des textes peut conduire à une iniquité, a permis au Médiateur de recommander toute solution tendant à régler en équité la situation d'un réclamant. Dans le prolongement logique de cette faculté nouvelle, le législateur a également reconnu au Médiateur de la République le pouvoir de « *suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun*

*d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires ».*

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations – dite « loi DCRA » – a apporté plusieurs modifications afin de supprimer les restrictions au droit de saisine en matière de réformes qui découlaient antérieurement de l'application de l'article 6 de la loi du 3 janvier 1973.

En premier lieu, la transmission de la demande de réforme par l'intermédiaire d'un parlementaire n'est plus exigée. En conséquence, toute personne physique ou morale peut désormais adresser directement au Médiateur de la République une suggestion de réforme. Les parlementaires continuent, néanmoins, à jouer un rôle important s'agissant des réformes du Médiateur de la République, dans le sens où ils peuvent, eux-mêmes, soumettre une demande de réforme au Médiateur de la République et conseiller utilement les citoyens s'adressant à eux, principalement sur le point de savoir si leur suggestion relève bien de sa compétence.

En second lieu, la loi du 12 avril 2000 permet l'autosaisine du Médiateur de la République, lequel peut désormais

exercer de sa propre initiative son pouvoir de proposition de réformes, c'est-à-dire sans se fonder nécessairement sur une réclamation qui lui a été transmise, ni même sur une demande émise par un parlementaire ou un citoyen.

Enfin, les prérogatives du Médiateur de la République en matière de réformes ont été renforcées par la faculté de rendre publiques les propositions de réformes pour lesquelles il n'aurait pas reçu de réponse satisfaisante de l'administration dans le délai fixé.

### **Le suivi des propositions**

Pour relayer au sein du Gouvernement et des administrations relevant de l'exécutif ce pouvoir de proposer des réformes, une procédure a été instaurée.

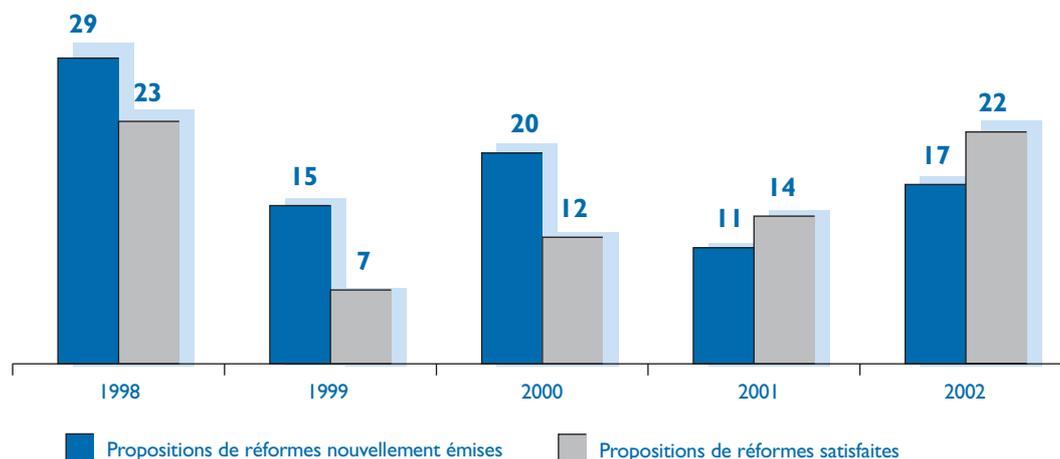
Les nouvelles propositions de réformes sont transmises prioritairement aux différents ministres compétents. Mais elles sont adressées, dans le même temps, à chacun des correspondants dont le Médiateur de la République dispose dans les ministères concernés, au ministre chargé de la Réforme de l'État ainsi qu'au Secrétariat général du gouvernement, et

aux organes permanents de l'État en charge de la simplification administrative et de la réforme de l'État.

Après leur envoi, les propositions de réformes font l'objet d'un suivi, soit au niveau technique, sous la forme de réunions de concertation avec les services compétents des ministères, soit, plus exceptionnellement, sous la forme de lettres officielles adressées aux ministres concernés et aux correspondants du Médiateur de la République qui en relèvent.

D'une à trois fois par an, un comité interministériel de suivi des propositions de réformes du Médiateur de la République se réunit, sous la présidence du directeur de cabinet du ministre en charge de la réforme de l'État, sur un ordre du jour défini par le Médiateur de la République en concertation avec le Secrétariat général du gouvernement. Ce comité permet un examen interministériel des dossiers et rend, en cas de besoin, les arbitrages nécessaires.

### Les propositions de réformes nouvellement émises et les propositions de réformes satisfaites entre 1998 et 2002



## La thématique des propositions

Outre les suggestions qui visent un point particulier de la réglementation dans un secteur déterminé, le Médiateur de la République dispose, en principe, de toute latitude pour émettre des propositions de plus grande envergure qui nécessitent l'action conjointe de plusieurs administrations.

Les réformes peuvent ainsi se traduire par de simples changements de pratique ou de comportement des services. Elles peuvent aussi impliquer l'adoption de circulaires émanant du ministre compétent, d'arrêtés éventuellement interministériels ou de décrets. Mais leur mise en œuvre peut tout autant nécessiter des dispositions de caractère législatif.

Les propositions formulées couvrent le vaste champ de la vie administrative française et ont concerné des domaines très variés : l'amélioration de la situation des personnes à faibles ressources ou confrontées à l'exclusion, une meilleure égalité des chances et des droits des personnes handicapées, l'amélioration du système de santé publique ou des droits des malades.

En outre, toujours attentif à l'information des citoyens et aux simplifications administratives, le Médiateur de la République a été étroitement associé aux grands « chantiers » de rénovation de l'administration et d'amélioration de ses relations au quotidien avec les citoyens. Le Médiateur de la République est ainsi invité à prendre part aux réflexions conduites dans le domaine de la simplification administrative. Il a participé aux travaux du Comité interministériel sur la qualité de la réglementation (CIR), créé le 28 mars 2001, et il est membre du Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA), créé le 3 juillet 2001, de même que du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Les commentateurs n'ont pas manqué de relever, enfin, que les propositions de réformes du Médiateur s'avèrent utiles pour l'administration elle-même. Elles apportent, en effet, une information précieuse sur la manière dont la réglementation et le comportement des services sont perçus par les citoyens. Contribuant ainsi à une meilleure connaissance des besoins et des aspirations des citoyens, elles permettent d'adapter l'action administrative en conséquence.

