

N° 546

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales,*

Par M. François BONHOMME,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 699 (2017-2018) et 547 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
<b>I. ALORS QUE LA MÉDIATION EST DÉJÀ POSSIBLE SOUS DIVERSES FORMES, LA PROPOSITION DE LOI TEND À CRÉER UN CADRE JURIDIQUE PROPRE AUX MÉDIATEURS TERRITORIAUX ET À IMPOSER LEUR INSTITUTION DANS CERTAINES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET INTERCOMMUNALITÉS .....</b>	<b>8</b>
A. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT LIBRES DE METTRE EN PLACE DES MÉDIATEURS INSTITUTIONNELS POUR RÉSOUDRE À L'AMIABLE DES DIFFÉRENDS AVEC LEURS ADMINISTRÉS.....	9
B. LE DROIT EN VIGUEUR OFFRE PLUSIEURS AUTRES FORMES DE MÉDIATION VISANT À PRÉVENIR LA JUDICIARISATION DES LITIGES ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS ADMINISTRÉS.....	14
1. <i>Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, peut être saisi pour tout litige résultant du fonctionnement des collectivités territoriales portant atteinte aux droits et libertés d'une personne.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Réformée en 2016, la médiation administrative offre aussi aux collectivités territoriales un moyen de prévenir la judiciarisation des litiges.....</i>	<i>16</i>
3. <i>Le régime de la médiation de la consommation est également applicable à certaines activités des collectivités territoriales.....</i>	<i>18</i>
C. LA PROPOSITION DE LOI VISE À IMPOSER L'INSTITUTION D'UN MÉDIATEUR TERRITORIAL POUR CERTAINES COLLECTIVITÉS OU INTERCOMMUNALITÉS ET À CRÉER UN CADRE JURIDIQUE PROPRE À CETTE CATÉGORIE DE MÉDIATION .....	21
<b>II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : ENCOURAGER LE RECOURS AUX MÉDIATEURS TERRITORIAUX SANS L'IMPOSER ET RENFORCER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE D'UN NOUVEAU CADRE PROPRE À CETTE CATÉGORIE DE MÉDIATION.....</b>	<b>23</b>
A. LES INTERROGATIONS QUANT À LA CRÉATION D'UNE OBLIGATION NOUVELLE POUR CERTAINES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET INTERCOMMUNALITÉS MAIS LA VOLONTÉ D'ENCOURAGER LA MÉDIATION .....	23
1. <i>Le refus d'accroître les obligations des collectivités territoriales.....</i>	<i>23</i>
2. <i>La volonté de votre commission d'encourager le recours aux médiateurs territoriaux.....</i>	<i>24</i>
B. SAISIR L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER UN SOCLE DE RÈGLES COMMUNES FACILITANT L'ACTION DU MÉDIATEUR TERRITORIAL, TOUT EN RENFORÇANT LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DU DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA PROPOSITION DE LOI .....	25
1. <i>Mieux définir le champ de compétences et les fonctions du médiateur territorial.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Mieux garantir l'indépendance et l'impartialité du médiateur territorial.....</i>	<i>28</i>
3. <i>Mieux encadrer le régime procédural pour assurer sa transparence et sa lisibilité pour les parties.....</i>	<i>29</i>
4. <i>Supprimer le renvoi au pouvoir réglementaire.....</i>	<i>30</i>
5. <i>Approuver les moyens requis pour assurer la saisine effective du médiateur territorial.....</i>	<i>31</i>
6. <i>Adapter l'application dans le temps et en outre-mer de la proposition de loi.....</i>	<i>31</i>

<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>33</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE .....</b>	<b>47</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>49</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 5 juin 2019, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, la commission des lois a examiné le rapport de **M. François Bonhomme** et établi son texte sur la **proposition de loi n° 699 (2017-2018)** visant à instituer un **médiateur territorial** dans **certaines collectivités territoriales**, présentée par Mme Nathalie Delattre, M. François Pillet et plusieurs de leurs collègues.

Les **collectivités territoriales** sont aujourd'hui **libres de mettre en place des médiateurs institutionnels** pour résoudre à l'amiable des différends avec leurs administrés. Pour autant, dans le **silence des textes**, leurs modalités de nomination et la procédure suivie ne font **pas l'objet de garanties légales**. De surcroît, leur **institution** n'est aujourd'hui **nullement obligatoire**.

Face à ce constat, et reconnaissant l'utilité de la médiation dans les territoires, la commission des lois a adopté **neuf amendements de son rapporteur** visant à **encourager le développement des médiateurs territoriaux** et à **clarifier le cadre juridique** dans lequel ils opèrent.

Elle a tout d'abord laissé aux collectivités territoriales ou aux groupements la liberté de choisir de recourir ou non à ce dispositif, et ainsi rendu **l'institution d'un médiateur territorial facultative (article 1<sup>er</sup>)**.

Elle a ensuite souhaité **renforcer la sécurité juridique du dispositif proposé**, sans renoncer à ses objectifs.

La commission des lois a tout d'abord **mieux défini le champ de compétences** du médiateur territorial en **excluant les litiges** avec une **autre personne publique**, de nature **contractuelle** ou relevant de la **gestion des ressources humaines (article 1<sup>er</sup>)**.

Elle a complété les **garanties entourant la nomination et l'exercice des fonctions** en rendant incompatibles les fonctions de médiateur territorial avec celles d'élus ou d'agents des groupements dont serait membre une collectivité territoriale qui nommerait un médiateur (**article 1<sup>er</sup>**).

La commission des lois a aussi **clarifié le régime procédural de la médiation territoriale** en faisant de la saisine d'un tel médiateur une cause d'interruption du délai de recours contentieux (**article 1<sup>er</sup>**).

Enfin, elle a adopté des **dispositions transitoires pour les médiateurs en fonctions** à la date d'entrée en vigueur de la loi (**article 2**).

Elle a également **modifié l'intitulé de la proposition de loi** de façon à le mettre en cohérence avec son contenu.

La commission des lois a **adopté** la proposition de loi visant à favoriser le développement des médiateurs territoriaux **ainsi modifiée**.



Mesdames, Messieurs,

Faisant le constat de plusieurs dizaines de médiateurs déjà institués dans tous les niveaux de collectivités territoriales et d'une attente renouvelée de plus de proximité de la part de nos concitoyens, la proposition de loi de notre collègue Nathalie Delattre vise à encourager le développement de ce mode alternatif de règlement des litiges.

Elle poursuit pour cela deux objectifs :

- celui d'imposer l'institution d'un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, d'une part ;

- celui de créer un cadre juridique propre à cette catégorie de médiation, d'autre part.

Consacrant dans la loi une pratique existante dans les territoires, le médiateur territorial s'inscrirait toutefois dans un cadre juridique déjà bien fourni en outils de médiation destinés à résoudre à l'amiable des litiges susceptibles de s'élever entre les collectivités territoriales et leurs administrés.

Votre commission s'est donc refusée à accroître inutilement les charges des collectivités territoriales et a supprimé l'obligation d'instituer un médiateur territorial fixée à l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**.

Néanmoins, convaincue par les arguments de notre collègue Nathalie Delattre et des différentes personnes entendues par le rapporteur de l'utilité du médiateur territorial qui peut favoriser une régulation bienveillante des aléas de l'administration, votre commission a approuvé la philosophie de la proposition de loi.

Au terme d'un examen approfondi et d'un travail conjoint de votre rapporteur avec l'auteur de la proposition de loi, votre commission a donc approuvé la consécration législative d'un cadre juridique propre à cette catégorie de médiation.

Elle a toutefois souhaité en renforcer la sécurité juridique, notamment en l'articulant mieux avec les dispositifs déjà en vigueur, comme la médiation administrative.

Ainsi, elle a adopté **neuf amendements**, dont **sept à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, visant notamment à mieux :

- définir les compétences et les fonctions du médiateur territorial ;
- garantir son indépendance et son impartialité ;
- encadrer le régime procédural pour assurer sa transparence et sa lisibilité pour les parties.

Elle a également approuvé les moyens requis pour assurer la saisine effective du médiateur et adapté l'application dans le temps et en outre-mer de la proposition de loi (**articles 2 et 3**).

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.

## **I. ALORS QUE LA MÉDIATION EST DÉJÀ POSSIBLE SOUS DIVERSES FORMES, LA PROPOSITION DE LOI TEND À CRÉER UN CADRE JURIDIQUE PROPRE AUX MÉDIATEURS TERRITORIAUX ET À IMPOSER LEUR INSTITUTION DANS CERTAINES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET INTERCOMMUNALITÉS**

La proposition de loi tend à généraliser la pratique de la médiation dans les collectivités territoriales en imposant l'institution d'un médiateur territorial dans certaines d'entre elles et dans certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il serait compétent pour les différends entre ladite collectivité et ses administrés.

Cette nouvelle catégorie de médiateur consacrée par la loi s'inscrirait au sein d'un paysage où plusieurs modes alternatifs de règlement des litiges coexistent en matière administrative.

La médiation constitue un mode alternatif de règlement des différends<sup>1</sup> qui a pour objet principal de prévenir la judiciarisation de ces derniers. Elle fait intervenir un tiers, le médiateur, qui s'efforce de proposer aux deux parties une proposition de solution de leur différend, qu'elles sont ensuite libres d'accepter ou non. Le médiateur n'est en revanche pas investi du pouvoir d'imposer sa décision comme l'est le juge.

Dès lors, l'accord résultant d'une médiation est une source d'obligations des deux parties l'une envers l'autre. Il n'a toutefois pas de force exécutoire : si l'une des parties n'exécute pas l'accord volontairement, l'autre partie ne peut l'y contraindre. L'accord de médiation ne peut recevoir force exécutoire que s'il est homologué par un juge.

---

<sup>1</sup> Également dénommé mode alternatif de règlement des litiges.

Traditionnellement, la médiation diffère de la conciliation, autre mode alternatif de règlement des litiges bien connu, qui vise à rapprocher les points de vue sans forcément que le conciliateur ne propose de solution au litige. Le Conseil d'État rappelle toutefois, dans une étude de 2010 sur la médiation<sup>1</sup>, que les notions n'ont pas de raison d'être distinguées en droit, hormis le fait qu'une conciliation peut avoir lieu sans tiers ; les distinctions éventuelles entre les deux modes n'ayant d'effet que lorsque les textes attribuent à tel ou tel terme un régime juridique différent.

La médiation se distingue également de la transaction, contrat par lequel les parties mettent fin à un litige né ou à naître en se faisant des concessions réciproques<sup>2</sup>, ou encore de l'arbitrage, procédé par lequel un tiers règle le différend qui oppose plusieurs parties en exerçant la mission juridictionnelle qui lui a été confiée par celles-ci.

#### ***A. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT LIBRES DE METTRE EN PLACE DES MÉDIATEURS INSTITUTIONNELS POUR RÉSOUDRE À L'AMIABLE DES DIFFÉRENDS AVEC LEURS ADMINISTRÉS***

Conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution, certaines collectivités, en particulier les plus importantes, ont d'ores et déjà institué un médiateur, sans pour autant qu'une disposition législative ou réglementaire ne le leur impose.

