

INTRODUCTION

Le Médiateur au service des citoyens

Quel est le rôle du Médiateur de la République ? Quelle est la place de cette institution, irremplaçable et pourtant méconnue, dans le paysage institutionnel français ? Comment tente-t-elle concrètement de résoudre les incompréhensions, les malentendus et les désaccords entre les citoyens et l'ensemble des services publics ?

C'est l'ambition de cet ouvrage que d'essayer de répondre à ces questions, en présentant des cas concrets de problèmes administratifs, assortis de commentaires et de conseils. Ces différents cas sont réels et ont fait l'objet de réclamations auprès du Médiateur de la République. Ils peuvent être simples, ils sont souvent inextricables, ils ont parfois des conséquences personnelles et humaines dramatiques. Après avoir tenté de les résoudre par les voies habituelles, les plaignants se sont adressés, en désespoir de cause et en dernier recours, au Médiateur.

*

« Nul n'est censé ignorer la loi », dit l'adage. Ce n'est, bien évidemment, plus possible. Nos sociétés évoluent très vite, à mesure que les progrès techniques bouleversent notre façon de vivre, de

communiquer et de travailler. Certes, sur le plan des relations personnelles, nous fonctionnons de plus en plus sur le mode du réseau, qui est informel et convivial, et moins sur celui du système, organisé et hiérarchique. Mais l'information que nous recevons est dominée par l'image, l'apparence, le spectacle ; nos débats publics le sont par les émotions collectives qui poussent à juger ou à légiférer dans l'urgence et sous la pression médiatique. La nécessaire réflexion le cède souvent à la précipitation et à l'absence de précaution. Les rythmes de vie s'accélèrent, on attend de chacun une efficacité et un rendement accrus et immédiats. Face à un matérialisme omniprésent, les valeurs traditionnelles, morales ou religieuses, perdent de leur force. La personne humaine se résume trop souvent à sa dimension économique de producteur et de consommateur.

À cette évolution, qui ne peut conduire qu'à la montée de l'individualisme et de l'égoïsme, et au repli sur les cercles restreints de la famille, des proches, et des communautés, les discours politiques peinent à répondre. Dans des sociétés atomisées où chacun pense, d'abord, à la défense de son intérêt personnel ou des intérêts de son groupe, avant de se préoccuper du bien commun, les desseins collectifs et les ambitions nationales n'emportent plus aussi facilement l'adhésion. La loi court le risque d'être mise de plus en plus au service d'intérêts particuliers et sectoriels. Confronté à une société faite de l'addition d'intérêts contradictoires, le législateur s'efforce de répondre à chaque situation particulière par un acharnement législatif et une inflation de textes, de lois et de règlements, au lieu de rechercher l'intérêt général. À ce compte, la loi court le risque d'être de moins en moins comprise, admise et respectée. Or, la seule force de la loi ne suffit pas et son application peut créer des situations d'injustice. Il ne s'agit pas seulement d'imposer, mais aussi d'expliquer et de convaincre, d'« humaniser » les rapports entre gouvernants et gouvernés. C'est au prix de cet

effort qu'on pourra réconcilier la loi – plus précisément, les pouvoirs publics chargés de l'appliquer – et les citoyens.

La médiation est une des réponses trouvées pour lutter contre ces dérives des sociétés modernes.

Qu'est-ce que la médiation ?

Agir en médiation, c'est d'abord se placer dans la position d'un *tiers-acteur*. La médiation se distingue, en cela, d'autres modes de résolution alternative des conflits, tels que l'arbitrage. La décision d'un arbitre s'impose en effet aux parties qui ont eu recours à lui ; elles ont voulu que leur différend soit tranché par lui et accepté, par avance, de se plier à son verdict. Le médiateur, lui, après s'être employé à renouer le dialogue, cherche à faire émerger une solution qui soit acceptable par les parties sans leur être imposée. Il leur *recommande* une voie d'issue à la crise ou au différend en leur laissant la responsabilité de s'y engager. Il recherche un résultat qui, certes, ménage les intérêts en présence mais il est avant tout sensible à l'équité, au bon sens et à une certaine justice « naturelle ».

C'est dans cet esprit qu'agit le Médiateur de la République.

Autorité indépendante, il est extérieur à l'administration, il est libre dans ses propos et dans ses actes ; autorité morale, guidée par le souci de déterminer avant tout ce qui est juste ou injuste, ses recommandations ne sont pas des décisions et ne sont ni susceptibles de recours ni obligatoirement exécutoires ; garant de l'État de droit et agissant dans le cadre strict de la loi, il peut en demander la non-application dans tel ou tel cas particulier. Il est, enfin, impartial. Il n'est pas, et se refuse à être, l'avocat du citoyen ou le procureur de l'administration.