## **Trente années de propositions de réformes du Médiateur de la République**

- 1973** Allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes : simplification de la procédure.
- 1974** Conditions d'attribution des pensions de réversion : égalité entre les veuves et les veufs.
- 1975** Prise en compte des cotisations de l'assurance vieillesse au titre de l'année au cours de laquelle le travail a été fourni.
- 1976** Délais en matière de sécurité sociale : symétrie des droits de l'assuré et de l'organisme de sécurité sociale.
- 1977** Étalement des conséquences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions de retraite.
- 1978** Harmonisation entre les régimes de sécurité sociale pour le calcul des prestations invalidité et décès.
- 1979** Simplification des demandes de documents émises par les services fiscaux.
- 1980** Redevance de l'audiovisuel – exonération pour revenus modestes.
- 1981** Mesures d'atténuation de l'imposition en faveur des invalides mariés et des parents recueillant un invalide : annulation des restrictions préexistantes.
- 1982** Exécution d'une décision de justice ordonnant la démolition d'une construction : information de l'acheteur.
- 1983** Sauvegarde des intérêts des expropriés et ouverture, en leur faveur, d'intérêts moratoires en cas de retard dans le paiement des indemnités d'expropriation.
- 1984** Application plus souple des dispositions de l'article L. 32 du code du service national en faveur des jeunes gens susceptibles de reprendre une exploitation familiale à caractère agricole.
- 1985** Développement des conciliations en matière civile.
- 1986** Aménagement des conditions de cessation des droits aux allocations de logement.
- 1987** Prise en charge des frais d'assistance et de représentation dans le contentieux administratif.
- 1988** Levée de l'anonymat des signataires des correspondances administratives.

- 1989** *Prise en charge des accidents du travail des surveillants externes d'établissements scolaires.*
- 1990** *Amélioration de la coordination des paiements de l'allocation aux adultes handicapés et d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité.*
- 1991** *Information des assurés sociaux sur les conséquences financières d'une hospitalisation hors du secteur dans lequel ils sont domiciliés.*
- 1992** *Information des contribuables sur les droits qui résultent de leur situation de non-imposition.*
- 1993** *Vote par procuration des retraités souhaitant prendre des vacances.*
- 1994** *Procédure de notification et d'indication des voies de recours en matière de contraventions, d'ordonnance pénale et de recouvrement de l'amende.*
- 1995** *Possibilité d'ouverture de comptes courants bancaires ou postaux pour les personnes sans domicile fixe.*
- 1996** *Aide à la scolarité.*
- 1997** *Réduction des obligations de certification conforme de copies de documents originaux.*
- 1998** *Motivation des décisions prises par la Commission nationale d'indemnisation en matière de détention provisoire.*
- 1999** *Modification des règles de coordination des régimes d'assurance vieillesse concernant les majorations pour enfant.*
- 2000** *Procédures organisant le secret de la filiation.*
- 2001** *Conditions de validation des périodes de service national par les régimes d'assurance vieillesse.*
- 2002** *Aménagement, au regard de l'intérêt des malades, de la procédure d'hospitalisation sous contrainte.*
- 2003** *Amélioration de la protection sociale des chômeurs créateurs d'entreprise.*
-

# Les pouvoirs

Les pouvoirs  
du Médiateur  
de la République  
Une magistrature d'influence

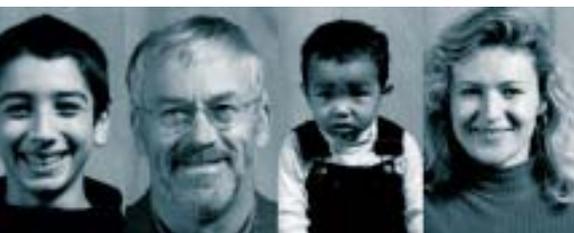


Le Médiateur de la République ne peut ni décider ni imposer. Il doit persuader et convaincre. Il recommande une solution à l'administration concernée lorsqu'il est saisi d'une réclamation individuelle. Il propose des réformes.

Trois séries de dispositions, prévues par le législateur, permettent cependant d'asseoir son autorité et d'accroître l'efficacité de ses interventions : il bénéficie de moyens d'analyse et d'investigation ; il dispose de pouvoirs spécifiques de contrainte ; enfin, une publicité significative est donnée à son action.

## Des moyens d'analyse et d'investigation

L'examen d'une réclamation ou l'élaboration d'une proposition de réforme requièrent, le plus souvent, un dialogue approfondi avec les administrations compétentes, qu'il s'agisse d'accéder aux informations relatives à la situation personnelle des réclamants, ou qu'il s'agisse de l'appréciation précise des modalités et des effets des réformes en étude.



L'article 12 de la loi du 3 janvier 1973 pose le principe de cette collaboration nécessaire : les ministres et toutes les autorités publiques sont tenus de faciliter la tâche du Médiateur de la République. La règle, ainsi formulée de façon générale, entraîne des obligations plus concrètes, développées dans le même article 12 et à l'article 13 de la loi.

Les ministres sont ainsi « *tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité de répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur de la République* ».

Celui-ci peut demander « *communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête* ».

Le caractère secret ou confidentiel des documents ne peut lui être opposé, à la seule exception des documents secrets relatifs à la défense nationale, à la sûreté de l'État ou à la politique extérieure.

Les ministres sont également « *tenus d'autoriser [...] les corps de contrôle à accomplir, dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le Médiateur de la République* ».

Par ailleurs, la loi prévoit, en effet, que « *le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes font, sur la demande du Médiateur de la République, procéder à toutes études* ». Une telle possibilité d'expertise peut s'avérer précieuse sur des sujets d'une particulière complexité ou technicité.

## Des pouvoirs spécifiques de contrainte

L'efficacité des interventions du Médiateur de la République est accrue par la mise en jeu, possible dans deux hypothèses exceptionnelles, d'un pouvoir spécifique de contrainte.

