

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1997-1998

24 OCTOBRE 1997

PROPOSITION DE DECRET

PORTANT CREATION
DE L'INSTITUTION DU MEDIATEUR
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
DEPOSEE PAR MME **PERSOONS** ET M. **van EYLL**

DEVELOPPEMENTS

1. Présentation de l'institution

L'administration est au service des citoyens: dès lors, ceux-ci doivent pouvoir faire appel à une administration efficace, transparente et ouverte, mais souvent l'incompréhension est de mise. A l'heure où le citoyen semble éloigné de la « res publica », le médiateur apparaît comme un vecteur important de réconciliation du citoyen avec l'administration.

« La médiation est à la mode. Que ce soit au niveau de l'Etat fédéral ou de celui des entités fédérées, dans les services publics décentralisés territorialement ou dans ceux qui le sont fonctionnellement, dans le secteur public comme dans le secteur privé partout le besoin est impérieusement ressenti de recourir à des médiateurs chargés d'améliorer le fonctionnement du service et les relations avec ses usagers. Le phénomène n'est pas propre à la Belgique: il est universel.

Dans le domaine du droit public, l'ombudsman suédois sert de modèle. L'origine de l'institution remonte à 1809. Sa création répond à un double objectif. Il s'agit d'abord de briser le monopole dont disposait jusqu'alors le Roi en ce qui concerne le contrôle de l'administration, en instaurant un contrôle concurrent du Parlement sur celle-ci. L'ombudsman est l'instrument de ce contrôle: il apparaît dans cette première fonction comme un procureur chargé de veiller à la stricte observation des lois par les services publics, en ce compris celui de la justice, et de poursuivre personnellement en justice les fonctionnaires et autres titulaires d'emplois publics qui manquent aux devoirs de leurs charges. L'ombudsman fait ainsi figure d'officier de justice.

La deuxième fonction qui lui est assignée est celle de défenseur des citoyens contre l'arbitraire de l'administration.

Pour mener à bien cette double mission, il se voit confier les pouvoirs d'investigation les plus étendus. Il peut agir d'office ou sur réclamation. Il n'a pas le pouvoir d'annuler ou de réformer; s'il constate que la mesure critiquée est illégale ou inappropriée, il se limite à en informer le fonctionnaire concerné. Ses armes sont la persuasion et la publicité. Leur efficacité est prouvée. Procureur du Parlement, défenseur du citoyen, l'ombudsman est aussi un réformateur: il invite le Parlement ou le Gouvernement à entreprendre les réformes administratives que ses investigations lui ont suggérées.

Ce modèle suédois n'a pas été importé tel quel, mais adapté à la réalité constitutionnelle, au système juridique et aux mentalités des différents pays qui l'ont adopté (1). »

L'institution du médiateur s'est fermement implantée dans le monde: l'ombudsman national aux Pays-Bas, le protecteur du citoyen au Québec, le défenseur du peuple en Espagne, l'avocat du peuple en Autriche, le pourvoyeur de justice au Portugal, le commissaire parlementaire pour l'administration en Grande-Bretagne, entre autres. La loi française du 3 janvier 1973 a institué le médiateur de la République. Celui-ci est nommé par le Président de la République en Conseil des ministres pour une durée de six ans non renouvelable:

Le médiateur de la République, autorité indépendante, a qualité pour aider les particuliers et les personnes morales (associations, syndicats, sociétés commerciales, collectivités publiques) à faire valoir leurs droits auprès des administrations considérées au sens large. Le médiateur de la République n'est cependant pas compétent pour s'immiscer dans les litiges qui mettent aux prises les personnes privées entre elles.

En 1992, les 35 123 personnes qui ont demandé le concours du médiateur de la République ont toutes tiré un avantage de leur démarche. Car, même lorsque le médiateur n'est pas compétent pour résoudre le problème posé, les réclamants bénéficient d'une information ou d'un conseil qui leur permet de mieux apprécier leur situation ou de réorienter correctement leur action: le médiateur de la République joue un rôle très actif dans l'amélioration des rapports entre les citoyens et les services publics.

En Belgique, la loi du 22 mars 1995 (*Moniteur belge* du 7 avril 1995) a instauré des médiateurs fédéraux dans le cadre du projet politique appelé nouveau administratif. Les médiateurs fédéraux sont appelés à apporter une solution aux problèmes concrets rencontrés par le citoyen-administré dans ses contacts avec les autorités administratives fédérales (les ministères, par exemple).

Le décret du 22 décembre 1994 (*Moniteur belge* du 19 janvier 1995) a créé l'institution du médiateur pour la Région wallonne.

