

N° 118

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1973.

PROPOSITION DE LOI

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

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre SCHIÉLÉ, Pierre MARCILHACY,
Lucien de MONTIGNY et Marcel NUNINGER,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Médiateur.

Mesdames, Messieurs,

Votée dans la hâte, la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973, instituant un médiateur, recèle, en ce qui concerne, notamment, la compétence de celui-ci, un grand nombre d'imperfections et d'imprécisions qui apparaissent aujourd'hui à la lumière des premières réponses faites par le médiateur. Cette compétence, en effet, est principalement définie de façon négative.

Aux termes de l'article 6 « Toute personne physique qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article premier n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut, par une réclamation individuelle, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du médiateur.

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

On pourrait déduire des mots « n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer » que nulle réclamation n'est recevable lorsque les lois et règlements ont été correctement appliqués par l'administration ou par les tribunaux ; c'est ce qui semble résulter de la motivation invoquée par le médiateur à l'appui du rejet de certaines demandes.

Cette interprétation est à rapprocher de l'article 11, aux termes duquel « Le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle ».

Il va de soi, en effet, que la solution normale en cas de violation des lois et règlements est le recours à la justice.

On pourrait donc s'interroger sur l'interprétation qui doit être donnée des termes de l'article 11 : s'agit-il simplement d'exclure l'intervention du médiateur au sens strict du mot, c'est-à-dire le fait de se joindre à la procédure engagée devant le tribunal ? Faut-il admettre une interprétation plus large, excluant toute intervention du médiateur lorsqu'un tribunal est saisi ? Ne pourrait-on pas admettre également, comme c'est le cas en matière de pétitions déposées sur le bureau d'une assemblée parlementaire, que le médiateur ne peut être saisi lorsqu'une action judiciaire est possible ?

Cette dernière interprétation, jointe à celle précitée de l'article 6, aboutirait, en fait, à dénier toute compétence « *ratione materiae* » au médiateur, qui ne pourrait agir ni lorsque les lois et règlements ont été appliqués ni lorsqu'ils ne l'ont pas été.

C'est là méconnaître le véritable rôle du médiateur, qui ne se situe pas sur le plan du droit strict. Même lorsque les lois et règlements ont été juridiquement appliqués, il reste au médiateur à rechercher une solution en équité, et, s'il y a lieu, à proposer une modification des textes en vigueur si les résultats pratiques auxquels ils aboutissent lui semblent critiquables.

Il paraît nécessaire de le préciser expressément. De même la compétence « *ratione personae* » du médiateur paraît limitée de façon excessive par le texte voté en décembre dernier.

C'est ainsi que la limitation aux seules personnes physiques du droit de saisir le médiateur, si elle peut se justifier par la volonté d'écarter les requêtes collectives, aboutit, en fait, à priver les personnes morales d'invoquer des griefs les concernant directement, ce qui ferme notamment l'accès aux services du médiateur à toutes les entreprises exploitées sous forme sociale.

Une modification du texte semble également nécessaire sur ce point, afin de distinguer entre les recours concernant directement une personne morale — qui seraient recevables — et ceux où elle n'intervient que comme mandataire de ses adhérents — qui ne seraient pas recevables si ce n'est, éventuellement, comme recours individuels dans la mesure où la personne physique agissant au nom d'une personne morale est elle-même directement concernée.

De même, à l'article 8, aux termes duquel « 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 », il semble opportun de préciser que cette disposition n'exclut pas les recours formulés par des retraités ou par des agents dont les fonctions ont cessé pour quelque cause que ce soit, ceux-ci n'étant plus soumis au pouvoir hiérarchique de leur administration.

Une équivoque existe également au sujet des rapports entre le médiateur et les administrations publiques. Aux termes de l'article 12, « les Ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du médiateur.

« Il leur appartient à cet effet d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et, éventuellement, aux convocations du médiateur et de charger les corps de contrôle d'accomplir, dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le médiateur.

« Le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour des comptes font, sur la demande du médiateur, procéder à toutes études. »

Il semble résulter du caractère impératif du premier alinéa de cet article que les Ministres et les autres autorités publiques sont tenus d'autoriser leurs agents à répondre aux questions du médiateur. Mais les mots « il leur appartient, à cet effet, d'autoriser » laissent planer le doute à ce sujet. Aussi semble-t-il préférable d'y substituer les mots « ils ont l'obligation, à cet effet, d'autoriser », ce qui dissiperait toute ambiguïté.

Il advient, d'autre part — la Commission des Lois du Sénat a eu, à différentes reprises, à en connaître par la voie de pétitions — que l'Etat, une collectivité publique ou un autre organisme investi d'une mission de service public se refuse à exécuter une décision de justice. Cet état de choses, d'autant plus choquant pour les administrés qu'ils ne peuvent se dérober à cette exécution lorsqu'ils sont eux-mêmes condamnés, ne saurait être admis. Dans ce domaine, le médiateur semble particulièrement compétent pour intervenir. Il ne le peut, cependant, dans le silence de la loi. Aussi paraît-il nécessaire de lui donner un pouvoir d'injonction, en vue de l'exécution par l'administration des décisions de justice.

A cette occasion, il semble opportun de préciser également que le Parlement a la faculté de lui transmettre les pétitions dont il est saisi, celles-ci ayant souvent trait à ce problème de l'inexécution des décisions de justice.

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

C'est sous le bénéfice de ces observations que nous avons l'honneur de vous soumettre la présente proposition de loi, qui est ainsi rédigée :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

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

sont suivis des mots :

« ou morale ».

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

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

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

Art. 2.

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

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

Art. 3.

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

« Lorsqu'il apparaît au médiateur, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une inéquité, il peut suggérer à

l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à y remédier dans l'avenir et recommander à l'organisme concerté toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant. »

Art. 4.

L'article 11 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complété par les dispositions suivantes :

« ... mais a la faculté de recommander à l'organisme concerné toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant.

« Il peut en outre, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme concerné de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. »

Art. 5.

Dans le deuxième alinéa de l'article 12 de la loi précitée du 3 janvier 1973, les mots :

« ... il leur appartient »

sont remplacés par les mots :

« ... ils ont l'obligation ».

Art. 6.

La première phrase de l'article 14 de la loi précitée du 3 janvier 1973 est complétée par les dispositions suivantes :

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

Art. 7.

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

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