Lorsqu'il s'agit de mettre un terme au comportement manifestement fautif d'un agent, un *pouvoir de substitution* est reconnu au Médiateur de la République par l'article 10 de la loi du 3 janvier 1973. Si l'autorité compétente fait défaut, il peut « *au lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive* ».

Lorsqu'il s'agit de mettre fin à l'attitude d'un organisme public qui s'abstient d'exécuter une décision de justice, le Médiateur de la République dispose d'un *pouvoir d'injonction*. Selon le deuxième alinéa de l'article 11 de la même loi, il peut, en effet, « *en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause 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 [...] publié au Journal officiel* ».

Compte tenu de leur portée, de leurs conséquences et de leur spécificité dans notre système administratif et juridique, ces pouvoirs ne sont mis en jeu que dans des cas particulièrement caractérisés.

### **Un exemple des pouvoirs d'injonction et de publication d'un rapport spécial dévolus au Médiateur de la République**

*Le maire d'une commune avait cru pouvoir mettre, par anticipation, fin au détachement d'un agent public qui était employé par sa commune comme secrétaire général adjoint. Faute de pouvoir être réintégré dans son corps d'origine, cet agent avait sollicité de la commune le maintien à son poste et de sa rémunération. Un jugement du tribunal administratif a annulé le refus de la commune opposé à un tel maintien et condamné celle-ci au versement à l'intéressé des rémunérations correspondantes. Une partie seulement de la rémunération ayant été versée et le maintien en poste n'ayant pas été suivi d'effet, le Médiateur de la République a été saisi.*

*Le rappel au maire de ses obligations s'agissant d'une décision de justice n'ayant pas suffi et la commune ne convenant pas de respecter celles-ci, le Médiateur de la République, après avoir informé le maire de son intention de faire application du deuxième alinéa de l'article 11 de la loi du 3 janvier 1973, a procédé à une telle injonction. Celle-ci étant restée sans effet, il a présenté au Président de la République et au Parlement un rapport spécial qui fut publié au Journal officiel.*

*Parallèlement, une procédure de mandatement d'office était diligentée sur la rémunération due, assortie d'une requête tendant au prononcé d'une astreinte à l'encontre de la commune.*

*En définitive, le mandatement des sommes dues a été effectué par la commune. Par ailleurs, la réintégration de l'agent concerné dans son corps d'origine a été prononcée.*

## La publicité donnée à l'action du Médiateur de la République

La loi du 3 janvier 1973 fournit trois voies principales d'information sur l'activité du Médiateur de la République : le rapport annuel ; les rapports spéciaux ; la publication de recommandations.

La publication, chaque année, du *rapport d'activité* constitue le temps fort du contact que le Médiateur de la République noue avec l'ensemble des citoyens. Cette publication avait été prévue, dès l'origine, dans l'article 14 de la loi, sous la forme de la présentation d'un rapport au Président de la République et au Parlement. La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations lui a donné une nouvelle portée, en précisant que cette présentation serait assortie d'une communication en séance publique devant chacune des deux assemblées composant le Parlement.

Dressant un bilan exhaustif de l'année écoulée, le rapport annuel constitue l'outil d'information principal dont dispose le Médiateur de la République. Des indications précises y sont données sur le nombre des réclamations présentées et traitées, à l'échelon central comme par les délégués, sur le taux de réussite des médiations, et sur certains cas parmi les plus significatifs. Des précisions sont

fournies sur les réformes demandées par les parlementaires, les délégués ou les particuliers, sur les réformes proposées par le Médiateur de la République et sur celles qui ont été couronnées de succès. Des développements sont consacrés à l'utilisation des moyens mis à disposition du Médiateur de la République.

Diffusé sous la forme d'un document imprimé essentiellement en direction de lecteurs institutionnels, le rapport fait, chaque année, l'objet d'une large reprise par la presse nationale et régionale. Il est, en outre, disponible sur l'internet à partir du site du Médiateur de la République.

L'impact du rapport annuel d'activité, s'il est informatif pour les administrés, peut être incitatif pour certaines administrations qui, constatant que leurs dysfonctionnements sont mis en lumière, jugent convenable d'y mettre un terme dans les meilleurs délais. Le rapport annuel d'activité fournit, en outre, une illustration des difficultés, blocages et pesanteurs de nos administrations mais, plus généralement, de notre société et des problèmes auxquels nombre de nos concitoyens sont confrontés au quotidien.

Des rapports spéciaux peuvent, en outre, sur la base de l'article 11 de la loi du 23 janvier 1973, être publiés sous les mêmes conditions de forme que le rapport annuel et faire l'objet d'une parution au *Journal officiel*. De telles publications conservent toutefois un caractère exceptionnel.

Enfin, l'article 9 de la même loi permet au Médiateur de la République de rendre publiques ses recommandations dans le cadre de ses médiations individuelles, ainsi que de ses propositions de réformes. Le site internet du Médiateur de la République, tenu à jour au quotidien, assure l'essentiel de l'information des citoyens à cet égard.

Depuis sa création en 1973, le Médiateur de la République a, par la magistrature d'influence qu'il exerce, pu apporter aux citoyens un complément de protection et de garanties face aux pouvoirs des administrations.

C'est par la persuasion, par le dialogue et par la prudence qu'entend agir le Médiateur de la République, plutôt que par la contrainte qui heurterait et, en définitive, irait à l'encontre de l'objectif recherché : la médiation. Une telle volonté n'exclurait, toutefois, pas la fermeté si la

mauvaise volonté d'un organisme administratif était mise en cause de façon manifeste.

Le Médiateur de la République dispose, auprès de chaque ministre et dans chaque ministère, d'un *correspondant* unique, du rang de directeur, qui est son interlocuteur. Il adresse à ce haut fonctionnaire les demandes de renseignements afférentes aux dossiers de médiation individuelle. Il fait transiter par son intermédiaire les propositions nouvelles de réformes et les éventuelles interrogations concernant les propositions restées en instance. Les correspondants du Médiateur de la République peuvent ainsi veiller à une étude plus rapide des dossiers par les services compétents. Ils jouent un rôle important de relais entre le Médiateur de la République et les administrations.

# L'organisation

L'organisation

Une institution déconcentrée



Le Médiateur de la République a été conduit, en trente ans, à adapter son organisation et ses moyens à son développement. Initialement ses activités étaient concentrées à Paris et il n'existait pas d'échelon local. Cette situation a évolué en profondeur et il faut aujourd'hui distinguer l'activité des services centraux de celle des délégués répartis sur le territoire.