L'association des médiateurs des collectivités territoriales<sup>3</sup> entendue par votre rapporteur compte ainsi quarante-et-un membres, et estime à près d'une soixantaine le nombre total de médiateurs existants dans les différents niveaux de collectivités territoriales et les intercommunalités. Parmi leurs membres, figurent en majorité des médiateurs communaux (23), départementaux (14), et un nombre très limité de médiateurs régionaux (2), intercommunal (1) ou métropolitain (1). Peuvent être cités le médiateur de la ville de Paris, celui de la ville de Bordeaux ou encore celui de la ville d'Angers, ceux des conseils départementaux de la Gironde, de Charente-Maritime ou du Cantal, ainsi que ceux des régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, ou encore celui de la métropole européenne de Lille.

---

<sup>1</sup> Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, étude du Conseil d'État remise au Premier ministre le 30 juillet 2010 à sa demande, p. 83 et 84. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Developper-la-mediation-dans-le-cadre-de-l-Union-europeenne>

<sup>2</sup> Articles 2044 et suivants du code civil.

<sup>3</sup> Elle a été créée en 2013.

**Recensement des médiateurs existants par catégorie  
de collectivité territoriale ou d'intercommunalité**

<b>Médiateurs communaux</b>	<b>Médiateur intercommunal</b>	<b>Médiateurs départementaux</b>	<b>Médiateurs régionaux</b>	<b>Médiateur métropolitain</b>
<b>Angers Bondy Bordeaux Bourges Cergy Fontenay-sous-Bois Gap La Rochelle Lille Marseille Metz Nevers Nice Pantin Paris Quimper Rueil-Malmaison Sèvres Sisteron Tarbes Tourcoing Tulle Vence</b>	<b>Communauté d'agglomération Bourges Plus</b>	<b>Ardennes Cantal Charente-Maritime Gironde Ille-et-Vilaine Maine-et-Loire Mayenne Moselle Nièvre Paris Seine-Saint-Denis Somme Val-de-Marne Val-d'Oise</b>	<b>Île de France Provence-Alpes-Côte d'azur</b>	<b>Métropole européenne de Lille</b>

*Source : site internet de l'association des médiateurs des collectivités territoriales*

Selon l'association, les matières qui donnent lieu à médiation dépendent bien évidemment des compétences du niveau de collectivité concerné : pour les communes, les différends concernent le plus souvent le stationnement, le voisinage, la voirie, le logement, l'eau et l'assainissement ou encore l'urbanisme ; pour les départements, l'aide sociale et la protection de l'enfance constituent les principaux domaines d'activité de la médiation, tandis que pour les régions, il s'agit plutôt de litiges concernant les lycées, les transports régionaux, la formation professionnelle ou encore la qualité de l'air.

Votre rapporteur note toutefois qu'aucun texte ne régit le champ de compétences des médiateurs territoriaux, qui peuvent donc être différents d'une collectivité à l'autre.

Dans le silence des textes, les modalités de nomination sont, là encore, hétérogènes. Ainsi, les médiateurs peuvent être nommés soit directement par l'exécutif local ou l'organe délibérant, pour une durée de plusieurs années qui parfois coïncide avec la durée du mandat électoral. Aucun principe d'incompatibilité n'étant légalement prévu, certains élus ou fonctionnaires sont médiateurs de leur propre collectivité, même s'il ne s'agit pas de la majorité des médiateurs. Le vivier est en partie constitué d'anciens élus ou de retraités, qui interviennent le plus souvent bénévolement, même si le profil des médiateurs semble se diversifier.

### **Les médiateurs institutionnels**

Les médiateurs institués par les collectivités territoriales peuvent se définir comme des médiateurs institutionnels, sans pour autant que ce terme ait une quelconque portée juridique.

Il existe également de nombreux autres médiateurs institutionnels, intervenant directement auprès d'administrations ou d'organismes chargés d'une mission de service public.

Depuis 2015, l'article L. 421-1 du code des relations entre le public et l'administration est venu autoriser formellement le recours à ce mode de règlement des conflits par les collectivités territoriales, sans pour autant en faire une obligation. Ainsi, « *il peut être recouru à une procédure de conciliation ou de médiation en vue du règlement amiable d'un différend avec l'administration<sup>1</sup>, avant qu'une procédure juridictionnelle ne soit, en cas d'échec, engagée ou menée à son terme* ».

Hormis ces dispositions très générales, aucun cadre juridique commun n'existe pour ces médiateurs. Certains sont institués par la loi, d'autres par le pouvoir réglementaire. Leurs modalités de nomination, tout comme la procédure suivie (saisine préalable du service administratif en cause) et les effets de la médiation (sur les délais de recours contentieux et la prescription), diffèrent d'un médiateur à l'autre.

Toutefois, ils interviennent tous gratuitement et la majorité d'entre eux sont réunis au sein du « *Club des Médiateurs de services au public* ».

Le médiateur des ministères économiques et financiers, compétent pour traiter les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers, est nommé pour trois ans par arrêté du ministre chargé de l'économie. Il impose un recours gracieux préalable à sa saisine qui n'interrompt pas les délais de recours. Il peut faire appel aux services du ministère pour l'instruction des réclamations dont il est saisi<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *L'administration, au sens du code des relations entre le public et l'administration, comprend les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale (article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration).*

<sup>2</sup> *Décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

Autre exemple, le médiateur national de Pôle emploi, institué par la loi en 2008 à l'article L. 5312-12-1 du code du travail, a pour mission de recevoir et traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de Pôle emploi. Aucun texte ne définit ses modalités de nomination. La loi précise seulement qu'il est placé auprès du directeur général de Pôle emploi. En pratique, il est nommé en accord entre le directeur général et le ministre de tutelle de cet établissement public administratif. Il est assisté par des médiateurs régionaux. Sa saisine doit être précédée d'un recours gracieux et elle n'interrompt pas, là non plus, les délais de recours contentieux.

Le médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, créé en 2007 à l'article L. 23-10-1 du code de l'éducation, est compétent pour les réclamations concernant le fonctionnement du service public de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur dans ses relations avec les usagers et ses agents. Il est assisté d'un médiateur par académie. Aucun texte ne prévoit la procédure ou ses modalités de nomination. En pratique, sa saisine doit être précédée d'un recours gracieux et elle n'interrompt pas les délais de recours contentieux.

Le code de la commande publique offre également deux modes de règlement alternatif des différends lorsqu'un litige survient dans l'application d'une clause d'un contrat ou le déroulement d'un marché public, matière qui intéresse toutes les administrations parmi lesquelles les collectivités territoriales.

Le titulaire du marché ou la personne publique peuvent solliciter les comités consultatifs de règlement amiable des litiges (CCRA), qui peuvent être national ou locaux<sup>1</sup>. Ils ont pour mission de rechercher des éléments de droit ou de fait en vue d'une solution amiable et équitable<sup>2</sup>. La saisine d'un CCRA interrompt les délais de recours contentieux pour les marchés qui sont des contrats administratifs.

Le médiateur des entreprises, nommé pour trois ans par décret du Président de la République, est placé auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. Il est compétent en cas de différend concernant l'exécution des marchés : « *Le médiateur des entreprises agit comme tierce partie, sans pouvoir décisionnel, afin d'aider les parties, qui en ont exprimé la volonté, à trouver une solution mutuellement acceptable à leur différend* »<sup>3</sup>. Sa saisine interrompt les délais de recours contentieux pour les contrats administratifs. Dans le cadre de la nouvelle mission de médiation visant à résoudre de manière transversale les différends entre les entreprises et les administrations, sa saisine interrompt les délais de recours contentieux et suspend la prescription sur le fondement de l'article L. 213-6 du code de justice administrative. Il dispose d'un réseau de 60 médiateurs dans toute la France, dont 44 médiateurs régionaux au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

*Source : commission des lois*

<sup>1</sup> Articles L. 2197-3 et R. 2197-1 et suivants du code de la commande publique.

<sup>2</sup> Les comités consultatifs de règlement amiable des litiges (CCRA) émettent un avis non contraignant au sujet des dossiers dont ils sont saisis.

<sup>3</sup> Articles L. 2197-4 et R. 2197-24 du code de la commande publique.

L'association des médiateurs des collectivités territoriales a établi une charte<sup>1</sup> destinée à régir les principes de la médiation, que les membres de l'association s'engagent à respecter, mais qui n'a aucune portée contraignante. Cette charte prévoit notamment le respect de principes déontologiques tels que l'indépendance, l'impartialité et la confidentialité du processus de médiation, qui semblent indispensable à sa crédibilité.

Cette charte délimite également la mission des médiateurs institutionnels territoriaux :

- faciliter la résolution des différends qui opposent les usagers des services publics à l'administration concernée pour éviter le recours au juge ;
- formuler des propositions pour améliorer les relations entre l'administration et les usagers, à la lumière des litiges qui leur sont soumis et des éventuels dysfonctionnements qu'ils constatent.

Cette même charte prévoit aussi la gratuité de la saisine du médiateur. Elle la subordonne à l'exercice préalable d'un recours<sup>2</sup> gracieux ou hiérarchique auprès de l'administration, qui n'aurait pas abouti ou serait resté sans réponse. Le principe établi par la charte de l'association des médiateurs des collectivités territoriales se rapproche d'une forme de recours administratif préalable obligatoire (RAPO), procédure qui existe dans certaines matières en droit administratif<sup>3</sup>. Ainsi, la plupart des médiateurs adhérents à l'association applique ce principe. En revanche, en l'absence de texte, la saisine d'un médiateur territorial n'est, par exemple, pas une cause d'interruption du délai de recours contentieux.

#### **Les recours administratifs préalables**

Conformément à l'article L. 410-1 des relations entre le public et l'administration, le recours gracieux est le recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée, tandis que le recours hiérarchique est adressé à l'autorité à laquelle est subordonnée celle qui a pris la décision contestée.

L'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique interrompt le cours du délai du recours contentieux, fixé dans la plupart des cas à deux mois (article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration). Le plus souvent, par le jeu des règles régissant les décisions d'acceptation ou de rejet de l'administration<sup>4</sup>, ce délai est interrompu pour une même durée de deux mois. Un recours contentieux est alors possible dans un nouveau délai de deux mois.

*Source : commission des lois*

<sup>1</sup> Charte des médiateurs des collectivités territoriales, consultable à l'adresse suivante : <http://www.amct-mediation.fr/la-charte-des-m%C3%A9diateurs-des-collectivit%C3%A9s-territoriales>

<sup>2</sup> L'exercice d'un recours ne suspend pas l'exécution de la décision de l'administration (Conseil d'État, 2 juillet 1982, Huglo).

<sup>3</sup> Par exemple en matière fiscale ou de contentieux militaire.

<sup>4</sup> En application de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation. Ce principe comprend toutefois de nombreuses exceptions, parmi lesquelles les demandes qui présentent le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif, desquelles sont susceptibles de relever les contestations soumises ultérieurement au médiateur territorial. Dans ce cas, le silence gardé pendant deux mois par l'administration vaut rejet.

La charte rappelle également qu'aucune médiation n'est possible sur un litige ayant déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle, puisqu'il n'est pas possible de remettre en cause l'autorité de la chose jugée.

Il n'existe toutefois pas de statistiques globales permettant d'apprécier le taux de résolution amiable des litiges grâce à l'intervention des médiateurs intervenant auprès des collectivités territoriales.