L'institution du Médiateur, d'origine scandinave, est loin d'être propre à la France. De telles autorités existent à l'étranger sous des noms et avec des compétences différents selon les pays et

les expériences historiques. On parlera de « Médiateur » ou de « Protecteur du Citoyen » dans les pays de langue française, de « Défenseur du Peuple » en Amérique latine et, ailleurs, le plus souvent, d'« *Ombudsman* ». Mais ces institutions ont toutes des points communs.

Avant tout, l'impartialité, car le médiateur doit être étranger aux parties en présence et n'avoir pas d'intérêt direct dans ce qui les oppose. Dans le cas des conflits entre administration et citoyens, l'*Ombudsman* ou l'institution médiatrice doit donc être indépendante de tout pouvoir politique ou des intérêts particuliers. Qu'il soit élu ou nommé, le médiateur est avant tout une personne libre, ne recevant aucune instruction d'aucune autorité et dont le mandat est irrévocable et le plus souvent non renouvelable.

La médiation suppose ensuite la bonne volonté des deux parties en cause : l'administration doit être disposée à reconnaître, le cas échéant, qu'il y a eu erreur ou dysfonctionnement. Une culture administrative faite d'opacité, d'arrogance et de certitudes ne supporterait pas l'action d'un *Ombudsman*.

La médiation, enfin, et c'est ma conviction personnelle, ne doit pas avoir pour seul but de résoudre un conflit particulier. Elle doit se proposer, chaque fois qu'il se peut, de recréer du lien social. Le Médiateur ou l'*Ombudsman* agissent certes dans un cadre juridique donné – ils ne peuvent se substituer au législateur ou au gouvernement –, mais ils ne doivent pas s'interdire de dénoncer ce qui leur semble injuste, inéquitable ou simplement contraire au bon sens.

Ce pouvoir, ou plutôt ce *devoir* d'interpellation est essentiel.

L'expérience française de la médiation institutionnelle a maintenant plus de trente ans. C'est assez pour en dresser le bilan, pour en tirer les leçons.

Les discussions qui ont eu lieu en France en 1973, au moment du vote de la loi instituant un Médiateur de la République, étaient passionnées. Malgré l'ancienneté des modèles scandinave et anglo-saxon, qui avaient fait leurs preuves, l'utilité d'une telle institution était controversée. Elle n'était pas dans la tradition française ; les juridictions administratives étaient là pour assurer la défense du citoyen contre les erreurs et les abus de l'administration ; la crainte existait qu'un *Ombudsman* ne s'aventurât sur le terrain mouvant et vague de la défense des libertés individuelles et des droits de l'homme ; il pouvait, enfin, se révéler un contrôleur tatillon et un censeur des actes administratifs.

Il y avait pourtant, déjà, la prise de conscience qu'une telle institution était nécessaire. Pierre Messmer, le Premier ministre de l'époque, l'avait dit lors de sa déclaration de politique générale du 3 octobre 1972 : « L'opinion, irritée par l'inertie ou l'anonymat de certains mécanismes administratifs, apprécierait l'existence d'un pouvoir de redressement et de régulation... » Et il ajoutait : « Sans condamner, sans ordonner, le Médiateur devra, au besoin avec le concours des corps de contrôle, redresser, orienter, accélérer ce qui, sans lui, ne trouverait pas de solution. »

C'est exactement le rôle que l'institution joue depuis trente ans, tout en s'adaptant progressivement à des circonstances et à des besoins nouveaux. Le législateur, en effet, a su à la fois limiter les compétences et les champs d'intervention du Médiateur de la République et le faire avec suffisamment de souplesse pour permettre des évolutions ultérieures. Dans un premier temps, le Médiateur français a eu un rôle d'acteur dans la modernisation de l'appareil d'État. Intercesseur gracieux entre le citoyen et les administrations, il relevait les dysfonctionnements et vérifiait si l'organisme objet d'une plainte s'était, ou non, conformé à la mission de service public dont il avait la charge.

Puis sa mission s'est élargie à mesure que son utilité était vérifiée. D'abord par la mise en place de délégués, présents dans l'ensemble du territoire, et qui ont sur le terrain, au plus près des administrés, un rôle essentiel d'écoute et de conseil, facilitant l'accès au droit. Ensuite par l'introduction de la notion d'*équité*, qui permet au Médiateur non plus seulement de relever les mauvais fonctionnements de services publics, mais aussi de recommander à une administration de suspendre la stricte application des lois, quand elle est susceptible de créer, dans tel ou tel cas particulier, une injustice flagrante.