## Les services centraux

Une équipe de près de quatre-vingt-dix personnes travaille au sein des services centraux. Elle est composée majoritairement de fonctionnaires mis à disposition du Médiateur de la République pour une durée le plus souvent déterminée et de quelques agents contractuels, librement recrutés par le Médiateur de la République pour la durée de sa mission.

Placés sous l'autorité d'un *délégué général*, ces collaborateurs sont actuellement répartis en quatre directions.



Le 7 rue Saint-Florentin à Paris

La direction de l'*Instruction des réclamations* comporte un secteur de la « *Recevabilité* », chargé d'examiner les réclamations à leur arrivée, et cinq secteurs qui se répartissent par grands thèmes l'instruction des réclamations individuelles : « *Affaires générales* », « *Agents publics et pensions* », « *Fiscal* », « *Justice* », « *Social* ».

La direction du *Développement territorial* organise et anime l'activité des délégués répartis sur le territoire. Dans ce cadre, elle est responsable de leur formation initiale et permanente ainsi que de leur information et coordonne la répartition des moyens qui leur sont alloués.

La direction des *Études* prépare les éléments du rapport annuel d'activité, coordonne le secteur des « *Réformes* » et celui des « *Relations avec le Parlement* ». Elle a également en charge la documentation et les études.

La direction des *Affaires administratives et financières* est chargée des ressources humaines, de la gestion et du suivi du budget ainsi que de l'ensemble des moyens matériels.

Par ailleurs, un secteur chargé des « *Affaires internationales et droits de l'homme* » et un secteur chargé de la « *Communication* » sont directement rattachés au Médiateur de la République.

## Les délégués du Médiateur de la République

Si le décret du 18 février 1986 a permis de faciliter l'exercice des fonctions des délégués du Médiateur de la République, la loi du 12 avril 2000, déjà évoquée, a consacré l'existence de l'échelon territorial de l'Institution, en complétant la loi du 3 janvier 1973 dont l'article 6-1 définit ainsi la mission des délégués :

*« Le Médiateur de la République dispose, sur l'ensemble du territoire, de délégués qu'il désigne.*

*« Ils apportent aux personnes visées au premier alinéa de l'article 6 les informations et l'assistance nécessaires à la présentation des réclamations.*

*« À la demande du Médiateur de la République, ils instruisent les réclamations qu'il leur confie et participent au règlement des difficultés dans leur ressort géographique.*

*« Un député ou un sénateur, saisi d'une réclamation qui lui paraît entrer dans la compétence et mériter l'intervention du Médiateur de la République, peut remettre cette réclamation à un délégué qui la transmet au Médiateur de la République. »*

Enfin, l'article 10 de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit fournit, le cadre permettant

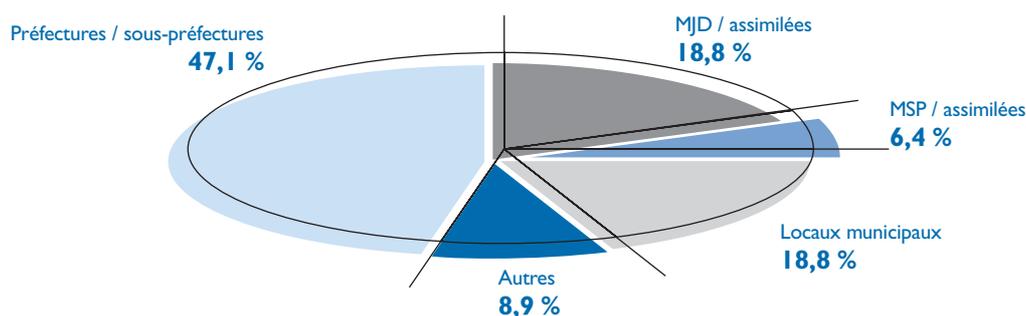
à celui-ci de préciser la situation des délégués par voie d'ordonnance. Ainsi pourra être définitivement confirmé, comme le souhaitait le Médiateur de la République, le caractère bénévole des fonctions des délégués.

### L'implantation des délégués

**Les délégués tiennent leur permanence, soit à la préfecture de chaque département, soit, lorsqu'ils exercent leur mission dans les quartiers relevant de la politique de la Ville, dans des structures d'accès plus aisé pour les populations les plus démunies. Souhaitant en effet que ses délégués soient à proximité de la population, le Médiateur de la République a, dès l'année 2000, privilégié leur installation dans diverses structures locales existantes : maisons de la justice et du droit (MJD), maisons de services publics (MSP), locaux municipaux, etc.**

**Ainsi, au 31 décembre 2002, la répartition des délégués par types d'implantation est la suivante :**

### Répartition des délégués par types d'implantation



#### Le développement territorial de l'Institution

Le Médiateur de la République ne disposait à l'origine d'aucun représentant au niveau local ce qui constituait une limitation objective à l'accès du public à l'Institution. Les inconvénients d'une telle centralisation étant rapidement apparus, des « correspondants départementaux du Médiateur », qui devaient par la suite être dénommés « délégués », ont été mis en place dans les préfectures à titre expérimental, dès 1978. Leur présence a été progressivement généralisée sur l'ensemble du territoire, à partir de 1980, à raison d'un ou deux délégués par département, selon l'importance de la population et le nombre de réclamations déposées.