(1) *Cfr.* Les conclusions générales de R. Andersen dans l'ouvrage « Le Médiateur », Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 259-260.

Le bien-fondé d'un service de médiation réside d'abord dans son indépendance par rapport aux autorités; il se trouve ensuite dans la facilité offerte au citoyen de s'adresser à ce service en cas de dysfonctionnements dans l'administration: l'accès au médiateur doit dès lors être rendu le plus aisé et le plus informel possible (en effet, toute personne physique ou morale peut introduire une réclamation par écrit ou oralement); la présente proposition précise cependant que la personne intéressée doit, au préalable, prendre contact avec les autorités aux fins d'obtenir satisfaction.

Le présente proposition a l'ambition de restaurer la confiance de l'administré envers l'administration par la création d'un service de médiation.

2. En Communauté française

L'objectif poursuivi par la présente proposition consiste en ce que le médiateur se présente tant comme le protecteur du citoyen qui s'estime lésé par le fonctionnement ou les décisions de

l'administration de la Communauté française, que comme un instrument de contrôle de l'administration.

Il est impératif que le service de médiation puisse intervenir de manière indépendante. Aussi, la proposition choisit de le faire désigner par le Parlement de la Communauté française et non pas de le faire relever du pouvoir exécutif.

En vue de renforcer la solidarité intrafrancophone, un collège des médiateurs francophones devrait être institué par accord de coopération: ce collège regroupera le médiateur de la Région wallonne, le médiateur de la Communauté française et le médiateur de la Commission communautaire française, s'il échet.

Cet accord de coopération visera à une meilleure concertation entre ceux-ci et à la constitution d'une charte de base des médiateurs portant notamment sur l'uniformisation des compétences, des moyens d'instruction, de la procédure d'introduction des réclamations.

C. PERSOONS.
D. van EYLL.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} institue, par décret, la fonction de médiateur communautaire. Cette fonction est exercée par une personne appartenant à un rôle linguistique français. Le Parlement de la Communauté française nomme le médiateur pour une période de six ans renouvelable une fois.

Le médiateur prête serment entre les mains du président du Parlement de la Communauté française.

La mission du médiateur est d'examiner des réclamations. Celles-ci portent généralement sur les dysfonctionnements de l'administration de la Communauté française, dont les conséquences peuvent générer des injustices pour les administrés. Les médiateurs examinent les actions des autorités sur base des réclamations des citoyens.

Le deuxième paragraphe détermine ce qu'il faut entendre par « autorité administrative ». La délimitation des compétences des médiateurs se fonde sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et également sur la jurisprudence du Conseil d'Etat en cette matière ainsi que sur la doctrine. Pour qualifier l'auteur de l'acte attaqué d'autorité administrative, le Conseil d'Etat recourt à des critères organiques et à des critères matériels. Les critères organiques sont la création de l'institution ou sa reconnaissance par l'autorité publique et la maîtrise ou le contrôle par les pouvoirs publics. Les critères matériels sont la nature de la mission de l'organisme et l'exercice d'une parcelle de la puissance publique (1).

Au vu de la pratique, de nombreuses tâches administratives sont effectuées par des attachés de cabinet. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, un collaborateur de cabinet ne peut être considéré comme une autorité administrative (2).

Article 2

Le succès de l'institution consiste pour une large part dans les qualités et les compétences du titulaire; dans la mesure où les pouvoirs de déci-

sion du médiateur apparaissent restreints et que celui-ci exerce essentiellement une « magistrature d'influence », sa personnalité et ses compétences seront déterminants dans le succès de l'institution.

L'article 2 énumère les conditions à remplir par les candidats à la fonction de médiateur. Il s'agit de conditions de nationalité, d'âge, de moralité, de formation, d'expérience et de domiciliation.

L'expérience professionnelle est la condition la plus importante de nomination. Les candidats devront être familiarisés avec le droit public, le droit administratif, le droit social ainsi qu'avec les procédures et l'organisation de l'administration.

L'appréciation de la capacité des candidats à exercer la fonction relève d'un jury institué par les présidents de groupe au Parlement de la Communauté française. L'appel aux candidats est publié au *Moniteur belge*.

Article 3

Le Parlement de la Communauté française peut révoquer le médiateur pour les raisons évoquées à l'article 3.

Article 4

L'indépendance du médiateur est consacrée par cette disposition selon laquelle des fonctions incompatibles avec la fonction de médiateur ne peuvent être exercées pendant la durée du mandat.