C'est une des originalités de l'institution française : il est des cas, non prévus ou non voulus par le législateur, où l'application d'un texte crée une inégalité ou une iniquité flagrante pour un citoyen ou un groupe de citoyens ; le Médiateur peut demander à l'administration, sans remettre en cause le bien-fondé de la loi, de ne pas l'appliquer dans ces cas précis. Sa mission a également été élargie par la possibilité qui lui est reconnue de suggérer des mesures visant à la simplification, l'adaptation et l'humanisation des lois et règlements. Par ce pouvoir de proposer des réformes, le Médiateur de la République française dispose d'un moyen d'agir efficacement pour la modernisation de l'administration et pour sa proximité avec les citoyens.

Le Médiateur, enfin, a de plus en plus un rôle important de « vigie » en matière de droits de l'homme, aux côtés des associations et des organisations non gouvernementales. Les progrès de la science, en particulier dans le domaine des communications et des biotechnologies, posent des questions nouvelles quant à l'intégrité, l'intimité et la dignité de chacun. Les menaces terroristes nous obligeront également à devoir arbitrer, de plus en plus souvent, entre sécurité et liberté individuelle. Dans leur définition comme dans leur mise en œuvre, les droits de l'homme sont un domaine en pleine évolution où le Médiateur, là aussi, peut faire « bouger les lignes ».

Plus de trente ans après sa création, l'institution française du Médiateur est acceptée et reconnue par l'administration et les pouvoirs publics. Mieux, elle est considérée comme une autorité morale indépendante dont les avis comptent et dont les recommandations sont le plus souvent suivies par l'administration alors même que celle-ci n'y est aucunement obligée. C'est dire le chemin parcouru depuis les premiers tâtonnements des années 1970.

Faut-il pour autant se satisfaire de ce bilan ?

À l'évidence, non.

Non, parce qu'il s'agit de répondre aux attentes de millions de nos concitoyens, de plus en plus fragilisés dans leur vie quotidienne et démunis dans leurs rapports avec des pouvoirs publics dont ils peinent à comprendre le fonctionnement. Non, parce qu'il faut contribuer au dialogue entre les populations et les pouvoirs démocratiques qu'elles ont élus, parce qu'il faut réconcilier citoyens et politique, au sens le plus noble de ce terme. Non, parce que la vie devient plus difficile, les lois et les règlements toujours plus complexes, et que le fossé semble s'élargir entre sphère publique et « société civile ».

Il y a donc une nécessité de rapprocher les citoyens de l'administration, de les réconcilier avec l'action publique, de retisser entre eux les liens sociaux et de leur redonner la conviction qu'ils sont partie prenante de cette communauté de destin qui définit une nation. Et cette nécessité, tout le montre, n'a jamais été aussi pressante. La relativisation du civisme et des repères moraux qui permettent la vie en communauté, la montée des égoïsmes, le « consumérisme » politique, la désyndicalisation, tout concourt à affaiblir le désir de « vivre ensemble » et d'adhérer à un dessein collectif, à un projet commun de société. C'est la viabilité même de notre démocratie qui est en cause.

Il y a urgence, et cette urgence crée une responsabilité pour le Médiateur de la République d'agir, à son niveau, afin de revitaliser le contrat social.

Quelle confiance, en effet, les citoyens peuvent-ils accorder à la loi quand ils la ressentent comme inéquitable ? Quand son application semble inégalitaire ? Quand les textes sont peu compréhensibles ou inapplicables ? Quand la loi, pour tout dire, en vient à être ressentie comme *injuste* ?

Citons quelques exemples, parmi beaucoup d'autres, de ces cas de dysfonctionnement administratif qui gâchent la vie quotidienne de nos concitoyens, les déconcertent, les irritent, et peuvent finir par miner la foi en la justice, la confiance dans les services publics et l'adhésion à la légalité et à l'État de droit :

– Est-il juste qu'un citoyen français, et normalement considéré comme tel toute sa vie – jusqu'à avoir été appelé sous les drapeaux –, doive justifier avec tant de difficultés sa nationalité parce qu'il est né à l'étranger ou dans un territoire ayant accédé depuis à l'indépendance ?

– Est-il juste que quelqu'un soit arrêté parce qu'il roule dans un véhicule volé à l'étranger alors qu'il l'a acheté de bonne foi et que l'administration française, faute d'accès aux fichiers européens, lui en avait délivré tous les documents nécessaires ?

– Est-il juste que le législateur prévoie des aides, en matière de logement par exemple, pour les plus démunis et que des dispositions réglementaires viennent en limiter la portée ?