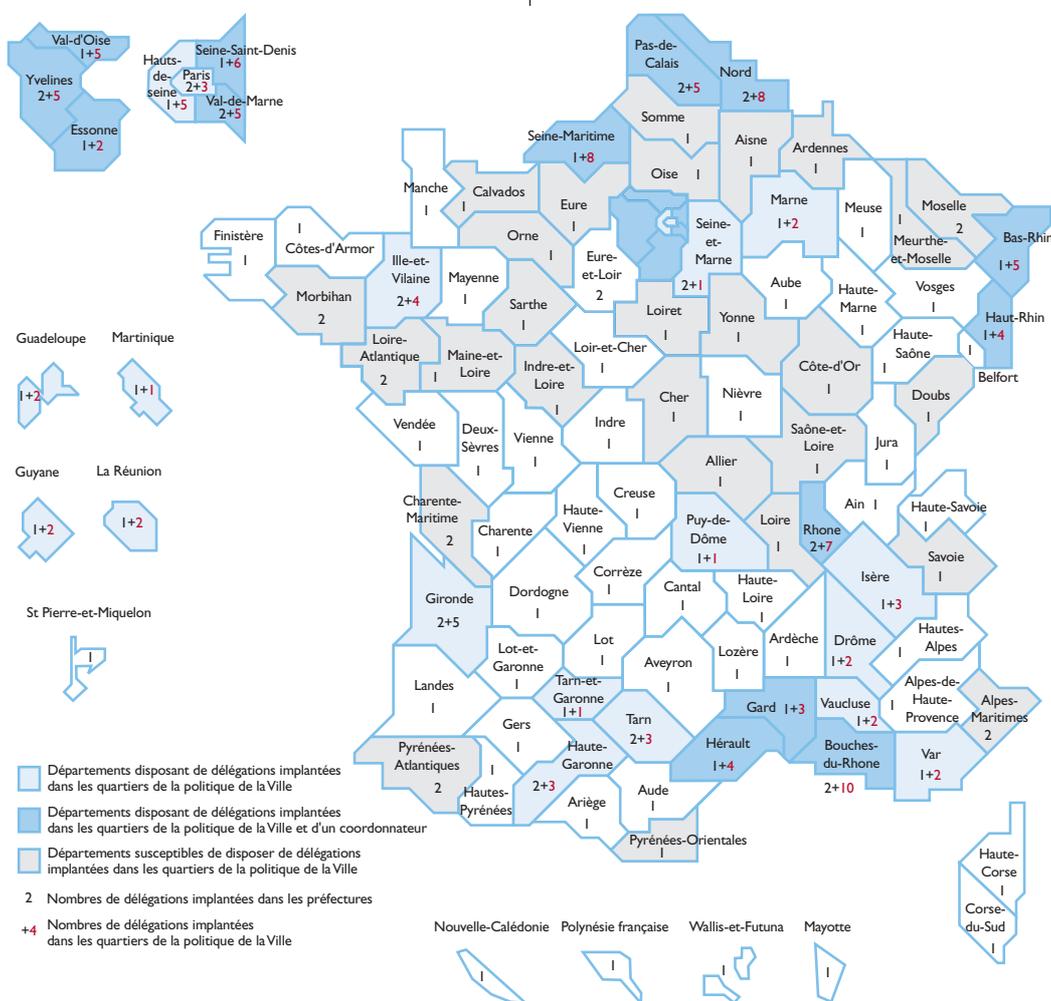
Afin de renforcer la présence de l'Institution auprès de la population, en particulier

auprès des personnes les plus démunies, le Médiateur de la République a lancé, à partir de l'année 2000, en collaboration avec le ministre délégué à la Ville, un programme de développement territorial. Près de 130 nouveaux délégués ont ainsi été installés dans les quartiers de la politique de la Ville. Ils exercent leur mission dans des structures de proximité comme les maisons de la justice et du droit ou les maisons de service public, en complément des 120 délégués, installés traditionnellement dans les préfectures et sous-préfectures.

À partir de 2002, des coordonnateurs départementaux ont été nommés par le Médiateur de la République dans les départements dotés de plus de quatre délégations, afin de garantir la cohésion de l'action des délégués auprès des services publics locaux et d'assurer la liaison entre eux et le siège de l'Institution.

Au 31 décembre 2002, le Médiateur de la République disposait de 260 délégations sur l'ensemble du territoire national, y compris les départements et territoires d'outre-mer.

Ce développement territorial, illustré par la carte ci-dessous, doit se poursuivre dans les années à venir.



## **L'activité des délégués du Médiateur de la République**

Les délégués du Médiateur de la République exercent leur mission à raison de deux demi-journées par semaine. Ils tiennent des permanences au sein de la structure qui les accueille et y reçoivent les administrés sur simple demande.

Les délégués sont des bénévoles qui assurent leurs fonctions en complément d'une activité principale ou d'une retraite. Si la grande majorité des délégués provient de la fonction publique ou du secteur public, leur recrutement s'ouvre progressivement à des personnes issues d'autres catégories socioprofessionnelles.

Constituant l'échelon de proximité de l'Institution, les délégués du Médiateur de la République peuvent être saisis directement par les réclamants. Cette facilité d'accès encourage les administrés à s'adresser à eux pour régler les problèmes qu'ils rencontrent avec les administrations et services publics.

Alors qu'initialement leur fonction consistait exclusivement à informer les citoyens sur le mode de saisine de l'Institution et à les aider à constituer un dossier, les délégués ont désormais aussi pour mission de favoriser le règlement, à leur niveau, des différends qui résultent de décisions prises

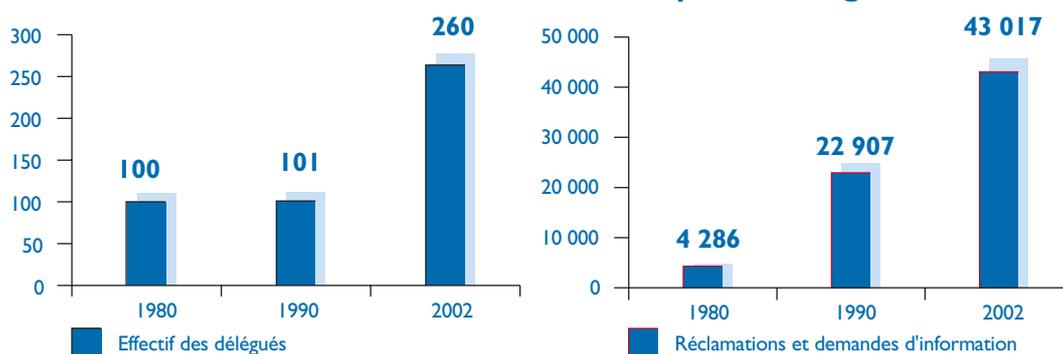
localement et qui relèvent de la compétence du Médiateur de la République.

Toutefois, dès lors qu'un litige dépasse leur ressort géographique ou met en cause une administration centrale ou nationale, une ambassade ou un consulat, le siège de l'Institution est seul compétent pour intervenir. Les délégués doivent, dans une telle hypothèse, proposer aux réclamants de transmettre l'affaire aux services centraux par l'intermédiaire d'un parlementaire et les aider à constituer leur dossier.