### ***B. LE DROIT EN VIGUEUR OFFRE PLUSIEURS AUTRES FORMES DE MÉDIATION VISANT À PRÉVENIR LA JUDICIARISATION DES LITIGES ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS ADMINISTRÉS***

Les médiateurs qui existent en pratique dans certaines collectivités territoriales ou intercommunalités coexistent avec plusieurs autres formes de médiation.

#### **1. Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, peut être saisi pour tout litige résultant du fonctionnement des collectivités territoriales portant atteinte aux droits et libertés d'une personne**

Les missions du Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, sont fixées dans la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. Son article 5 dispose à cet égard qu'il peut être saisi « *par toute personne physique ou morale qui s'estime lésée dans ses droits et libertés par le fonctionnement d'une administration de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme investi d'une mission de service public* ».

Un usager qui rencontrerait, par exemple, des difficultés avec le conseil départemental pour le versement d'une aide sociale peut donc tout à fait saisir le Défenseur des droits de sa situation.

Celui-ci peut procéder, conformément à l'article 26 de la loi organique précitée à la « *résolution amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation* ». À cet égard, « *les constatations effectuées et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être ni produites, ni invoquées ultérieurement dans les instances civiles ou administratives sans le consentement des personnes intéressées, sauf si la divulgation de l'accord est nécessaire à sa mise en œuvre ou si des raisons d'ordre public l'imposent* ». Il peut également proposer à l'auteur de la réclamation et à la personne publique en cause de conclure une transaction.

Le Défenseur des droits peut être saisi des agissements de personnes publiques ou privées et également s'auto-saisir.

Il ne peut en revanche pas intervenir s'il s'agit d'un litige contractuel, comme ceux relevant du champ de la commande publique ou portant sur l'exécution d'un contrat de nature commerciale, ce dernier

différend relevant du champ de la médiation de la consommation<sup>1</sup>. Il ne peut non plus être saisi de différends susceptibles de s'élever entre l'administration et ses agents à raison de l'exercice de leurs fonctions, sauf lorsque ceux-ci s'estiment victimes d'une discrimination prohibée par la loi ou un engagement international auquel la France est partie.

La saisine du Défenseur des droits au titre de ses compétences en matière de dysfonctionnement des services publics, gratuite, est soumise par la loi organique à l'accomplissement de démarches préalables auprès des personnes publiques ou des organismes mis en cause.

Comme l'indiquait notre ancien collègue Patrice Gélard sur le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, cette disposition vise « à éviter un afflux excessif de saisines relatives au fonctionnement des services publics, dont certaines pourraient être évitées grâce à une intervention directe de la personne auprès de la personne publique ou de l'organisme auquel elle reproche d'avoir lésé ses droits et libertés »<sup>2</sup>. Il s'agit en quelque sorte d'un recours administratif préalable obligatoire, procédure qui existe en certaines matières devant le juge administratif comme cela a déjà été indiqué. Selon Patrice Gélard, « cette démarche [devait] avoir un effet régulateur, conduisant à une sélection naturelle des affaires qui ont vocation à être examinées par une autorité extérieure ». Votre rapporteur note que les médiateurs territoriaux existant en pratique se sont alignés sur ce principe.

La saisine du Défenseur des droits n'interrompt ni ne suspend les délais de prescription, non plus que ceux relatifs à l'exercice de recours administratifs ou contentieux. Il ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle. Les juridictions civiles, administratives ou pénales peuvent toutefois l'inviter, d'office ou à la demande des parties, à présenter des observations écrites ou orales devant les juridictions. Il peut aussi être entendu sur sa demande, son audition par la juridiction en cause étant de droit.

Le Défenseur des droits dispose de pouvoirs étendus de vérification sur pièces et sur place. Il peut donner une forme de publicité à son intervention et faire toute recommandation qui lui apparaît utile pour assurer le respect des droits et libertés de la personne lésée et régler les difficultés soulevées devant lui ou en prévenir le renouvellement. Il est également doté d'un pouvoir d'injonction.

Pour accomplir sa mission, il dispose de près de 500 délégués répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain et en outre-mer. Le délégué général à la médiation avec les services publics assiste le Défenseur des droits dans sa mission.

---

<sup>1</sup> Voir infra.

<sup>2</sup> Rapport n° 482 (2009-2010) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 mai 2010, p. 61. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/109-482/109-4821.pdf>

Lors de son audition par votre rapporteur, l'association des médiateurs territoriaux a indiqué que les médiateurs qui en sont membres travaillent pour la plupart en étroite coopération avec les délégués du Défenseur des droits sur le territoire, afin de déterminer l'autorité la mieux à même de traiter le dossier.

## **2. Réformée en 2016, la médiation administrative offre aussi aux collectivités territoriales un moyen de prévenir la judiciarisation des litiges**

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle a unifié les modes alternatifs de règlement des litiges en matière administrative en une procédure unique de médiation<sup>1</sup>.

Auparavant, en matière administrative, la médiation avait un champ d'application très limité puisqu'elle ne concernait que les litiges transfrontaliers<sup>2</sup>. Quant à la conciliation, elle n'était que très peu réglementée<sup>3</sup>.

Les règles fixées sont, pour l'essentiel, la transposition en matière administrative des dispositions relatives à la médiation civile, commerciale et sociale prévues par la loi n° 95-128 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, modifiées en 2011 pour intégrer les modifications requises par le droit de l'Union européenne<sup>4</sup>.

### **La médiation en matière civile**

#### ***La médiation « conventionnelle » ou judiciaire***

La médiation est définie par la loi comme « *tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige* »<sup>5</sup>.

La médiation judiciaire est engagée sur proposition du juge, à l'occasion d'une action en justice pendante devant lui, tandis que la médiation conventionnelle se déroule sur le fondement du seul accord des parties, que celui-ci soit intervenu avant ou après la naissance du litige.

<sup>1</sup> Articles L. 213-1 et suivants du code de justice administrative.

<sup>2</sup> Ancien article L. 771-3 du code de justice administrative.

<sup>3</sup> L'ancien article L. 211-4 du même code prévoyait ainsi que : « Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les chefs de juridiction peuvent, si les parties en sont d'accord, organiser une mission de conciliation et désigner à cet effet la ou les personnes qui en seront chargées. »

<sup>4</sup> Ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

<sup>5</sup> Article 21 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

Conformément à l'article 2238 du code civil, la médiation suspend le cours de la prescription. Elle est soumise au principe de confidentialité et le médiateur doit accomplir sa mission en toute indépendance avec impartialité, compétence et diligence. Si les parties parviennent à un accord, il est établi un procès-verbal qui n'a force exécutoire que s'il est homologué par le juge. Ils sont désignés par chaque cour d'appel sur une liste publique.

#### ***La tentative de règlement préalable obligatoire d'un différend***

Le droit en vigueur impose aux parties l'obligation d'une tentative de règlement amiable de leur différend avant toute saisine du juge pour les contentieux de l'instance lorsque la saisine du tribunal a lieu par déclaration au greffe<sup>1</sup>, c'est-à-dire « lorsque le montant de la demande n'excède pas 4 000 euros »<sup>2</sup>. Ce règlement amiable ne peut actuellement être effectué que par un conciliateur de justice, même si une dispense existe pour les parties justifiant « d'autres diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable de leur litige ».

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice intègre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 la tentative de médiation parmi les modes de règlement admis et accroît le champ des litiges concernés (conflits de voisinage et demandes tendant au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant fixé par décret en Conseil d'État<sup>3</sup>, à l'exception des litiges relatifs aux crédits à la consommation et aux crédits immobiliers).

#### ***Le coût de la médiation***

La différence entre conciliation et médiation réside principalement dans le statut des intervenants. Le conciliateur de justice, auxiliaire du service public de la justice, effectue une conciliation bénévole alors que le médiateur est un intervenant privé, rémunéré. En effet, la médiation est en principe une activité libérale, donc payante, et les tarifs sont libres<sup>4</sup>. Les parties peuvent toutefois bénéficier de l'aide juridictionnelle.

*Source : commission des lois*

Reprenant donc la définition existante en matière civile, la médiation administrative est définie comme « tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction ».

Elle est organisée, sans limitation de domaine, à l'initiative des parties – parmi lesquelles les collectivités territoriales – avec ou sans la coopération de la juridiction, d'une part, ou à l'initiative de la juridiction, avec l'accord des parties, d'autre part.

<sup>1</sup> Article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

<sup>2</sup> Article 843 du code de procédure civile.

<sup>3</sup> Ce décret n'a pas encore été pris.

<sup>4</sup> Seuls les tarifs de la médiation familiale sont encadrés et subventionnés.

Dans un cas comme dans l'autre, des garanties sont prévues : qualités exigées du médiateur qui accomplit sa mission avec « *impartialité, compétence et diligence* », confidentialité et effet relatif de l'accord auquel parviennent les parties.

Le législateur a également fixé des règles incitatives : possibilité de saisir la juridiction aux fins d'homologuer et de donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation, possibilité de désigner un magistrat comme médiateur, interruption des délais de recours contentieux<sup>1</sup> et suspension des prescriptions, ainsi que la prise en charge par l'État des frais incombant à une partie bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

Contrairement à la saisine du Défenseur des droits ou à la pratique actuelle des médiateurs territoriaux, l'engagement d'une médiation n'est subordonné à aucune démarche préalable auprès de l'administration en cause et elle payante, sauf lorsqu'elle est un préalable obligatoire à la saisine de la juridiction.

Une procédure de médiation préalable obligatoire est d'ailleurs en cours d'expérimentation, pour une durée de quatre ans, en matière de litiges de la fonction publique et d'allocations sociales<sup>2</sup>, à peine d'irrecevabilité des recours juridictionnels en application de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 précitée. Votre rapporteur observe que le décret d'application<sup>3</sup> prévoit la liste limitative des personnes chargées d'assurer cette médiation. Aucun médiateur de collectivité territoriale n'en fait partie.

En revanche, d'après l'association des médiateurs territoriaux, certains médiateurs auraient été désignés par le juge dans le cadre de la procédure de médiation administrative à l'initiative du juge. Il en est de même d'ailleurs pour certains médiateurs institutionnels, d'après le club des médiateurs de services au public, également entendu par votre rapporteur.

### **3. Le régime de la médiation de la consommation est également applicable à certaines activités des collectivités territoriales**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, tout consommateur a le droit de recourir gratuitement à un médiateur de la consommation en vue de la résolution amiable du litige qui l'oppose à un professionnel dans le cadre de l'exécution de contrats de vente ou de prestation de services. Ce régime est issu de la directive européenne du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire

---

*1 Ces délais recommencent à courir à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur déclarent que la médiation est terminée, et ce pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois en ce qui concerne les délais de prescription, le délai de recours recommençant quant à lui à courir pour deux mois. Toutefois, lorsque le délai a été interrompu par l'organisation d'une médiation, l'exercice ultérieur d'un recours gracieux ou hiérarchique ne l'interrompt pas de nouveau, sauf s'il constitue un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux (article R. 213-4 du code de justice administrative).*

*2 Article 5 de la loi n° 2016-1547 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.*

*3 Décret n° 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux.*

des litiges de consommation, transposée en droit français aux articles L. 611-1 et suivants du code de la consommation<sup>1</sup>.

À cet effet, tout professionnel doit donc garantir à ses clients le recours effectif à un dispositif de médiation de la consommation sous peine d'amende administrative ne pouvant excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale<sup>2</sup>.