– Est-il juste qu'un contrevenant présumé soit mis en demeure de payer d'abord l'amende, ce qui lui interdit ensuite toute voie de recours contre la condamnation dont il est l'objet ?

Ces questions, et tant d'autres, sont quotidiennement soumises au Médiateur de la République ; il entend les porter aussi à la connaissance du pouvoir politique, parce que c'est son devoir.

On aurait tort de penser qu'elles sont subalternes, et que chacun des problèmes qui viennent d'être évoqués – il s'agit là de cas individuels dont j'ai été saisi – n'est qu'un dysfonctionnement administratif bien modeste au regard des défis auxquels notre pays et notre société sont confrontés. Car ces problèmes, des dizaines, des centaines de milliers de nos compatriotes les vivent, je devrais dire les subissent, quotidiennement. Quand ils touchent les plus fragiles, les plus pauvres ou les moins formés de nos compatriotes, ils viennent s'ajouter à la précarité sociale et aux incertitudes économiques. Cette situation n'est pas acceptable et il faut la dénoncer.

La loi a pour objet la défense de l'intérêt général, mais j'ai aussi la faiblesse de penser qu'elle existe pour corriger certaines inégalités et, en particulier, protéger les plus faibles. Mon expérience de ces derniers mois m'a fait comprendre à quel point l'empilement des structures, la complexité et l'opacité de la machinerie administrative, le foisonnement des textes, et jusqu'à un vocabulaire technocratique que personne ne comprend, empêchait le citoyen de se sentir *protégé* par la loi. À travers les réclamations adressées au Médiateur, c'est l'image d'une certaine société qui se dessine : une société en manque de repères et qui s'interroge sur ses valeurs, une société au bord de l'explosion, marquée par le doute, l'égoïsme, le repliement sur soi, marquée par la violence croissante des rapports, aussi.

Il est urgent de redonner à cette société, la nôtre, confiance en la loi. Il est urgent de restaurer l'*autorité* de la loi, de réhabiliter, aussi, les règles de la vie commune et la croyance en un dessein collectif.

Le Médiateur s'y emploie, dans la mesure de ses moyens et des compétences que lui donne la loi.

Il faut d'abord, pour cela, une méthode, faite d'écoute mutuelle, de compréhension, de pédagogie et de transparence.

Le citoyen a trop souvent l'impression que ses arguments ne sont jamais pris en compte, alors que l'administration est beaucoup plus souvent qu'on ne croit disposée à reconnaître qu'il y a eu erreur ou dysfonctionnement de sa part. À l'inverse, le citoyen n'a pas forcément raison parce qu'il se plaint ; mais il comprendra et acceptera d'autant mieux la décision prise à son encontre qu'elle lui aura été expliquée. Rien n'est pire que l'absence de réponse ou de réaction qui caractérise trop souvent, hélas, la pratique administrative.

Il y faut aussi une volonté : celle d'utiliser pleinement les compétences et les pouvoirs dont on dispose. En proposant des réformes, par exemple. Les nombreuses plaintes individuelles dont le Médiateur est destinataire sont autant d'occasions de déceler le mauvais fonctionnement d'un service, l'inadaptation d'une mesure, un oubli dans un texte législatif. La loi du 12 avril 2000 lui permet désormais d'exercer de sa propre initiative ce pouvoir, et j'entends l'utiliser pleinement. Cette capacité d'action réformatrice est essentielle. Il ne s'agit pas, bien évidemment, de se substituer au législateur en allant contre son souhait ou en tentant de détourner l'esprit d'une loi qu'il a voulue. Il s'agit, bien au contraire, de faire en sorte que sa volonté soit pleinement respectée, parce que c'est le sens même d'une démocratie représentative.

La loi ne peut tout prévoir ; il est même souhaitable qu'elle n'ait pas cette prétention, et le pouvoir réglementaire est d'ailleurs là pour fixer, dans leur détail, les modalités d'application d'une loi. Les « angles morts » du champ d'application d'un texte, ses conséquences inévitables ou quelquefois perverses, n'apparaissent souvent que lors de sa mise en œuvre. Le Médiateur en a connaissance par les dossiers individuels qui lui sont soumis et qui lui

permettent de prendre conscience, presque en temps réel, de la nécessité de préciser, d'affiner ou au besoin de corriger la loi, sans la trahir. Car s'il est un défi, en ces temps d'inflation législative, c'est bien celui de l'évaluation des conséquences des politiques publiques. Le législateur, quelle que soit sa couleur politique, a toujours le sentiment d'agir pour le bien commun. Il veut corriger des injustices, répondre à des difficultés nouvelles, organiser, rationaliser, prévoir. Il souhaitera par exemple un dispositif de protection sociale accrue pour faire face à la précarisation et au chômage de longue durée ; mais ce dispositif pourra avoir dans certains cas la conséquence inattendue de favoriser l'assistanat et de décourager le travail. A-t-il la volonté de protéger les enfants isolés, désir légitime s'il en est ? Les textes seront aussitôt mis à profit par des réseaux de passeurs et des trafiquants d'êtres humains.