Lorsqu'une affaire ne relève pas du champ de compétence de l'Institution, les délégués orientent leurs correspondants vers les interlocuteurs, organismes, administrations ou services appropriés.

Au-delà de leur mission de traitement des réclamations, les délégués du Médiateur de la République ont, par ailleurs, développé, du fait de leur accessibilité et de leur proximité, un rôle non négligeable d'information du public, favorisant ainsi l'instauration ou le rétablissement d'un dialogue avec les administrations. Un tel dialogue est susceptible d'éviter un litige ou de faire cesser un différend naissant. L'accessibilité et la capacité d'écoute des délégués permettent au Médiateur de la République d'ouvrir l'accès de l'Institution au plus large public et de mieux prendre en compte les évolutions de la société.

## Demandes et réclamations traitées par les délégués



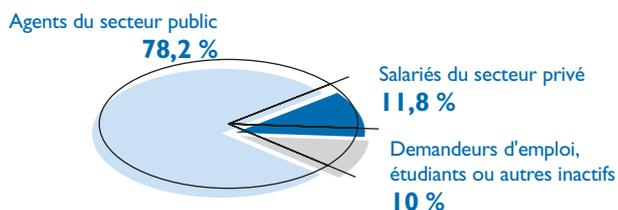
Source : rapports annuels d'activité.

### Le profil des délégués

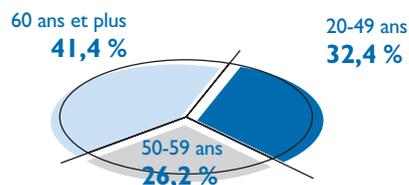
Avant le lancement du programme de développement territorial, les délégués du Médiateur de la République étaient traditionnellement des fonctionnaires ou des retraités de la fonction publique et très majoritairement des hommes.

Le Médiateur de la République a souhaité, dès 2000, infléchir cette tendance de manière à assurer une représentation plus proche de la société civile et traduire sa diversité. Le champ de recrutement a ainsi été plus largement ouvert aux personnes issues des autres catégories socioprofessionnelles, aux femmes et aux jeunes.

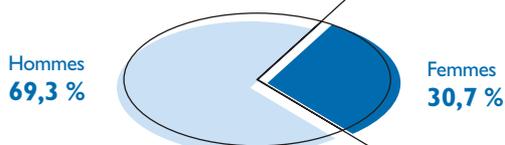
### Origine professionnelle des délégués



### Répartition des délégués par tranches d'âge



### Répartition hommes / femmes des délégués



# L'International

La place de l'Institution  
en Europe  
et dans le monde



## Médiateurs et ombudsmans

Historiquement, deux modèles peuvent être distingués : « l'ombudsman parlementaire », apparu dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, et le « médiateur institutionnel », arrivé plus récemment, à partir des années soixante-dix.

L'ombudsman a été créé en Suède dès 1809. À l'époque, il n'existait pas, dans ce pays, de véritable régime parlementaire, c'est-à-dire reposant sur une ou des assemblées se réunissant régulièrement et dotées de réels pouvoirs de contrôle sur le gouvernement. Lié au mouvement d'idées issu des Lumières et à la contestation de l'Ancien Régime, conçu dans le souci de limiter l'absolutisme royal et de garantir les droits des citoyens, l'ombudsman apparaissait comme une sorte de mandataire permanent du Parlement, chargé de surveiller, dans l'intervalle des sessions, la façon dont l'administration accomplissait ses missions et respectait les lois. Dès lors, inscrit

dans la Constitution elle-même, élu par le Parlement et tirant sa légitimité de cette élection, il pouvait être saisi directement par le citoyen. Dans ses compétences et ses pouvoirs, un accent particulier était et reste mis sur la protection des libertés et des droits fondamentaux.

Le Commissaire parlementaire pour l'administration, créé en Grande-Bretagne en 1967, ou le Médiateur français, institué en 1973, apparaissent dans un autre contexte. Dans ces deux pays, le Parlement exerce un véritable contrôle politique sur le Gouvernement, et les juridictions administratives sanctionnent l'action publique, assurant concrètement un rôle de défense des libertés. Plus que de protéger les droits fondamentaux, il s'agit donc d'améliorer les relations quotidiennes entre l'administration et ses usagers, ainsi que de venir en aide aux administrés en difficulté. Prévus tous deux par une loi, nommés par décret en France ou par la Couronne sur avis du gouvernement au Royaume-Uni, le Médiateur français et le Commissaire parlementaire pour l'administration ne sont pas saisis directement par le citoyen, mais par l'intermédiaire des parlementaires.



S'inspirant plus ou moins étroitement de ces deux modèles, prenant cependant des formes variables selon les États et les cultures, la fonction d'ombudsman ou de médiateur s'est largement développée depuis lors. Il existe aujourd'hui des institutions de cette nature dans cent vingt pays. Qualifiées de « Défenseur du peuple » en Espagne et dans de nombreux pays d'Amérique latine, de « Procureur de justice » au Portugal, d'« Avocat du peuple » dans certains pays de l'est de l'Europe, de « Protecteur du citoyen » au Québec, de « Médiateur » dans les États africains francophones, elles entretiennent des relations régulières d'échanges et de coopération soit dans le cadre européen, soit dans celui de la francophonie, soit encore dans le cadre plus vaste de l'Institut international de l'ombudsman.

Chargé de favoriser au sein de l'Union européenne la coopération entre les institutions nationales et régionales de médiation, le Médiateur européen a mis en place un réseau informel d'échanges entre les médiateurs grâce auquel certaines réclamations qui concernent une administration étrangère ou qui mettent en cause simultanément plusieurs administrations peuvent être traitées par plusieurs médiateurs.

Au-delà des circonstances différentes de leur création, de nuances dans leurs compétences et leurs attributions, les ombudsmans se définissent par un ensemble de caractéristiques communes et tendent, dans les faits, à se rapprocher. Ils interviennent dans le domaine spécifique des relations entre les particuliers et la puissance publique. Indépendants, ils traitent les réclamations présentées par les citoyens, et la plupart peuvent également proposer des réformes. Ils n'ont pas le pouvoir de décider ou d'annuler, mais celui de recommander des solutions et d'en rendre compte publiquement. Ils occupent ainsi une place originale dans l'environnement politique et institutionnel de leurs pays respectifs.