Article 5

Une caractéristique essentielle du médiateur réside dans son indépendance d'action. En vue de l'exercice indépendant de ses attributions, il est indispensable que le médiateur ne doive pas se conformer aux instructions d'autres autorités.

Cet article met en place également un régime d'immunités garantissant au médiateur son indépendance.

L'objectif de cet article est le suivant: si le médiateur est indépendant des parties à la cause, il pourra remplir avec efficacité sa mission conciliatrice. S'il n'est pas indépendant, il

(1) *Cfr.* J. Salmon, *Le Conseil d'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 223.

(2) CE Hautot, n° 582 du 24 novembre 1950; CE Michel n° 5478 du 1^{er} février 1957; CE Geiger n° 8816 du 3 octobre 1961.

n'aura ni la confiance du citoyen ni celle de l'administration. Sa mission sera, dans ces conditions, vouée à l'échec.

Article 6

Le médiateur établit un règlement d'ordre intérieur qui détermine les modalités de traitement des réclamations. Ce règlement est approuvé par le Parlement de la Communauté française.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du service de médiation sont inscrits au budget des Dépenses du Parlement de la Communauté française.

Le Parlement de la Communauté française nomme et révoque les membres du personnel qui assistent le médiateur dans l'exercice de ses fonctions. Le médiateur dirige son personnel.

Le statut et le cadre du personnel sont arrêtés par le Parlement de la Communauté française sur proposition du médiateur.

Article 7

Toute personne intéressée a accès au médiateur. Un intérêt, au sens juridique du terme, n'est pas requis, une implication à l'affaire est cependant exigée.

Une interprétation extensive de la notion de personne concernée pourra être donnée par le médiateur. Une personne concernée peut aussi bien être une personne physique qu'une personne morale.

Des groupes d'intérêt qui introduisent une réclamation relative à une matière qui relève de leurs objectifs sociaux, sont à considérer comme étant des personnes privées.

Les faits et comportements émanant des autorités administratives peuvent faire, si le réclamant les juge incorrects, l'objet d'une enquête. Le fait que des autorités omettent d'agir peut également faire l'objet d'une réclamation. Une réclamation peut, par exemple, être formulée dans le cas où une autorité refuse d'exécuter une décision judiciaire. Le médiateur peut en recommander l'exécution et lorsque l'autorité persiste dans son refus, rendre publiques ses constatations dans son rapport. L'accès au médiateur doit être aussi informel que possible. La réclamation peut être introduite oralement ou par écrit.

Article 8

Cet article organise un filtre général qui a pour but dans certains cas de déclarer une réclamation irrecevable.

Le médiateur apprécie la recevabilité des réclamations et les refuse dans les hypothèses prévues à l'article 8.

L'examen de la recevabilité s'impose afin de ne pas surcharger le service et afin d'inciter les citoyens à être vigilants dans la défense de leurs intérêts.

Le médiateur a l'obligation d'informer les réclamants et les autorités concernées de l'introduction et du suivi des réclamations.

Le réclamant doit, en tout état de cause, être informé du refus de traiter la réclamation au fond et ce refus doit être motivé. L'autorité concernée doit, pour sa part, être informée de ce qu'une réclamation la concernant est à l'instruction.

Article 9

L'article 9 définit les pouvoirs du médiateur.

Ces pouvoirs se justifient et s'apprécient par rapport aux besoins de traitement des réclamations. Le médiateur peut poser des questions, imposer des délais de réponse, consulter et se faire communiquer des documents, se transporter sur les lieux, entendre des fonctionnaires et se faire assister d'experts.

Il se peut que, dans l'exercice de sa mission, le médiateur se voie opposer le secret professionnel par l'agent auquel il réclame des renseignements. Pour que le médiateur soit à même de remplir sa mission, il semble nécessaire de lever le secret professionnel à son égard, compte tenu de ce que l'article 12 de la proposition lui rend applicable l'article 458 du Code pénal et qu'il lui est interdit de révéler ce qu'il aura connu au cours de sa mission.

Article 10

La réclamation n'a pas pour effet de se substituer aux recours juridictionnels ou administratifs organisés par la loi. Le médiateur n'est pas un organe juridictionnel. La suspension du traitement de la réclamation ne vaut que pour autant que la réclamation auprès du médiateur et le recours introduit aient le même objet; le traitement d'une réclamation ne suspend pas, par ailleurs, les délais des recours.

Article 11

Cet article règle la fonction consultative du médiateur ainsi que ses contacts avec le réclamant.

Le médiateur communiquera également ses constatations au réclamant lorsqu'il conclut que

les autorités se sont correctement comportées dans la matière qui faisait l'objet de son enquête.