C'est dire que, par sa capacité de proposer des réformes, le Médiateur a un rôle essentiel à jouer dans l'évaluation des comportements induits par les décisions politiques.

Le Médiateur peut également user, et le fait chaque fois que c'est nécessaire, des pouvoirs d'inspection et de sanction qui lui sont reconnus. Il ne s'agit pas, encore une fois, de jouer les procureurs ou les accusateurs mais de rechercher, dans l'intérêt commun de l'administration et du citoyen, les moyens de corriger les mauvais comportements et d'avoir des services publics encore plus efficaces.

Le Médiateur de la République peut avoir un pouvoir d'influence important, à condition qu'il l'utilise. Il ne doit pas hésiter à susciter le débat public quand c'est nécessaire, comme dans le cas des mariages forcés, ou celui du risque de détournement de notre système de protection juridique de curatelle et de tutelle. Il ne

doit s'interdire ni de réfléchir sur les droits des handicapés ni d'expérimenter de nouveaux dispositifs – comme la présence de ses délégués dans les prisons – quand il estime que le principe de l'accès aux droits doit être absolument préservé. Il lui est impossible de rester à l'écart de ce qu'on appelle les « débats de société » : ils sont sans cesse présents dans les dossiers qui lui sont soumis. Il peut donc, il doit même, s'en emparer quand il estime que les tabous, ou l'absence de débats, sont préjudiciables aux liens sociaux. Il doit enfin entretenir, dans la durée, des relations constructives, empreintes de respect mutuel et de confiance, avec les administrations et les services publics, les parlementaires, les gouvernements. Il ne doit pas se substituer aux pouvoirs publics, mais il lui revient de les alerter, d'éclairer leurs choix, de prévenir les conséquences indésirables ou injustes de telle mesure, de suggérer les modifications qui pourront y être apportées.

Nous n'avons pas à rougir de la qualité des services publics français. Un effort extraordinaire de modernisation et d'adaptation a été mené par l'administration ces dernières années, qui n'est d'ailleurs pas salué suffisamment. Les femmes et les hommes qui y servent sont généralement remarquables, et par leurs compétences et par leur sens de l'État et du service public. Ils travaillent souvent dans des conditions difficiles, et sont les premiers à vouloir qu'elles évoluent, dans leur intérêt comme dans l'intérêt du public. Ils sont les premiers à avoir conscience des dysfonctionnements structurels et à désirer qu'il y soit remédié. Ils sont les premiers, enfin, à souhaiter des instructions claires, données par un pouvoir qui allie autorité, volonté politique et sens des responsabilités. C'est avec eux, dans leur intérêt et dans celui de nos services publics, qu'il faut travailler à améliorer encore le fonctionnement de l'administration.

Les différents cas présentés et commentés dans cet ouvrage ne dressent pas l'acte d'accusation des fonctionnaires et des services publics. L'humour présent çà et là n'a pour fonction que de souligner l'incroyable complexité des situations que l'administration a à traiter, à la mesure d'une société dont le fonctionnement devient, lui aussi, toujours plus compliqué. Ces cent cas dessinent aussi un constat : celui d'une société déboussolée par cette complexité, inquiète et incertaine de ses valeurs. D'une société qui a globalement soif de justice, mais dont chacun des membres est tenté d'utiliser les règles communes à des fins personnelles. D'une société où les relations sont de plus en plus marquées par la conflictualité et où la force du droit semble le céder, parfois, aux rapports de forces.

Il y a des histoires personnelles et des trajets humains derrière chacun de ces cas, même s'ils sont le plus souvent décrits avec la distance et l'austérité propres au langage juridique. Car ce ne sont pas que des « dossiers » à traiter. Le Médiateur sait bien ce qu'ils ont pu représenter, pour chaque citoyen confronté à la complexité administrative, de peines, de soucis, de jours d'inquiétudes et de nuits sans sommeil. Ce sont des éclats de vie, et on sait que les éclats peuvent blesser, cruellement.

Notre seul souci doit être de tout faire pour que les liens sociaux, le respect des lois et la confiance en la démocratie n'en soient pas, eux aussi, atteints.