L'ombudsman ne saurait être assimilé à un parlementaire : s'il peut suggérer une modification de la loi, il n'a pas le pouvoir de la voter. Il est séparé de l'administrateur puisqu'il n'est pas intégré à la hiérarchie administrative. Il est différent du juge car il ne rend pas de décisions de justice. En revanche, il propose des solutions qui peuvent être fondées sur le bon sens et l'équité.

### **Le Médiateur européen**

*La fonction du Médiateur européen a été instaurée par le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice le 7 décembre 2000, fait une référence explicite au Médiateur européen et l'investit comme le garant du droit à une bonne administration.*

*Élu par le Parlement européen pour la durée de sa législature (cinq ans), le Médiateur européen exerce ses fonctions en toute indépendance, dans l'intérêt général de l'Union européenne et de ses citoyens.*

*Le premier Médiateur européen a été le finlandais Jacob Söderman élu en 1995 et réélu en 1999. L'ancien Médiateur grec, Nikoforos Diamandouros lui a succédé en 2003.*

*Le Médiateur européen est compétent pour connaître des cas de mauvaise administration de la part des institutions ou des organes communautaires. En lui adressant*

*une plainte motivée, accompagnée de tous les documents nécessaires, les citoyens de l'Union, les personnes étrangères résidant dans l'Union, les entreprises, les associations ou les collectivités ayant leur siège dans l'Union peuvent le saisir directement ou par l'intermédiaire d'un membre du Parlement européen.*

*Si la plainte est recevable, le Médiateur européen dispose de larges pouvoirs d'enquête. Les institutions et les organes communautaires sont tenus de lui fournir, sous certaines conditions, tous les documents qu'il sollicite. Il peut également obtenir des informations auprès des autorités nationales.*

*Il recherche, dans la mesure du possible, une solution amiable de nature à donner satisfaction à l'auteur de la plainte. En cas de « mauvaise » administration, il présente des projets de recommandation à l'institution responsable. Il transmet au Parlement européen un rapport annuel portant sur les cas de mauvaise administration constatés et formulant des propositions pour y remédier.*

*Site internet : [www.euro-ombudsman.eu.int](http://www.euro-ombudsman.eu.int)*

En outre, dans leur pratique quotidienne, toutes ces institutions, quelles que soient leurs compétences initiales, en viennent à jouer un rôle de protection des libertés fondamentales. Dans bien des cas, en effet, défendre l'usager face à l'administration revient à défendre les droits des citoyens face à l'État. Ceci explique que la fonction de médiateur ou d'ombudsman soit logiquement liée à la démocratie et au renforcement de l'État de droit. Elle est un complément nécessaire dans des États qui retrouvent ou instaurent la démocratie, comme l'Espagne en 1978 ou les pays d'Europe de l'Est et les pays africains plus récemment. Elle s'impose aussi quand il devient nécessaire de revitaliser la démocratie sur une base moins formelle, en aménageant un contact plus étroit et direct avec le citoyen ; c'est le cas notamment en France.

## Le rôle international du Médiateur de la République

### La coopération interinstitutionnelle

Depuis 1992, le Médiateur de la République a décidé d'étendre son activité extérieure. Il souhaite, par une coopération internationale accrue, contribuer au développement et au fonctionnement, à travers le monde, des institutions nationales et internationales de médiation.

Le Médiateur de la République a ainsi encouragé ou facilité la création d'institutions analogues dans les pays d'Afrique, de l'Europe de l'Est et, de façon générale, dans les pays en développement qui cherchent à renforcer l'État de droit. En ce sens, l'accueil au siège parisien de l'Institution de nombreuses personnalités étrangères, de stagiaires et de hauts cadres de la fonction publique issus de différents États, permet de mieux faire connaître l'originalité de celle-ci à l'extérieur de nos frontières.

En outre le Médiateur de la République ne manque pas de s'inspirer de différentes pratiques de ses collègues, ni de prendre en compte les éventuelles suggestions provenant de nouvelles institutions de médiation.

Avec l'ensemble de ses collègues francophones, le Médiateur de la République a fait reconnaître le français (avec l'anglais et l'espagnol) comme langue officielle de l'Institut international de l'ombudsman (IOI), lequel, créé en 1978, a vocation à regrouper tous les ombudsmans qui existent dans le monde. Parmi les institutions membres de cet institut, se trouvent aussi bien des médiateurs nationaux que des ombudsmans régionaux, locaux, ou à compétences spécialisées. L'IOI organise, tous les quatre ans, le congrès mondial des médiateurs et, en 1998, Bernard Stasi a été élu membre représentant de la région « Europe » au comité directeur de cette organisation.

Site internet : [www.law.ualberta.ca/centres/ioi/](http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/)

Par ailleurs, une association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF) a été officiellement constituée lors d'un congrès, organisé à Nouakchott (Mauritanie) en 1998. L'objet de l'AOMF est de promouvoir la connaissance du rôle de l'ombudsman et du médiateur et de développer le concept de l'institution parmi les pays de langue française, afin d'y favoriser l'exercice de la démocratie, de la paix sociale, ainsi que la défense et la promotion des droits de

l'homme. Bernard Stasi a été élu, en octobre 2001, président de cette association qui regroupe plus de quarante membres, représentant trente pays francophones des cinq continents. Le siège de cette association est situé à Paris.

Site internet : [www.democratie.francophonie.org/sijip/html/AOMF/index.htm](http://www.democratie.francophonie.org/sijip/html/AOMF/index.htm)

### **La promotion et la protection des droits de l'homme**

Le Médiateur de la République participe à la protection nationale et internationale des droits de l'homme. Si le législateur ne lui a pas expressément confié une telle mission, le Médiateur de la République contribue cependant dans la pratique à la défense et au renforcement des libertés publiques. Sa participation aux travaux de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), en qualité de membre de droit depuis 1993 a permis une meilleure prise en compte de cette réalité.

Par ailleurs, l'Institution française est souvent sollicitée par le Conseil de l'Europe ou les Nations unies, ainsi que par d'autres organismes nationaux et internationaux, dans le cadre de l'action respective de ces organisations au bénéfice de la promotion

et de la protection des droits de l'homme et des libertés dans le monde.

