

N° 473

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 décembre 2002.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*visant à donner un statut constitutionnel
au Médiateur de la République.*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR M. GEORGES COLOMBIER,

Député.

Constitution.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En adoptant la loi du 3 janvier 1973 instituant le Médiateur, le législateur a fait œuvre de modernité. Il a créé une institution indépendante, chargée de l'amélioration des relations entre les citoyens et les administrations.

Par étapes, les caractères et compétences de cette institution ont été précisés voire étendus. La loi du 24 décembre 1976 a élargi la mission du Médiateur en l'autorisant à apprécier en équité les réclamations individuelles qui lui sont soumises et à suggérer des propositions de réformes. La loi du 13 janvier 1989 a consacré le Médiateur comme «autorité indépendante» et lui a conféré le titre de «Médiateur de la République». La loi du 6 février 1992 a harmonisé, en faveur des personnes morales, les conditions de sa saisine. Enfin, la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a donné une base législative à l'action des délégués du Médiateur de la République et étendu sa compétence en matière de réformes.

Le statut législatif du Médiateur de la République lui permet de disposer aujourd'hui, pour remplir ses missions, de pouvoirs et garanties étendus. Ce statut a atteint sa maturité.

Quatre éléments plaident dans le sens d'une insertion dans la Constitution du 4 octobre 1958 d'un titre relatif au Médiateur de la République :

- la spécificité du statut et des missions du Médiateur de la République;
- une position unique parmi les différentes instances de médiation;
- les exemples étrangers;
- le rôle du Médiateur de la République dans la démocratie de proximité et l'accès au droit.

I. – La spécificité du statut et des missions du Médiateur de la République doit être consacrée

La loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 modifiée exprime à plusieurs titres l'originalité de l'institution.

En premier lieu, elle garantit son indépendance en prévoyant que :

– dans la limite de ses attributions, le Médiateur ne reçoit «*d'instruction d'aucune autre autorité*» (deuxième alinéa de l'article 1er);

– son mandat de six ans n'est pas renouvelable, mais il est aussi irrévocable : il ne peut être mis fin à ses fonctions qu'en cas d'empêchement constaté (art. 2);

– il bénéficie d'une immunité de juridiction pénale pour tous les actes accomplis et pour toutes les opinions émises dans l'exercice de ses fonctions (art. 3);

– les articles 4 et 5, complétés par la loi organique n° 73-637 du 11 juillet 1973, apportent des garanties supplémentaires d'indépendance, tant à la personne qu'à la fonction, en instituant un régime d'incompatibilité avec des mandats électifs;

– la gestion des crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission échappe aux dispositions de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier, le Médiateur n'étant soumis qu'à l'obligation de présenter ses comptes au contrôle de la Cour des comptes (art. 15);

– les collaborateurs du Médiateur sont nommés par celui-ci pour la durée de sa mission (art. 15).

En deuxième lieu, la loi de 1973 donne au Médiateur une compétence générale qui lui permet de connaître l'activité de l'ensemble des administrations, celles de l'Etat comme des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou de tout autre organisme investi d'une mission de service public (article 1er).

En troisième lieu, elle lui accorde des prérogatives originales :

– au-delà de la faculté d'adresser des recommandations, le Médiateur de la République dispose d'un pouvoir de contrainte à l'égard des administrations et organismes publics. Il peut notamment engager une procédure disciplinaire contre tout agent responsable, à défaut d'une intervention de l'autorité compétente (art. 10) ou obtenir l'exécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée (art. 11);

– la loi n° 76-12 du 24 décembre 1976 lui a, en outre, permis de fonder ses recommandations sur l'équité lorsque les dispositions législatives sont inadaptées à un cas d'espèce, ainsi que de proposer à l'autorité compétente toutes mesures de nature à remédier à tout dysfonctionnement ou à toute iniquité et, enfin, de suggérer les propositions de réforme qui lui apparaissent opportunes en matière législative ou réglementaire (art. 9);

– cette même loi de 1976 a également prévu que les ministres et toutes autorités publiques étaient tenus d'autoriser leurs agents à répondre aux questions et convocations du Médiateur et leurs corps de contrôle à accomplir les vérifications et enquêtes qu'il demande. Elle a également précisé que les ministres et autorités publiques veillaient à ce que les injonctions du Médiateur soient suivies d'effet.

En quatrième lieu, la saisine du Médiateur de la République initialement réservée aux seules personnes physiques, a été progressivement étendue à l'ensemble des personnes morales, et le Médiateur de la République est ainsi devenu l'interlocuteur légitime de tous les administrés sans restriction dès lors qu'un parlementaire juge nécessaire de le saisir.

Au vu de ces éléments, il semble logique de consacrer l'indépendance de l'institution et la place institutionnelle singulière du Médiateur de la République au niveau de notre Constitution.

II. – La position unique du Médiateur de la République parmi les différentes instances de médiation justifie un traitement juridique spécifique

La médiation institutionnelle a connu, dans notre pays, un développement qui ne s'est pas démenti dans la dernière décennie. Au regard des réclamations reçues par le Médiateur de la République qui témoignent du succès de l'institution, il faut rappeler l'efflorescence des médiateurs ministériels, notamment au ministère de l'Économie et Finances, au ministère de l'Éducation nationale, des médiateurs dotés d'une compétence définie par la loi tels que les médiateurs bancaires ou le médiateur du service postal universel, comme des conciliateurs institutionnels dans les collectivités territoriales, ainsi qu'au sein d'entreprises chargées d'une mission de service public.