### **Le médiateur de la consommation**

Le médiateur de la consommation assure sa mission avec diligence et compétence, en toute indépendance et impartialité dans le cadre de procédures accessibles, gratuites, transparentes, efficaces et équitables.

Pendant sa mission, il ne doit être soumis à aucun lien hiérarchique ou fonctionnel vis-à-vis du professionnel. Il doit disposer d'un budget suffisant et distinct de ce dernier. Il a interdiction de travailler pour ledit professionnel pendant au moins trois ans à l'issue de sa mission.

Lorsqu'il est employé ou rémunéré exclusivement par le professionnel, sa désignation est effectuée par un organe collégial comprenant des représentants d'associations de consommateurs agréés.

Son activité est évaluée par la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation (CECMC), chargée d'établir la liste des médiateurs de la consommation, de les notifier à la Commission européenne et d'évaluer leur activité dans le temps.

*Source : commission des lois*

Entrent dans le champ d'application de la médiation de la consommation tous les litiges portant sur l'exécution d'un contrat de vente<sup>3</sup> ou de prestation de services<sup>4</sup> passé entre un professionnel et un client (consommateur), y compris ceux portant sur des prestations donnant lieu à l'application d'un « *tarif social* » ou offertes à certains publics en raison de leur situation personnelle (article L. 611-1 du code de la consommation).

Dès lors, au sens de cette définition, les litiges ne relevant pas de l'exécution d'un contrat, mais de la formation du contrat, sont exclus du champ de la médiation de la consommation. Il en est ainsi :

- des litiges portant sur l'accès à la fourniture d'une ressource : refus de raccordement à un réseau d'eau, d'énergie ou de communication ;

<sup>1</sup> Issus de l'ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, qui assure la transposition de la directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

<sup>2</sup> Article L. 641-1 du code de la consommation.

<sup>3</sup> Défini comme « tout contrat au sens de l'article 1582 du code civil, ainsi que tout contrat ayant à la fois pour objet la vente d'un bien et la fourniture d'un service, conclu entre un professionnel et un consommateur » (article L. 611-1 du code de la consommation).

<sup>4</sup> Défini comme « tout contrat ayant pour objet la fourniture d'un service par le professionnel en contrepartie duquel le consommateur s'engage à payer le prix » (même article).

- ou des litiges portant sur le refus de faire bénéficier un client potentiel d'un tarif ou d'une prestation.

Ne sont en outre pas considérés comme des litiges de la consommation ceux qui concernent les services d'intérêt général non économique, les services de santé fournis par des professionnels de la santé, et l'enseignement supérieur public (article L. 611-4 du code de la consommation).

Pour saisir un médiateur de la consommation, le consommateur doit avoir engagé une démarche préalable afin de résoudre son litige directement avec le professionnel.

Aux termes de l'article 2238 du code civil, la saisine du médiateur de la consommation suspend la prescription à compter du jour où il est saisi. En outre, lorsqu'un médiateur public<sup>1</sup> est compétent pour procéder à la médiation d'un litige de consommation, ce litige ne peut donner lieu à d'autres procédures de médiation conventionnelle, sauf existence d'une convention particulière, notifiée à la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation, qui répartit les litiges entre les médiateurs concernés.

Tous les professionnels, tant ceux du secteur privé que public, doivent ainsi mettre en place un médiateur de la consommation, soit à titre individuel, soit en se fédérant avec d'autres entreprises.

**Les collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs délégataires sont soumis à ces exigences lorsqu'ils mettent en œuvre un service public industriel et commercial, considéré comme un service marchand, dès lors que** la directive européenne n'exclut pas les « *services économiques d'intérêt général* » de son champ d'application. Telle est, d'ailleurs, l'interprétation de la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation<sup>2</sup>.

**De nombreux domaines relevant des compétences des collectivités territoriales sont donc susceptibles de relever de la médiation de la consommation**, et ce quel que soit le mode de gestion (régie ou concession) : l'eau et l'assainissement, la cantine scolaire, les musées, les transports, ou encore le logement social.

Sont ainsi concernés les litiges portant sur l'exécution d'un contrat de vente ou de prestations fournies par l'administration, directement ou indirectement, et en contrepartie desquelles l'utilisateur s'engage à verser une forme de rémunération.

Des médiateurs sectoriels ont donc été institués dans certains domaines pour répondre à ces exigences. Dans le domaine de l'eau et de

---

<sup>1</sup> Par exemple, le médiateur de l'énergie, institué par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

<sup>2</sup> Rapport d'activité 2016-2017 de la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/mediation-conso/commission-mediation/Rapport-dactivite-CECMC-2016-2017.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/mediation-conso/commission-mediation/Rapport-dactivite-CECMC-2016-2017.pdf)

l'assainissement par exemple, le médiateur de l'eau a été créé par les collectivités territoriales et les fédérations professionnelles. Selon son délégué général, entendu par votre rapporteur avec le club des médiateurs de services au public, il a reçu près de 2 835 saisines en 2018. Par ailleurs, sur les 563 avis rendus cette même année, il a fait une proposition de règlement amiable dans 73 % des cas, dont 74 % ont connu une issue positive.

Ainsi, à titre d'illustration, en matière d'eau et d'assainissement, entrent dans le champ de compétence du médiateur de l'eau les contestations de factures (régularisation, frais de pénalités, ou consommation importantes facturées sans explication de la consommation, *etc.*), la qualité du service, la qualité de l'eau. En revanche, les litiges relatifs à la fixation des tarifs de l'eau par délibération d'une collectivité ne relèvent pas de sa compétence : ils sont antérieurs à la formation du contrat. Le même raisonnement est applicable, selon votre rapporteur, aux prestations fournies dans le cadre des cantines scolaires. En principe, un dysfonctionnement dans l'exécution de la prestation de restauration relève de la médiation de la consommation, contrairement à l'application du tarif lui-même.

### **C. LA PROPOSITION DE LOI VISE À IMPOSER L'INSTITUTION D'UN MÉDIATEUR TERRITORIAL POUR CERTAINES COLLECTIVITÉS OU INTERCOMMUNALITÉS ET À CRÉER UN CADRE JURIDIQUE PROPRE À CETTE CATÉGORIE DE MÉDIATION**

Faisant le constat de plusieurs dizaines de médiateurs déjà institués dans tous les niveaux de collectivités territoriales et d'une attente renouvelée de proximité de la part de nos concitoyens, la proposition de loi déposée par notre collègue Nathalie Delattre vise à encourager le développement de ce mode alternatif de règlement des litiges. Elle poursuit pour cela deux objectifs.

Insérant un nouveau chapitre II *bis* portant création de l'article L. 1112-24 au sein du titre unique du livre I<sup>er</sup> de la première partie du code général des collectivités territoriales, l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi** vise, d'une part, à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales ou intercommunalités et, d'autre part, à créer un cadre juridique propre à cette catégorie de médiation.

Cet article impose tout d'abord « *sans préjudice des compétences du Défenseur des droits* », l'institution d'un médiateur territorial dans les communes de plus de 60 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants, les conseils départementaux et les conseils régionaux. Il rend sa création facultative pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'excédant pas ces seuils<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dans cette hypothèse, le médiateur territorial serait institué par voie de délibération de l'organe délibérant.

Il fixe ensuite le champ de compétences du médiateur territorial, dont la mission serait de « *faciliter la résolution à l'amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation, entre la collectivité ou l'établissement et les citoyens [et de] formuler des propositions visant à améliorer le service rendu par la collectivité ou l'établissement aux citoyens* ».

Son champ de compétences s'étendrait à l'égard des personnes chargées par la collectivité ou l'établissement dans lequel est institué le médiateur de l'exécution d'une mission de service public. Les modalités d'action du médiateur territorial devraient être déterminées avec l'accord de toutes les collectivités ou établissements concernés en cas de mise à disposition, de regroupement de services ou de services communs. Seraient en revanche exclus les litiges entre les collectivités ou établissements et leurs agents.

L'**article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi détermine également les modalités de désignation du médiateur territorial. Il serait désigné pour une durée de cinq ans, renouvelable une fois, et ne pourrait être révoqué par son autorité de nomination qu'en « *cas de manquement grave à ses obligations légales ou d'incapacité définitive à exercer son mandat* ». Il prévoit un régime d'incompatibilités avec les fonctions de fonctionnaire territorial ou d'élu au sein de la même autorité de nomination. Il formalise aussi le principe déontologique selon lequel le médiateur « *exerce ses fonctions en toute indépendance* », ce qui a pour conséquence que « *dans la limite de ses attributions, il ne reçoit aucune instruction de la collectivité ou de l'établissement* » qui l'a désigné.

Il encadre la procédure de saisine du médiateur territorial, en permettant à toute personne physique ou morale « *qui s'estime lésée par le fonctionnement* » d'une administration entant dans son champ de compétence de le saisir gratuitement. Ledit médiateur pourrait aussi se saisir d'office « *d'une situation qui serait portée à sa connaissance* » dans son champ de compétence. Le médiateur ne pourrait en revanche être saisi d'un différend dès lors que le litige est portée devant une juridiction, ni ne pourrait remettre en cause une décision juridictionnelle.

Enfin, l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi** donne au médiateur territorial les moyens de son fonctionnement : la collectivité territoriale ou l'établissement de rattachement devrait mettre à sa disposition « *les moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice de ses fonctions* ». En outre, afin de faciliter la connaissance du médiateur par les administrés susceptibles de le saisir, elle serait tenue d'informer les usagers de son existence. Le médiateur territorial, afin de rendre compte de son activité, lui remettrait chaque année un rapport.

Les modalités d'application de l'article seraient renvoyées au pouvoir réglementaire par décret en Conseil d'État.

L'**article 2 de la proposition de loi** prévoit son entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> janvier 2021, et son **article 3** applique ses dispositions en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. L'**article 4 de la proposition de loi** compense ses conséquences financières par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création d'une taxe additionnelle sur le tabac pour compenser la perte de recettes en résultant pour l'État, ainsi qu'une majoration de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions.

## **II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : ENCOURAGER LE RECOURS AUX MÉDIATEURS TERRITORIAUX SANS L'IMPOSER ET RENFORCER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE D'UN NOUVEAU CADRE PROPRE À CETTE CATÉGORIE DE MÉDIATION**

Suivant son rapporteur, votre commission a **adopté neuf amendements** - dont sept à l'article 1<sup>er</sup> - de la proposition de loi afin **d'encourager le développement des médiateurs territoriaux sans pour autant l'imposer** aux collectivités territoriales.

### ***A. LES INTERROGATIONS QUANT À LA CRÉATION D'UNE OBLIGATION NOUVELLE POUR CERTAINES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET INTERCOMMUNALITÉS MAIS LA VOLONTÉ D'ENCOURAGER LA MÉDIATION***

#### **1. Le refus d'accroître les obligations des collectivités territoriales**

Compte tenu des seuils prévus à l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, outre les conseils départementaux et les conseils régionaux, l'obligation d'instituer un médiateur territorial concernerait 94 communes de plus de 60 000 habitants et 123 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants<sup>1</sup>.

Entendue par votre rapporteur, l'association des médiateurs des collectivités territoriales approuve ces dispositions, qu'elle considère limitées à raison des seuils, et indispensable au développement des médiateurs territoriaux.

Toutefois, cette obligation constituerait une contrainte nouvelle pour les collectivités territoriales, alors que votre rapporteur observe que le Sénat est attentif à ne pas accroître inutilement leurs obligations.