Article 12

Cet article soumet le médiateur et son personnel au secret professionnel. Dans les rapports à publier, les faits et constatations seront également traités avec la discrétion requise.

Article 13

Cet article détermine la position du médiateur à l'égard des autorités administratives.

Article 14

Le médiateur rédige annuellement, sur base de ses constatations, un rapport sur ses activités. Ces rapports seront adressés au Parlement de la Communauté française et seront rendus publics. S'il l'estime utile, il peut établir des rapports intermédiaires trimestriels sur des problèmes

spécifiques. Le but est d'organiser une évaluation répétée à intervalles réguliers.

L'identité des réclamants ou des membres du personnel des autorités ne peut être mentionnée dans les rapports annuels ou intermédiaires, sans que cela empêche l'identification du service concerné.

Les rapports sont discutés en commission du Parlement de la Communauté française. Celui-ci fixera les pouvoirs de cette commission. Celle-ci pourra requérir à tout moment la présence du ministre concerné, décider de mener une enquête sur le fonctionnement d'une autorité administrative ou demander au médiateur de procéder aux investigations dont elle a décidé le principe.

Article 15

Cet article règle le statut pécuniaire du médiateur.

Article 16

Cet article n'appelle aucun commentaire.

PROPOSITION DE DECRET

PORTANT CREATION DE L'INSTITUTION DU MEDIATEUR

Article 1^{er}

§ 1^{er}. Le Parlement de la Communauté française nomme un médiateur pour une période de six ans renouvelable une fois.

Dans les conditions fixées par le présent décret, le médiateur, autorité indépendante, reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des autorités administratives de la Communauté française dans leurs relations avec les administrés.

Avant de commencer à exercer ses fonctions, le médiateur doit prêter serment entre les mains du président du Parlement de la Communauté française de la manière suivante: «Je jure de m'acquitter des devoirs attachés à mes fonctions en toute conscience et impartialité.»

§ 2. Pour l'application du présent décret, on entend par autorité administrative de la Communauté française: une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui relève de la compétence de la Communauté française.

Art. 2

Pour pouvoir être nommé médiateur, le candidat doit:

- 1° Posséder la nationalité belge.
- 2° Etre de conduite irréprochable et jouir des droits civils et politiques.
- 3° Détenir un diplôme donnant accès à des fonctions de niveau 1 des administrations de l'Etat.
- 4° Justifier d'une expérience utile d'au moins cinq ans dans le secteur public.
- 5° Etre âgé de 35 ans au moins.
- 6° Avoir son domicile dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.
- 7° Avoir réussi un examen portant sur la connaissance du français, qu'il justifie par la production de son diplôme prouvant qu'il a subi les épreuves d'études moyennes du degré supérieur et d'études universitaires principales en langue française.

8° Avoir réussi un examen de maturité comprenant une épreuve orale et une épreuve écrite, organisé par le Parlement de la Communauté française, devant un jury institué par les présidents de groupe au Parlement de la Communauté française. Seules peuvent participer à cet examen les personnes qui, au moment de la clôture des inscriptions remplissent les conditions fixées aux 1^o, 2^o, 3^o, 4^o, 5^o, 6^o.

L'appel aux candidats est publié au *Moniteur belge*.

Art. 3

Le Parlement de la Communauté française peut mettre fin aux fonctions du médiateur:

- 1° A sa demande.
- 2° Lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans.
- 3° Lorsque son état de santé compromet gravement l'exercice de sa fonction.

Le Parlement de la Communauté française peut révoquer le médiateur:

1. S'il exerce une des fonctions ou un des mandats visés à l'article 4.
2. Pour des motifs graves.

Art. 4

Pendant la durée de son mandat, le médiateur ne peut exercer aucune des fonctions ni aucun des mandats suivants:

1. La fonction de magistrat, notaire ou huissier de justice.
2. La profession d'avocat.
3. La fonction de ministre d'un culte reconnu ou de délégué d'une organisation reconnue par la loi qui offre une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle.
4. Un mandat public conféré par élection; de plus, il ne peut être candidat à un tel mandat pendant les quatre années qui suivent sa sortie de charge.
5. Un emploi rémunéré dans les services publics communautaires qui relèvent de ses

attributions ou un mandat public rémunéré par la Communauté française.

6. Membre du personnel des forces armées.

7. Toute fonction qui puisse compromettre le bon exercice de sa mission ou porter atteinte à son indépendance, son impartialité ou la dignité de sa fonction.

Le titulaire d'un mandat public conféré par élection qui accepte sa nomination en qualité de médiateur est démis de plein droit de son mandat électif.