Cette profusion fait ressortir avec plus d'acuité la spécificité du Médiateur de la République déjà évoquée.

Dans notre tradition juridique, qui se fonde sur les principes posés par Montesquieu, c'est bien à la Constitution qu'il revient de déterminer les institutions qui concourent à des missions aussi essentielles que celles prévues en 1973 et à des textes de niveau inférieur qu'il incombe de prévoir les instances aux compétences plus restreintes.

III. – Les exemples étrangers plaident en faveur d'une consécration constitutionnelle

La plupart des pays européens et de nombreux autres Etats ont donné un statut constitutionnel à leur Médiateur.

Au sein de l'Union européenne, huit des quinze Etats membres, disposant à la fois d'une constitution écrite et d'un Médiateur au niveau national, ont accordé à ce dernier un statut constitutionnel. Il s'agit de l'Autriche, du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, de la Grèce, du Portugal et de la Suède. Le Royaume-Uni n'a pas de Constitution écrite et le problème ne se pose pas. L'Allemagne, l'Italie et le Luxembourg ne disposent pas de Médiateur au niveau national. En définitive, seule la Belgique, dont le Collège des Médiateurs fédéraux a également été instauré par la loi, se trouve dans une situation comparable à la France. Il est significatif que la question de la constitutionnalisation de ce Collège y soit à l'étude.

Au delà, parmi les quarante pays membres du Conseil de l'Europe, vingt ont un Ombudsman ou un Médiateur national. Parmi les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, on observe que les Ombudsmans en Croatie, en Hongrie, en Lituanie, en Norvège, en Pologne, en Roumanie et en Slovénie, disposent d'un statut constitutionnel.

Enfin, la plupart des pays qui ont institué, dans les années récentes, un Médiateur ou un Ombudsman, en Afrique ou en Amérique latine, ont garanti son existence dans leur loi fondamentale.

La France se trouve donc dans une situation paradoxale. Alors même que le Médiateur de la République sert de modèle à la création d'institutions similaires à l'étranger, il fait partie du petit nombre de ceux qui ne sont pas mentionnés dans la Constitution.

Il est également singulier que l'un des animateurs les plus actifs des réseaux internationaux des Médiateurs et Ombudsmans, qui officie dans l'un des berceaux des droits de l'homme et du citoyen comme de la démocratie, qui tient lieu de référence en la matière, qui fait partie du groupe des plus anciennes institutions de médiation publique, et fait office de consultant officiel auprès des instances internationales pour favoriser l'implantation de Médiateurs dans les nouvelles démocraties, demeure l'un des rares à ne pas voir son existence et son statut prévus et garantis par la Constitution.

IV. – Le rôle du Médiateur de la République dans la démocratie de proximité et l'accès au droit mérite d'être pleinement reconnu

Disposant d'un large réseau de délégués, 259 actuellement, répartis sur l'ensemble du territoire, dans les préfetures et sous-préfetures, comme dans les quartiers difficiles, le Médiateur de la République est devenu par son indépendance, l'un des éléments clés de la politique de proximité.

Son statut, l'écoute qu'il a vocation à accorder, en font un acteur important de toute politique de réduction des inégalités.

Il est donc une garantie essentielle de l'universalité de l'accès au droit et de la participation de tous à la vie civique comme à la démocratie.

*
* *

Parmi les propositions de réforme de la Constitution présentées le 30 novembre 1992 et soumises à la réflexion du Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, le Président de la République avait suggéré d'examiner la question de l'insertion dans la Constitution d'une institution semblable à celle du Médiateur de la République.

Le comité consultatif, dans son avis du 15 février 1993, avait estimé que *«le Médiateur de la République, institution originale et indépendante, [avait] fait depuis une vingtaine d'années la preuve de son utilité et de son efficacité»* et qu'il serait *«expédient de consacrer constitutionnellement cette institution»*.

Il était proposé d'insérer une mention relative au Médiateur de la République à l'article 13 de la Constitution, dans la liste des autorités nommées en Conseil des ministres. Une telle suggestion n'a pas été retenue, parce qu'elle n'aboutirait qu'à consacrer les seules conditions de nomination du Médiateur de la République.

Une autre voie, celle d'un titre nouveau relatif au seul Médiateur de la République, semble devoir être préférée. La place la plus adaptée semble se situer après le titre XI relatif au Conseil économique et social.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle que je vous propose d'adopter.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

Après le titre XI, il est inséré dans la Constitution un titre XI *bis* comportant un article 71-1 ainsi rédigé :

«TITRE XI BIS

«LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE

«Art. 71-1. – Le Médiateur de la République, autorité indépendante, examine, dans les conditions et selon les garanties fixées par la loi, les réclamations relatives au fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale ainsi que de tous les organismes investis d'une mission de service public et propose des réformes qui lui paraissent opportunes.»

Proposition de loi constitutionnelle de M. Georges Colombier visant à donner un statut constitutionnel au médiateur de la république, n° 473