Consultée par votre rapporteur, l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) suggère d'ailleurs de laisser les élus apprécier localement leurs besoins en fonction de leur situation. Elle les informe d'ailleurs régulièrement de la possibilité de créer des médiateurs. Ce

---

<sup>1</sup> Données au 1<sup>er</sup> janvier 2019, direction générale des collectivités locales.

n'est donc pas l'outil qu'elle remet en cause, mais bien le caractère obligatoire qu'instaure la proposition de loi.

Sans même se prononcer sur la pertinence des seuils envisagés<sup>1</sup>, votre commission n'estime pas souhaitable que la loi impose l'institution d'un médiateur territorial dans certaines collectivités afin de laisser celles-ci libres de s'organiser en la matière en fonction de leurs besoins locaux.

Suivant son rapporteur, elle a donc adopté un **amendement COM-8** supprimant cette obligation nouvelle à l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**.

Votre commission a toutefois considéré que la proposition de loi pouvait permettre d'encourager ce mode de résolution amiable des différends.

## **2. La volonté de votre commission d'encourager le recours aux médiateurs territoriaux**

Convaincu par notre collègue Nathalie Delattre tout comme par les retours d'expérience des personnes qu'il a entendues, votre rapporteur estime que les **collectivités territoriales ont tout intérêt, lorsqu'elles en ont la possibilité, à instituer un médiateur territorial**.

La médiation peut parfois susciter des réticences, par peur de voir un tiers s'immiscer dans les affaires courantes de la collectivité, et renvoyer une impression d'échec dans la gestion d'un dossier.

Au contraire, selon votre rapporteur, le médiateur territorial est un facilitateur, régulateur bienveillant des aléas de la vie administrative, mode souple de résolution des conflits fort utile tant pour les élus que pour les administrés. Grâce à son action, des complications et des conflits juridiques peuvent être évités, tant pour les administrés et l'administration, que pour les juridictions administratives qu'il peut contribuer à désengorger.

Compte tenu de l'utilité de la médiation dans les territoires, votre rapporteur a donc estimé opportun de **consacrer dans la loi la faculté offerte aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'instituer un médiateur territorial**, lorsqu'ils recourent à une procédure de médiation telle que le permet l'article L. 421-1 du code des relations entre le public et l'administration, *« en vue du règlement amiable d'un différend avec l'administration, avant qu'une procédure juridictionnelle ne soit, en cas d'échec, engagée ou menée à son terme »*.

Approuvant cet objectif, votre commission a adopté des dispositions en ce sens dans le même **amendement COM-8** à l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, portant création d'un nouvel article L. 1116-1 au sein du code général des collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> Le seuil envisagé pour les communes n'est pas communément utilisé. En effet, aucune disposition du CGCT ne s'applique aux communes de plus de 60 000 habitants. Le seuil habituellement utilisé est celui de 50 000 habitants.

En revanche, votre commission n'a pas jugé utile de préciser que cette faculté s'exerce « *sans préjudice des compétences du Défenseur des droits* », comme le prévoyait la proposition de loi – l'article L. 421-1 précité du code des relations entre le public et l'administration ne le prévoit d'ailleurs pas. Le Défenseur des droits tirant ses compétences d'une loi organique, le législateur ne peut y déroger par une loi ordinaire.

Afin de tirer les conséquences de la suppression de cette obligation, votre commission a en outre accepté, par un **amendement COM-16** de son rapporteur, de modifier l'intitulé de la proposition de loi pour le mettre en cohérence avec l'objectif poursuivi de « *favoriser le développement des médiateurs territoriaux* ».

**B. SAISIR L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER UN SOCLE DE RÈGLES COMMUNES FACILITANT L'ACTION DU MÉDIATEUR TERRITORIAL, TOUT EN RENFORÇANT LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DU DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA PROPOSITION DE LOI**

Dès lors qu'un médiateur territorial serait institué, votre commission a jugé opportun de légiférer pour préciser les modalités de recours à cette médiation, ainsi que la proposition de loi y invite, en délimitant le champ de compétences du médiateur territorial, en formalisant les garanties nécessaires à son indépendance, et en créant un embryon de régime procédural commun. Ce faisant, serait consacré le socle commun de la médiation territoriale.

Toutefois, la rédaction de la proposition de loi soulève plusieurs difficultés d'articulation avec le droit en vigueur auxquelles votre rapporteur, dans le cadre d'une réflexion conjointe avec notre collègue Nathalie Delattre, a tenté de remédier.

**Suivant ses propositions, votre commission a donc adopté plusieurs amendements tendant à renforcer la sécurité juridique du dispositif proposé sans remettre en cause ses objectifs.**

**1. Mieux définir le champ de compétences et les fonctions du médiateur territorial**

Votre commission a approuvé le principe retenu à l'**article 1<sup>er</sup> de proposition de loi** de définir le champ de compétences du médiateur territorial et ses attributions. Elle a inséré les dispositions correspondantes au sein du deuxième paragraphe du nouvel article L. 1116-1 du code général des collectivités territoriales que tend à créer la proposition de loi.

Sur proposition de son rapporteur, outre plusieurs modifications d'ordre rédactionnel, votre commission a adopté un **amendement COM-9** à l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, précisant le champ de compétences du médiateur territorial sur deux points.

Sans modifier leur portée, elle a regroupé plusieurs dispositions figurant à divers endroits de la proposition de loi et a confirmé la compétence du médiateur territorial pour les litiges relevant des domaines de compétences de la collectivité territoriale ou du groupement qui l'a institué. Ainsi, il pourrait être saisi par toute personne physique ou morale s'estimant lésée par le fonctionnement de l'administration de la personne publique qui l'a institué.

Par le même **amendement COM-9 à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, votre commission a en revanche formellement exclu de son champ de compétences les litiges avec une autre personne publique, les litiges de nature contractuelle et les litiges internes relevant de la gestion des ressources humaines. Le texte initial n'excluait que cette dernière catégorie de litiges.

Une procédure spécifique de médiation préalable obligatoire fait actuellement l'objet d'une expérimentation dans certains litiges de la fonction publique territoriale<sup>1</sup>. Suivant son rapporteur, votre commission a jugé plus sage d'attendre la fin de ce processus avant de légiférer. De même, votre rapporteur a émis de sérieuses réserves sur l'opportunité même de l'inclure à terme dans le champ de compétences du médiateur territorial. En effet, en dépit de la pratique de médiateurs créés dans certaines collectivités territoriales, qui traitent des litiges internes relatifs aux ressources humaines, votre rapporteur estime que la médiation territoriale a vocation à réguler les relations entre les collectivités territoriales et leurs administrés, non pas à gérer des difficultés internes. Certaines collectivités instaurent un médiateur interne chargé de gérer ce type de difficultés, ce que votre rapporteur juge plus adapté.

Quant à l'exception contractuelle adoptée par votre commission, elle tend à couvrir les litiges relevant des dispositions du code de la commande publique et ceux relevant de la médiation de la consommation. D'ailleurs, ces litiges peuvent parfois impliquer des établissements publics industriels et commerciaux, dont le contentieux avec les usagers relève des juridictions judiciaires.

Ainsi, une entreprise ne pourrait saisir le médiateur territorial de difficultés relatives à un marché public qu'elle opère pour le compte d'une collectivité territoriale. Votre rapporteur estime plus logique qu'elle saisisse les dispositifs existants tels que les comités consultatifs de règlement amiable des litiges (CCRA) ou le médiateur des entreprises, compétents en matière de marchés publics<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 5 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle et décret n° 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux.

<sup>2</sup> Voir supra.

De la même manière, un usager ne pourrait non plus saisir le médiateur territorial pour une difficulté de fonctionnement du réseau d'eau potable de sa commune, qu'il soit géré en régie ou délégué à une entreprise privée. Ce litige relève de la médiation de la consommation<sup>1</sup>. Rien n'interdit *a priori* que le médiateur territorial soit aussi reconnu comme médiateur de la consommation, mais il faudrait pour cela qu'il en respecte les exigences, distinctes de celles prévues par la présente proposition de loi<sup>2</sup>. Par souci de réalisme et de commodité, votre commission a préféré, à ce stade, exclure ce type de litige de son champ de compétences.

Toutefois, votre commission a été attentive à inclure dans le champ de compétences du médiateur territorial les litiges entre un usager et une personne chargée d'une mission de service public par la personne publique, lorsqu'ils ne relèveraient d'aucune des catégories précédemment exclues. Votre rapporteur estime que de tels litiges, s'ils ne relèvent pas de la médiation de la consommation, doivent naturellement revenir au médiateur territorial : il en est ainsi de difficultés entre un usager et une association chargée par une commune de proposer des activités périscolaires gratuites aux enfants, ou d'un litige portant sur l'accès à la fourniture d'une ressource<sup>3</sup>.

Votre commission s'est toutefois interrogée sur la pertinence de l'exclusion de l'ensemble des relations contractuelles, ne faudrait-il pas tout de même que le médiateur territorial puisse demeurer compétent pour certaines d'entre elles ? À ce stade, elle a préféré en rester à la rédaction proposée par son rapporteur, au bénéfice de la poursuite de sa réflexion sur ce sujet.

S'agissant de la mission confiée au médiateur territorial, votre commission a approuvé l'esprit figurant dans le texte initial : procéder à la résolution amiable des différends d'une part, et formuler des propositions pour améliorer le « *fonctionnement de l'administration* » et non « *le service rendu aux citoyens* », d'autre part, par parallélisme des formes avec la compétence définie par l'article 1<sup>er</sup>. Elle a aussi précisé la définition de la médiation, sur le modèle des dispositions existantes en matière civile et administrative.

Par le même **amendement COM-9 à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, elle a également fait du médiateur territorial le correspondant du Défenseur des droits, légalisant une situation de fait, puisqu'aujourd'hui la plupart des médiateurs territoriaux dialoguent avec les délégués du Défenseur des droits pour assurer la complémentarité de leur action sur le terrain.

---

<sup>1</sup> Voir supra.

<sup>2</sup> Voir supra partie I.

<sup>3</sup> Refus de raccordement à un réseau d'eau, d'énergie ou de communication, refus d'accorder un tarif spécial.

Enfin, votre commission a jugé logique que, comme le fait la proposition de loi, le médiateur institué au sein d'une collectivité territoriale soit compétent pour connaître des litiges résultant de l'action ou du fonctionnement d'un service mis à disposition, d'un service unifié ou d'un service commun lorsque celui-ci agit pour la collectivité.

## **2. Mieux garantir l'indépendance et l'impartialité du médiateur territorial**

Afin d'assurer la crédibilité des médiateurs territoriaux, votre commission a approuvé les dispositions de la proposition de loi figurant à son **article 1<sup>er</sup>** et visant à entourer de garanties les conditions de sa désignation, d'une part, et l'exercice de ses fonctions, d'autre part.