Art. 5

Dans les limites de ses attributions, le médiateur ne reçoit d'instructions d'aucune autorité. Il ne peut être relevé de sa charge, 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.

Art. 6

Sur proposition du médiateur, le bureau du Parlement de la Communauté française définit le mode de fonctionnement du service de médiation, en détermine les besoins matériels, le nombre de collaborateurs qui lui est nécessaire et le statut de ses collaborateurs.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du service du médiateur sont inscrits au budget des Dépenses du Parlement de la Communauté française. Le médiateur présente ses comptes au contrôle de la Cour des comptes.

Art. 7

Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'une autorité administrative visée à l'article 1^{er} n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'elle doit assurer, peut demander, par une réclamation individuelle, écrite ou orale, que l'affaire soit portée à la connaissance du médiateur. La réclamation doit être précédée des démarches nécessaires auprès des administrations intéressées.

Art. 8

Le médiateur refuse de traiter une réclamation lorsque:

1. L'identité du réclamant est inconnue.

2. La réclamation se rapporte à des faits qui se sont produits plus d'un an avant l'introduction de la réclamation.

3. La réclamation est manifestement non fondée.

4. Le réclamant n'a manifestement accompli aucune démarche auprès de l'autorité administrative pour obtenir satisfaction.

Lorsque la réclamation a trait à une autorité administrative qui dispose de son propre médiateur, le médiateur la transmet sans délai à ce dernier.

Le médiateur informe le réclamant sans délai de sa décision de traiter ou non sa réclamation. Le refus de traiter une réclamation est motivé.

Le médiateur informe l'autorité administrative de la réclamation qu'il compte instruire.

Art. 9

Le médiateur peut fixer des délais de réponse aux agents ou aux services auxquels il adresse des questions dans l'exécution de ses missions.

Il peut de même faire toute constatation sur place, se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'il estime nécessaire et entendre toute personne intéressée.

Les personnes qui du chef de leur état ou de leur profession ont connaissance de secrets qui leur ont été confiés, sont relevés de leur obligation de garder le secret dans le cadre de l'enquête menée par le médiateur.

Le médiateur peut se faire assister par des experts.

Art. 10

L'examen d'une réclamation est suspendu lorsqu'elle fait l'objet d'un recours juridictionnel ou administratif. L'autorité administrative avertit le médiateur du recours introduit. Pour autant que de besoin, le médiateur en informe le réclamant sans délai. L'introduction et l'examen de la réclamation ne suspendent ni n'interrompent les délais de recours.

Art. 11

Le réclamant est tenu périodiquement informé des suites réservées à sa réclamation. Le médiateur s'efforce de concilier les points de vue du réclamant et des services concernés.

Il peut adresser à l'autorité administrative toute recommandation qu'il estime utile. Dans ce cas, il en informe le ministre responsable.

Art. 12

L'article 458 du Code pénal est applicable au médiateur et à son personnel.

Art. 13

Si, dans l'exercice de ses fonctions, le médiateur constate un fait qui peut valoir une sanction pénale, il en informe le procureur du Roi conformément à l'article 29 du Code d'instruction criminelle.

Si, dans l'exercice de ses fonctions, il constate un fait qui peut valoir une sanction disciplinaire, il en avertit l'autorité administrative compétente.

Art. 14

Le médiateur adresse annuellement au Parlement de la Communauté française un rapport de ses activités.

Il peut en plus faire des rapports trimestriels intermédiaires, s'il l'estime utile. Ces rapports contiennent les recommandations relatives aux mesures à prendre que le médiateur juge utiles et exposent les éventuelles difficultés que celui-ci rencontre dans l'exercice de ses fonctions.

L'identité des réclamants et des membres du personnel des autorités administratives ne peut y être mentionnée.

Les rapports sont rendus publics par le Parlement de la Communauté française.

Art. 15

Les règles régissant le statut pécuniaire des conseillers de la Cour des comptes, contenues dans la loi du 21 mars 1964 relative aux traitements des membres de la Cour des comptes sont applicables au médiateur.

Le médiateur bénéficie du régime de pension applicable aux fonctionnaires de l'administration générale. En outre, les conditions particulières suivantes sont applicables: le médiateur qui, par suite de son état de santé, n'est plus en état de remplir ses fonctions, mais qui n'a pas atteint l'âge de 65 ans, peut être admis à la retraite quel que soit son âge. La pension est calculée sur la base du traitement moyen des cinq dernières années, à raison d'un douzième par année de service en qualité de médiateur.

Art. 16

Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

C. PERSOONS.
D. van EYLL.