### **La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)**

*La CNCDH, créée en 1947, remplit, en France, une double mission de vigilance et de proposition en matière de droits de l'homme. Elle intervient aussi bien en amont de l'action gouvernementale, lors de l'élaboration des différentes politiques, des programmes et des projets de loi ou de règlement, qu'en aval, pour vérifier l'effectivité du respect des droits de l'homme dans les pratiques administratives.*

*Agissant sur saisine du Premier ministre et des membres du gouvernement ou par autosaisine, la CNCDH rend publics ses avis et études.*

*Sa composition (une centaine de personnalités représentatives) tend à un double objectif : assurer l'information réciproque de l'État et de la société civile dans le domaine des droits de l'homme ; garantir le pluralisme des convictions et des opinions dans le même domaine.*

Site internet : [www.commission-droits-homme.fr](http://www.commission-droits-homme.fr)



# Annexe

## Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République

Complétée par la loi n° 76-1211  
du 24 décembre 1976 et la loi n° 89-18  
du 13 janvier 1989, modifiée  
par la loi n° 92-125 du 6 février 1992  
et la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000



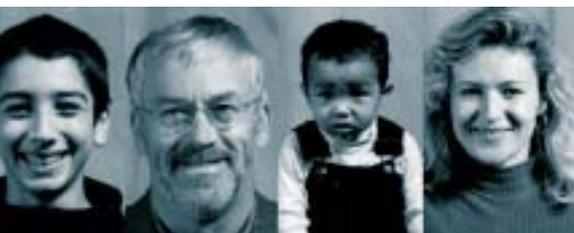
### Article premier

Un Médiateur de la République, autorité indépendante, reçoit, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité.

### Article 2

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'État. Son mandat n'est pas renouvelable.



### Article 3

Le Médiateur de la République ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

### Article 4

Il est ajouté au Code électoral un article L. 194-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 194-1 - *Pendant la durée de ses fonctions, le Médiateur de la République ne peut être candidat à un mandat de conseiller général s'il n'exerçait ce même mandat antérieurement à sa nomination* ».

### Article 5

Il est ajouté au Code électoral un article L. 230-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 230-1 - *Pendant la durée de ses fonctions, le Médiateur de la République ne peut être candidat à un mandat de conseiller municipal s'il n'exerçait ce même mandat antérieurement à sa nomination* ».

### Article 6

Toute personne physique ou morale 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 de la République.

La réclamation est adressée à un député ou à un sénateur. Ceux-ci la transmettent au Médiateur de la République si elle leur paraît entrer dans sa compétence et mériter son intervention.

Les membres du Parlement peuvent, en outre, de leur propre chef, saisir le Médiateur de la République d'une question de sa compétence qui leur paraît mériter son intervention.

Le Médiateur européen ou un homologue étranger du Médiateur de la République, saisi d'une réclamation qui lui paraît entrer dans la compétence et mériter l'intervention de ce dernier, peut lui transmettre cette réclamation.

Sur la demande d'une de six commissions permanentes de son assemblée, le président du Sénat ou le président de l'Assemblée nationale peut également transmettre au Médiateur de la République toute pétition dont son assemblée a été saisie.

### Article 6-1

Le Médiateur de la République dispose, sur l'ensemble du territoire, de délégués qu'il désigne.

Ils apportent aux personnes visées au premier alinéa de l'article 6 les informations et l'assistance nécessaires à la présentation des réclamations.

À la demande du Médiateur de la République, ils instruisent les réclamations qu'il leur confie et participent au règlement des difficultés dans leur ressort géographique.

Un député ou un sénateur, saisi d'une réclamation qui lui paraît entrer dans la compétence et mériter l'intervention du Médiateur de la République, peut remettre cette réclamation à un délégué qui la transmet au Médiateur de la République.

### Article 7

La réclamation doit être précédée des démarches nécessaires auprès des administrations intéressées.

Elle n'interrompt pas les délais de recours notamment devant les juridictions compétentes.

### Article 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 de la République. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions.

### Article 9

Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur de la République fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, notamment, recommande à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation de l'auteur de la réclamation.

Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République qu'un organisme mentionné à l'article premier n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, il peut proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à remédier à cette situation.

Lorsqu'il apparaît que l'application des dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitables,

il peut suggérer les modifications qui lui paraissent opportunes.

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

### Article 10

À défaut de l'autorité compétente, le Médiateur de la République peut, au lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive.

### Article 11

Le Médiateur de la République 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 mis en cause.

Il peut, en outre, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force

de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause 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*.

### Article 12

Les ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République.

Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur de la République, et les corps de contrôle à accomplir dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le Médiateur de la République. Les agents et les corps de contrôle sont tenus d'y répondre ou d'y déférer. Ils veillent à ce que ces injonctions soient suivies d'effets.

Le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes font, sur la demande du Médiateur de la République, procéder à toutes études.

### Article 13

Le Médiateur de la République peut demander au ministre responsable ou à

l'autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande la communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, de sûreté de l'État ou de politique extérieure.

En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, il veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été ainsi révélé ne soit faite dans les documents publiés sous son autorité.

### Article 14

Le Médiateur de la République présente au Président de la République et au Parlement un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié et fait l'objet d'une communication du Médiateur de la République devant chacune des deux assemblées.

### Article 14 bis

Sera punie d'un emprisonnement d'un à six mois et d'une amende de 2 000 à 10 000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement toute personne qui aura fait ou laissé figurer le nom du Médiateur

de la République, suivi ou non de l'identification de sa qualité, dans tout document de propagande ou de publicité, quelle qu'en soit la nature.

### Article 15

Les crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission du Médiateur de la République sont inscrits au budget du Premier ministre. Les dispositions de la loi du 10 août 1992 relative au contrôle financier ne sont pas applicables à leur gestion.

Le Médiateur de la République présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.

Les collaborateurs du Médiateur de la République sont nommés par celui-ci pour la durée de sa mission. Ils sont tenus aux obligations définies par l'article 10 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. Lorsqu'ils ont la qualité de fonctionnaire de l'État ou des collectivités publiques territoriales, ils bénéficient de garanties quant à leur réintégration dans leur corps d'origine, déterminées par décret en Conseil d'État.