En premier lieu, par l'adoption d'un nouvel **amendement COM-10** de son rapporteur à l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, elle a procédé à plusieurs modifications d'ordre rédactionnel au sein du troisième paragraphe de l'article L. 1116-1 du code général des collectivités territoriales nouvellement créé, s'agissant du régime d'incompatibilités des fonctions de médiateur territorial avec celles d'élu et d'agent de la collectivité territoriale ou du groupement instituant ledit médiateur. Votre commission a jugé que le risque d'être « *juge et partie* » était trop grand. Sans préjuger des qualités personnelles de chacun, la théorie des apparences, selon laquelle il ne suffit pas que l'indépendance ou l'impartialité existe, mais qu'il faut « *qu'elle se voit* », exige un régime d'incompatibilités minimal. Votre commission l'a d'ailleurs complété en prévoyant une incompatibilité identique pour les élus ou agents des groupements d'une collectivité territoriale qui désignerait un médiateur. Elle a estimé qu'il serait tout aussi incohérent de permettre à un élu d'un groupement dont une collectivité territoriale est membre d'être médiateur de ladite collectivité.

Votre commission a approuvé le principe d'une nomination pour une durée de cinq ans renouvelable une fois, déconnectée du mandat municipal de six ans, ce qu'elle a jugé sain.

Elle a en outre estimé opportun de laisser à la libre appréciation de la collectivité ou du groupement le choix de l'autorité compétente pour la nomination du médiateur. Certains de nos collègues ont toutefois fait part de leur préférence pour une nomination par l'organe exécutif. Dans le même esprit, elle n'a pas souhaité déposséder l'autorité instituant le médiateur du pouvoir de le nommer, alors même que cela pourrait sembler une atteinte à son indépendance. Votre commission a considéré que la prohibition des instructions données par ladite autorité au médiateur territorial, telle que le prévoit la proposition de loi, pouvait parer à cette critique. Votre rapporteur observe d'ailleurs que la situation est identique pour la majorité des autres médiateurs institutionnels.

Il s'est également interrogé sur l'opportunité d'imposer aux élus la vérification du casier judiciaire de l'aspirant médiateur territorial, comme cela existe en matière civile sur le fondement de l'article 131-5 du code de procédure civile<sup>1</sup>. Votre rapporteur relève toutefois qu'une telle exigence n'existe pas en matière de médiation administrative. Par souci de cohérence et à titre conservatoire, il n'a pas proposé à votre commission de le prévoir à ce stade.

Par ailleurs, votre commission a considéré que le médiateur territorial exerçait « *des fonctions* » et non « *un mandat* » au sein de la personne publique l'instituant et a harmonisé les termes de la proposition de loi en ce sens, sans préjuger en rien des conditions juridiques d'emploi ou de défraiement du médiateur territorial. De la même façon, elle a substitué le terme de « *nomination* » à celui de « *désignation* », plus clair.

En second lieu, par le même **amendement COM-10**, votre commission a renforcé les garanties entourant l'exercice des fonctions de médiateur territorial.

En effet, si les principes d'impartialité et d'indépendance régissant l'exercice des missions confiées aux médiateurs territoriaux sont inscrits dans la charte des médiateurs des collectivités territoriales établie par leur association (AMCT), cette charte n'a toutefois aucune valeur normative.

Dès lors, poursuivant le même objectif, mais considérant utile de consacrer dans la loi un corpus de principes déontologiques, votre commission a complété le principe d'indépendance du médiateur territorial fixé par le texte initial en soumettant l'exercice de ses fonctions aux conditions prévues à l'article L. 213-2 du code de justice administrative : impartialité, compétence, diligence et confidentialité tant pour lui que les parties, sauf pour des motifs d'ordre public ou si la résolution du litige en dépend<sup>2</sup>.

### **3. Mieux encadrer le régime procédural pour assurer sa transparence et sa lisibilité pour les parties**

Votre commission a souhaité, adoptant un nouvel **amendement COM-11** de son rapporteur à **l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, mieux encadrer la procédure de médiation dans le but d'assurer sa transparence et sa lisibilité pour les parties.

---

<sup>1</sup> Puisqu'il s'agirait d'une obligation faite aux collectivités territoriales, ces dispositions relèveraient en effet de la loi et non pas du règlement comme pour la médiation civile.

<sup>2</sup> Sauf en présence de raisons impérieuses d'ordre public ou de motifs liés à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant ou à l'intégrité physique ou psychologique d'une personne ; ou lorsque la révélation de l'existence ou la divulgation du contenu de l'accord issu de la médiation est nécessaire pour sa mise en œuvre (article L. 213-2 du code de justice administrative).

Modifiant le quatrième paragraphe de l'article L. 1116-1 du code général des collectivités territoriales qui serait créé par la proposition de loi, elle a en premier lieu donné à la saisine du médiateur territorial les mêmes effets juridiques que ceux prévus à l'article L. 213-6 du code de justice administrative : interruption des délais de recours contentieux et suspension des prescriptions.

Dans le même esprit, elle a rendu en deuxième lieu applicables à l'accord résultant de la médiation territoriale deux autres principes prévus aux articles L. 213-3 et L. 213-4 du code de justice administrative selon lesquels :

- d'une part, il ne peut porter atteinte à des droits dont les parties n'ont pas la libre disposition ;

- d'autre part, le juge peut toujours homologuer un tel accord et lui donner force exécutoire.

Votre commission a en revanche écarté l'idée de subordonner la saisine du médiateur à une démarche de contestation préalable auprès du service administratif concerné, préférant laisser à l'autorité instituant le médiateur territorial le libre choix de l'imposer ou non.

En troisième lieu, elle a précisé qu'il pouvait être fait exception à l'absence de compétence du médiateur territorial dès lors qu'un litige est porté devant une juridiction, lorsque des dispositions légales le permettent. En effet, une prohibition trop large risquerait d'empêcher le jeu des articles L. 213-7 et L. 213-8 du code de justice administrative qui permettent au juge, lorsqu'il est saisi d'un litige, d'ordonner une médiation et, le cas échéant, de la confier à un tiers qui peut être un médiateur territorial.

En quatrième lieu, elle a supprimé la faculté d'auto-saisine du médiateur territorial, considérant inopportun qu'il se prononce sur des litiges individuels sans même avoir l'accord de l'administré ou de l'administration en cause, principe cardinal de la médiation.

Enfin, sans modifier le principe selon lequel la saisine du médiateur territorial est gratuite, le même **amendement COM-11** tire les conséquences du regroupement de certaines dispositions au sein du premier paragraphe de l'article L. 1116-1 nouveau du code général des collectivités territoriales.

#### **4. Supprimer le renvoi au pouvoir réglementaire**

Votre commission a adopté un autre **amendement COM-13** supprimant le renvoi au pouvoir réglementaire prévu à l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**, *via* un décret en Conseil d'État. Les éventuelles mesures nécessaires à l'application de la loi pourront, le cas échéant, être prises au niveau local.

## **5. Approuver les moyens requis pour assurer la saisine effective du médiateur territorial**

L'affectation des moyens nécessaires au fonctionnement du médiateur territorial que prévoit l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi** apparaît comme une évidence à votre rapporteur. Si l'affectation de personnel pour préparer les dossiers est une condition souvent indispensable, la connaissance du dispositif par les administrés permet d'assurer la saisine effective du médiateur.

Personne ne risque en effet de le saisir s'il n'est pas connu...

Le coût du médiateur territorial peut être, somme toute, assez limité, en tout état de cause proportionné à la surface financière de chaque collectivité ou groupement qui l'institue.

Votre commission a donc approuvé les dispositions sur les moyens, au bénéfice de plusieurs modifications rédactionnelles prévues par un **amendement COM-12** de son rapporteur à l'**article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**.

Elle n'a en revanche pas modifié le mécanisme de compensation financière prévu à l'**article 4 de la proposition de loi**.

## **6. Adapter l'application dans le temps et en outre-mer de la proposition de loi**

### **• *L'entrée en vigueur***

Dans un souci de prévisibilité du droit, votre commission a adopté un **amendement COM-14** de son rapporteur à l'**article 2 de la proposition de loi** tendant à préciser que les dispositions résultant de la proposition de loi ne s'appliqueraient qu'aux saisines intervenues postérieurement à son entrée en vigueur, prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

De la même façon, elle a aménagé un régime transitoire pour les personnes occupant actuellement les fonctions de médiateurs territoriaux au sens de la proposition de loi, en leur donnant un délai supplémentaire de deux ans pour se conformer à la loi.

### **• *L'application outre-mer***

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-15** à l'**article 3 de la proposition de loi** visant à assurer l'application outre-mer conformément au cadre juridique en vigueur.

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, l'État est compétent pour fixer, par voie de loi ordinaire, les règles relatives à l'administration des communes.

Votre rapporteur a jugé cette extension opportune, poursuivant le même objectif d'harmonisation et de clarification du cadre juridique applicable aux médiateurs territoriaux tant dans les territoires d'outre-mer que dans l'hexagone.

En revanche, l'administration des collectivités supérieures relève des lois de pays et non du législateur national.

Votre commission a donc limité l'extension de l'application de la proposition de loi aux communes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

Votre commission a adopté les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la proposition de loi **ainsi rédigés**, et son article 4 **sans modification**.

\*

\*      \*

Votre commission des lois a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 5 JUIN 2019

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, présidente -

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – La proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales a été déposée en juillet 2018 par notre collègue Nathalie Delattre. Observant que plusieurs dizaines de médiateurs avaient déjà été institués dans tous les niveaux de collectivités territoriales, et constatant une attente renouvelée de plus de proximité de la part de nos concitoyens, Mme Delattre a voulu par ce texte encourager le développement de ce mode alternatif de règlement des litiges.

L'objectif est double. D'une part, il s'agit d'imposer l'institution d'un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. D'autre part, ce texte crée un cadre juridique propre à cette catégorie de médiation.

La médiation a pour objet principal de prévenir la judiciarisation des litiges. Elle fait intervenir un tiers, le médiateur, qui s'efforce de proposer aux deux parties une solution de leur différend, qu'elles sont ensuite libres d'accepter ou non. Le médiateur n'est pas investi du pouvoir d'imposer sa décision comme l'est le juge.

Les collectivités territoriales sont libres de mettre en place des médiateurs institutionnels pour résoudre à l'amiable les différends avec leurs administrés. L'association des médiateurs des collectivités territoriales estime à soixante le nombre de médiateurs existant aujourd'hui, et leur action est ressentie plutôt positivement.

Pour autant, dans le silence des textes, leurs modalités de nomination diffèrent : ils peuvent être nommés pour une durée qui coïncide avec la durée du mandat électoral, certains élus ou fonctionnaires sont médiateurs de leur propre collectivité... La plupart des médiateurs subordonnent en outre leur saisine à l'exercice préalable d'un recours gracieux ou hiérarchique auprès de l'administration.

Le droit en vigueur offre aussi plusieurs autres formes de médiation pour prévenir la judiciarisation des litiges entre les collectivités territoriales et leurs administrés. Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, peut être saisi pour tout litige résultant du fonctionnement des collectivités territoriales portant atteinte aux droits et libertés d'une

personne. La médiation administrative, rénovée en 2016, offre aussi aux collectivités territoriales un moyen alternatif de règlement de leurs litiges. Enfin, le régime de la médiation de la consommation, issu du droit de l'Union européenne, est également applicable aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un service public industriel et commercial considéré comme un service marchand.

Considérant l'attente de proximité de la part de nos concitoyens, mais aussi compte tenu du droit en vigueur, j'ai cherché, avec Nathalie Delattre, à trouver un consensus sur ce texte. Nous sommes convaincus que les collectivités territoriales ont tout intérêt, lorsqu'elles en ont la possibilité, à instituer un médiateur territorial. Nous voyons ce dernier comme le régulateur bienveillant, et parfaitement adapté au niveau local, des aléas de la vie administrative.

Dès lors, en accord avec Nathalie Delattre, nous souhaitons encourager le recours aux médiateurs territoriaux sans l'imposer, tout en clarifiant le cadre juridique dans lequel ils opèrent. Je vous propose neuf amendements à cet effet, dont sept à l'article 1<sup>er</sup>, qui est le cœur de la proposition de loi.

Je ne souhaite pas accroître inutilement les charges des collectivités territoriales, et préfère leur laisser la liberté de choisir ou non d'instituer un médiateur territorial. Je vous propose donc de supprimer l'obligation prévue dans le texte initial.

Je vous propose ensuite de saisir l'opportunité de créer un socle de règles communes facilitant l'action du médiateur territorial, tout en l'articulant mieux avec le droit en vigueur. La proposition de loi donne compétence au médiateur territorial pour les litiges relevant des domaines de compétence de la collectivité territoriale ou du groupement qui l'a institué, ce qui est logique. Je vous propose toutefois d'exclure de son champ de compétences les litiges avec une autre personne publique, les litiges de nature contractuelle et les litiges internes relevant de la gestion des ressources humaines. Le texte initial n'excluait que cette dernière catégorie de litiges. L'exception contractuelle permet d'exclure formellement les litiges relevant des dispositions du code de la commande publique et ceux relevant de la médiation de la consommation, ce qui est plus avisé et plus clair. Le texte inclurait bien les litiges entre un usager et une personne chargée d'une mission de service public par la collectivité territoriale ou le groupement, lorsqu'ils ne relèveraient d'aucune des catégories précédemment exclues. Enfin, je vous propose de faire du médiateur territorial le correspondant du Défenseur des droits, pour assurer la complémentarité de leur action sur le terrain.

Je vous propose ensuite de compléter les garanties entourant la nomination et l'exercice des fonctions du médiateur territorial. La proposition de loi rend incompatibles les fonctions de médiateur territorial

avec celles d'élus ou d'agents de la même collectivité territoriale, ou du même groupement. Un de mes amendements complète ce régime en prévoyant une incompatibilité identique pour les élus ou agents des groupements dont serait membre une collectivité territoriale qui nommerait un médiateur.

Je vous propose aussi de compléter le principe d'indépendance du médiateur territorial fixé par le texte initial en soumettant l'exercice de ses fonctions aux conditions prévues à l'article L. 213-2 du code de justice administrative : impartialité, compétence, diligence - et confidentialité de la médiation, tant pour lui que pour les parties.

Je vous propose également de clarifier le régime procédural de la médiation territoriale, en donnant notamment à la saisine du médiateur territorial les mêmes effets juridiques que ceux prévus à l'article L. 213-6 du code de justice administrative : interruption des délais de recours contentieux et suspension des prescriptions.

Dans le même esprit, seraient rendus applicables à l'accord résultant de la médiation territoriale d'autres principes prévus dans le code de justice administrative, notamment celui selon lequel le juge peut toujours homologuer un tel accord et lui donner force exécutoire. Serait toutefois supprimée la faculté d'auto-saisine du médiateur territorial. J'estime en effet inopportun que ce dernier se prononce sur des litiges individuels sans même avoir l'accord de l'administré ou de l'administration en cause.

Je vous propose aussi de supprimer le renvoi au pouvoir réglementaire, considérant que, le législateur définissant les principes de l'action du médiateur territorial dans la loi, il est souhaitable de laisser aux collectivités la liberté de prendre ensuite les mesures qu'elles jugeront utiles pour la mettre en œuvre.

Enfin, faisons preuve de souplesse dans l'application de la loi dans le temps en adoptant des dispositions transitoires pour les médiateurs déjà en place : je vous propose qu'ils disposent de quatre années pour se conformer à la loi.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**Mme Nathalie Delattre.** - Ce texte a fait un long chemin depuis son dépôt, aux côtés de M. Pillet, qui n'est plus avec nous dans cette commission. Notre intention était d'interpeller sur le rôle de la médiation territoriale pour rapprocher l'administration de ses administrés, en nous fondant sur les exemples existants. Cette proposition de loi a trouvé un écho avec le mouvement des gilets jaunes et le Grand débat national, pendant lequel le sujet de la médiation a été beaucoup évoqué. Les quelque 700 facilitateurs de parole du Grand débat ont, en quelque sorte, joué le rôle de médiateurs sur le terrain. J'avais d'ailleurs invité le Gouvernement à poursuivre dans cette voie en soutenant le développement de la médiation dans les collectivités territoriales, où elle peut aider au règlement des litiges.

Les ministères de la Justice et des collectivités territoriales ont manifesté leur intérêt, car les médiateurs territoriaux peuvent être le maillon manquant entre les administrations locales et les citoyens, dont l'institution permettrait de prévenir les actions contentieuses et de rétablir le dialogue. Cela pourrait aussi compenser la déception parfois ressentie par nos concitoyens du fait de certaines décisions défavorables de l'administration.

Nous avons aussi été destinataires de nombreuses contributions des médiateurs actuels pour l'amélioration de ce texte. Le caractère obligatoire avait pour objectif d'aider les collectivités territoriales à s'emparer de ce dispositif. Mais, à la réflexion, nous ne souhaitons pas leur imposer une charge supplémentaire, et le respect de leur libre administration nous a conduits à privilégier un caractère optionnel.

Il était important de définir un socle commun à la lumière de l'expérience des médiateurs territoriaux existants. Il existe déjà des textes régissant d'autres catégories de médiation, épars, avec lesquels cette proposition de loi s'articule. Aujourd'hui, le médiateur territorial peut être un élu de la majorité. Nous avons tranché et introduit une incompatibilité, pour éviter qu'on puisse être juge et partie. Nous avons aussi résolu un dysfonctionnement en découplant le mandat du médiateur du mandat électif, et en le fixant à cinq ans. Nous spécifions aussi son indépendance et sa neutralité.

Comme le médiateur de Paris passe beaucoup de temps à régler des problèmes de ressources humaines à l'Opéra de Paris, nous avons clarifié le champ de compétences. Nous avons aussi introduit le caractère interruptif du délai de recours de la saisine du médiateur territorial. Les deux parties doivent accepter la médiation. C'est l'un de ses principes fondamentaux. Et nous avons ajouté la diligence parmi les exigences requises pour le médiateur. Si les collectivités territoriales estiment que la médiation est abusive, elles pourront toujours refuser cette médiation. Dès lors, le délai de recours contentieux recommencera à courir.

En tous cas, le ministère de la Justice nous a encouragés à faire de ce médiateur un outil de déjudiciarisation.

**Mme Brigitte Lherbier.** - Quand j'ai lu ce texte, je n'étais pas sûre de la ligne de partage entre les compétences du médiateur territorial et celles du délégué du Défenseur des droits. Comment se répartissent-elles ?

**Mme Laurence Harribey.** - Ce texte arrive après d'autres sur le même sujet déposés depuis 2014, mais le contexte actuel met en lumière la nécessité de la médiation. Il existe déjà des médiateurs, et on observe une pratique volontaire des collectivités territoriales. En Europe, la Suisse dispose déjà de cet outil. Mais, s'il doit être facultatif, pourquoi l'inscrire dans la loi ? Nous comprenons qu'il s'agit d'un texte d'appel, et il est vrai qu'il n'est pas inutile de l'aborder. Il est vrai aussi que le principe de libre administration des collectivités territoriales doit être respecté, ce qui plaide

pour un caractère facultatif. Pour autant, il est important de poser un cadre juridique commun aux pratiques volontaires qui émergent ici et là. Nous avons donc déposé des amendements constructifs.

Nous sommes d'accord avec la formulation des compétences, mais il nous semble qu'il faut rendre officielle la communication du rapport devant la collectivité. Il faut aussi préciser qui peut être médiateur. Les contractuels, dont le nombre va augmenter, doivent être mentionnés, et nous irions plus loin sur l'incompatibilité avec un mandat électif, en l'étendant à toute collectivité. Nous précisons les garanties minimales relatives aux qualités attendues. Sur les règles de déontologie, nous proposons de soumettre les médiateurs à l'obligation de déclaration d'intérêt et de situation patrimoniale auprès de la Haute autorité. Dans les grandes collectivités territoriales, la médiation peut aussi toucher des domaines sensibles... Sur l'indépendance, il est bon de découpler le mandat du médiateur du mandat électoral, mais le fixer à cinq ans est une solution imparfaite, car après l'élection il faut toujours un peu de temps pour que la collectivité s'installe. La procédure de sélection, enfin, doit être parfaitement transparente.

**M. André Reichardt.** – Ce texte, à l'origine, ne me faisait pas bondir de joie ! Merci au rapporteur de l'avoir amélioré, notamment en rendant la chose facultative. Et il faut entourer l'intervention du médiateur territorial de garanties pour les parties. Quelles seront les règles déontologiques ?

**M. Alain Richard.** – Le caractère obligatoire nous paraissait également excessif : il faut laisser la collectivité apprécier. Comme il a disparu, nos réticences sont levées. Un de mes collègues du Conseil d'État m'avait alerté sur le fait que chacun peut se dire médiateur. Il faut donc fixer des conditions précises, sans aller jusqu'à créer un statut – même si c'est difficile en France ! C'est une fonction d'intermédiaire amiable, à laquelle il faut laisser des marges de manœuvre, et qu'il faut laisser préciser par la pratique. Comment le médiateur peut-il ne pas être agent de la collectivité, s'il est rémunéré par celle-ci ? Il faut introduire sur ce point une réserve : vu la charge de travail que ces fonctions représentent, elles ne sauraient être bénévoles, et il faudra articuler l'indépendance et la rémunération.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Mme Harribey a parlé de la Suisse, mais nous avons des exemples au sein de notre République avec les Cadis à Mayotte. Ce sont des notables qui, avant la départementalisation, étaient chargés d'une triple compétence d'officier d'état civil, de notaire et de juge de paix. La départementalisation leur a retiré ces compétences, mais ils sont restés sur place comme agents du département. On s'aperçoit depuis que leur rôle essentiel était la médiation : ils recevaient les citoyens et participaient à la cohésion sociale. Le fait qu'ils n'exercent plus ce rôle est l'une des causes des difficultés actuelles de Mayotte, où l'on réfléchit à la manière de les faire revenir sur le devant de la scène, notamment en leur confiant des fonctions de médiateurs – et ce texte pourra y aider.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – En lisant cette proposition de loi, je me suis gratté la tête, sans doute parce que mon expérience provient surtout de petites collectivités territoriales, où ce texte ne semble pas nécessaire, car ce sont souvent les élus qui jouent le rôle de médiateur. Il est vrai que dans les collectivités territoriales plus grandes il en va autrement – et notamment dans les intercommunalités, où il n'est pas toujours simple de comprendre qui fait quoi. Je comprends qu'une fois l'accord conclu avec le médiateur, il devient opposable : dans ce cas, c'est un office de juge ! La mise en place des médiateurs est facultative, mais ceux qui existent déjà devront obligatoirement se mettre en conformité. N'est-ce pas contradictoire ?

**Mme Françoise Gatel.** – Le caractère obligatoire m'a rebutée. Mais cette proposition de loi reconnaît des fonctions existantes et très utiles, dans la mesure où les rapports entre nos concitoyens et l'administration sont parfois frontaux et teintés d'incompréhension. Gardons-nous toutefois, comme nous le faisons trop souvent, de statufier les choses. Le caractère facultatif s'appuiera sur l'esprit de liberté et de responsabilité des élus. Un cadre général suffit : les collectivités territoriales sauront construire le modèle qui leur convient.

**Mme Muriel Jourda.** – La médiation n'est pas obligatoire. La décision du médiateur peut-elle avoir force obligatoire ? C'est l'accord trouvé qui doit devenir obligatoire, pas le jugement du médiateur. Celui-ci ne peut que rapprocher les parties, il ne saurait trancher.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Il y a des recoupements avec le Défenseur des droits, en effet. Le médiateur territorial, dont ce texte encourage le développement, favorise un lien de proximité. S'il y a doublon, nous prévoyons que le médiateur territorial se fait correspondant du Défenseur des droits, qu'il informe.

Je partage globalement la position de Mme Harribey sur les incompatibilités électives, bien que je préfère à ce stade les circonscrire au niveau local ; mais imposer aux médiateurs territoriaux une déclaration d'intérêt et de patrimoine auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique serait sans doute excessif, puisque nous avons exclu du champ de compétences les litiges susceptibles de créer des conflits d'intérêt.

La proposition de loi ne crée pas de statut. En vertu du principe de libre administration, nous laissons à la collectivité territoriale le soin de s'assurer de l'intérêt, ou non, de créer un médiateur territorial. Les élus locaux connaissent tous l'importance de la médiation !

Le médiateur territorial pourra être recruté sous forme contractuelle, mais il peut aussi bénéficier d'un simple remboursement de frais selon des modalités auxquelles nous pouvons réfléchir. Il ne faut pas figer les choses sur ce point. L'accord résultant de la médiation sera-t-il opposable ? S'il est trouvé entre les parties, il les oblige l'une envers l'autre. Mais le médiateur

n'est pas un juge, et il ne peut imposer un accord. De plus, celui-ci ne saurait avoir force exécutoire, sauf homologation par le juge.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Les amendements **COM-8** et **COM-7** suppriment l'obligation d'instituer un médiateur territorial. L'amendement COM-7 est satisfait par l'amendement COM-8.

*L'amendement COM-8 est adopté. L'amendement COM-7 est retiré.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement **COM-9** exclut du champ de compétences les litiges avec une autre personne publique, les litiges de nature contractuelle et les litiges internes relevant de la gestion des ressources humaines.

**M. Alain Richard.** – Je comprends qu'on exclue la relation contractuelle au titre de la commande publique, mais beaucoup de situations relevant typiquement de la médiation sont contractuelles...

**M. Philippe Bas, président.** – Les autorisations d'occupation temporaire du domaine public ne sont pas des situations contractuelles. Il n'est pas certain non plus qu'un litige en matière de cantines scolaires serait écarté de la médiation parce qu'il serait de nature contractuelle.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Je rappelle aussi qu'il existe déjà un médiateur de l'eau et que de nombreux litiges relatifs à l'exécution d'un contrat de prestation de services entrent dans le champ de la médiation de la consommation. Quant à l'occupation du domaine public, le caractère contractuel reste à préciser...

**M. Alain Richard.** – Les autorisations d'occupation temporaire du domaine public ont un caractère contractuel si elles sont assorties de conditions.

**M. Philippe Bas, président.** – La ligne de partage entre le contractuel et le non-contractuel est complexe. Il faut aussi savoir si certains litiges indiscutablement de nature contractuelle ne gagneraient pas à être réglés par une procédure de médiation.

**M. Alain Richard.** – Il faut exclure les litiges avec des prestataires ou des fournisseurs.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Il s'agit justement de litiges qui relèvent du code de la commande publique.

**M. Jacques Bigot.** – Dès lors que nous avons adopté l'amendement précisant que l'instauration du médiateur est une faculté pour les collectivités, pourquoi ne pas les laisser décider des missions qu'elles entendent confier au médiateur ? Laissons de la souplesse aux collectivités. Par exemple, si la compétence de l'eau est exercée en régie, la collectivité

pourra préférer recourir à un médiateur territorial plutôt qu'au médiateur de l'eau.

**M. Philippe Bas, président.** - Au lieu des litiges liés à une « relation contractuelle », nous pourrions exclure les litiges relevant de la commande publique.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** - Il faut y réfléchir ; je vous propose de le faire d'ici la séance publique.

**M. Philippe Bas, président.** - Qu'en pense l'auteur de la proposition de loi ?

**Mme Nathalie Delattre.** - Les collectivités attendent de nous que nous les aidions à définir le champ de compétences des médiateurs. La grande majorité ne veut pas confier au médiateur les litiges internes relevant de la gestion des ressources humaines. À l'inverse, les litiges de cantines doivent faire partie du champ de la médiation territoriale. Beaucoup de collectivités territoriales ont un règlement relatif à la facturation de la cantine. Les médiateurs ont d'ailleurs constaté qu'ils étaient souvent saisis des mêmes questions à ce sujet et ils ont pu proposer aux maires une évolution de leurs règlements.

**M. Pierre-Yves Collombat.** - N'est-il pas quelque peu contradictoire de créer un médiateur puis de limiter aussitôt ses compétences ? Son avis ne sera que consultatif et la collectivité sera toujours libre de le suivre ou non.

**Mme Nathalie Delattre.** - France Stratégie est en train de recenser les formes de médiation. La proposition de loi n'a pas vocation à embrasser tout son champ, qui est vaste, mais vise les collectivités territoriales. Elle est volontairement restrictive afin de définir des procédures encadrées et simples. Les litiges internes relèvent d'une autre logique et n'ont pas vocation à être traités par le médiateur territorial. Les collectivités ont toujours la possibilité de créer un médiateur interne si elles le souhaitent. Essayons de cadrer les tâches du médiateur territorial, cela répond aux demandes des médiateurs comme des collectivités territoriales.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** - La ville de Paris comme la région Ile-de-France ont institué des médiateurs et j'ai été médiatrice. S'il est utile d'exclure les litiges avec d'autres personnes publiques, je ne vois pas l'intérêt d'exclure les litiges de nature contractuelle et les litiges internes. La médiation relève de l'informel et reste facultative. Si les collectivités veulent un médiateur social, elles pourront le créer. Exclure a priori des compétences me paraît sans grand intérêt.

**M. Philippe Bas, président.** - Il existe déjà des médiateurs spécialisés dans les domaines exclus par l'amendement. Le médiateur territorial est un généraliste. Je propose de voter cet amendement et de réfléchir, avant l'examen en séance, à propos de la commande publique et de

la consommation pour éviter que les médiateurs territoriaux ne soient absorbés par des dossiers très techniques.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – La proposition de loi vise à fixer un régime d'incompatibilités des fonctions de médiateur territorial. On ne pourrait pas cumuler les fonctions de médiateur territorial avec celles d'élu ou d'agent de la collectivité territoriale, ou du groupement instituant ledit médiateur. Mon amendement **COM-10** complète ce régime en prévoyant une incompatibilité identique pour les élus ou agents des groupements dont serait membre une collectivité territoriale qui nommerait un médiateur. L'amendement **COM-2** de Mme Harribey va plus loin et rend incompatibles les fonctions de médiateur territorial avec tout mandat électif. C'est trop contraignant et l'on risque d'assécher le vivier des médiateurs. Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement **COM-1** sur l'exclusion des agents contractuels qui serait satisfait par la rédaction de mon amendement **COM-10**.

**M. Alain Richard.** – Le médiateur ne doit pas être un agent de la collectivité mais il doit percevoir une indemnité.

**M. Philippe Bas, président.** – Absolument. Pour éviter tout lien de subordination le médiateur, qui est indépendant, devrait à mon sens percevoir une indemnité. Mais il faut y réfléchir.

*L'amendement COM-10 est adopté et l'amendement COM-1 devient sans objet.*

*L'amendement COM-2 n'est pas adopté.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement **COM-4** précise que le médiateur territorial est nommé à l'issue d'une procédure de sélection garantissant les principes d'égal accès et de publicité. Avis défavorable : cela me paraît trop contraignant pour les collectivités et ne semble pas adapté à l'objet des fonctions de médiateur. Attention là encore à ne pas réduire le vivier potentiel.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement **COM-3** inscrit dans la loi les qualités attendues du médiateur territorial, défini comme une « personnalité qualifiée dont les compétences en matière de défense des droits et libertés et l'expérience de l'administration territoriale sont reconnues ». Je trouve là encore que c'est trop contraignant, on ne recrute ni un juge ni le Défenseur des droits qui a des pouvoirs quasi-juridictionnels. Les collectivités auraient du mal à trouver un médiateur répondant à de tels critères... Faisons confiance aux élus.

**M. Alain Richard.** – Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante qui cherche à étendre ses ramifications territoriales. Je ne suis pas sûr qu'il voie d'un bon œil la nomination de

correspondants locaux territoriaux qu'il n'aurait pas choisis, comme nous l'avons adopté tout à l'heure...

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement **COM-11** vise à clarifier le régime procédural de la médiation territoriale. Il donne notamment à la saisine du médiateur territorial les mêmes effets juridiques que ceux prévus à l'article L. 213 6 du code de justice administrative : interruption des délais de recours contentieux et suspension des prescriptions.

**M. Alain Richard.** – Le juge peut surseoir à statuer en attendant le résultat de la médiation. Comme la collectivité peut arrêter la médiation lorsqu'elle le souhaite, alors il ne faut pas craindre des manœuvres dilatoires abusives.

*L'amendement COM-11 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-12.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement **COM-6** impose la présentation du rapport du médiateur territorial devant l'assemblée délibérante. Nous avons réfléchi avec Nathalie Delattre et avons préféré laisser la collectivité libre de le prévoir ou non. De toutes les façons, dans la mesure où il s'agirait d'un document administratif, le rapport du médiateur serait potentiellement consultable par le public. Certains élus craignent aussi une instrumentalisation de l'action du médiateur territorial par leurs adversaires via les informations qu'ils pourraient trouver dans son rapport à l'approche des élections. Sagesse.

**Mme Nathalie Delattre.** – Ce sujet constitue un frein à la création du médiateur. La crainte d'une instrumentalisation est forte. Pour que le médiateur territorial puisse prospérer, ne rendons pas cette communication obligatoire.

**Mme Laurence Harribey.** – Notre amendement s'inscrivait dans une logique constructive. Il s'agit de porter à la connaissance de l'assemblée délibérante les conclusions du rapport. La communication figurera dans le compte rendu et contribuera à la transparence et à la confiance entre les élus et les citoyens.

**M. Alain Richard.** – Il ne faudrait pas que la loi, par l'implicite de sa rédaction, puisse être interprétée comme faisant obligation au médiateur de présenter une communication. Il faut permettre à la collectivité, lorsqu'elle crée un médiateur, de choisir si elle opte ou non pour un rapport annuel.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'intérêt de la médiation est aussi de faciliter les retours d'expérience ; la proposition de loi prévoit bien un rapport. Mais si l'on formalise cette obligation avec un cadre trop contraignant, on risque d'aboutir au résultat inverse de celui qui est escompté. Il faut y réfléchir.

**M. Alain Richard.** – Au moins, si le médiateur est tenu de faire un rapport annuel, celui-ci doit être communiqué à l'assemblée délibérante.

**M. Philippe Bas, président.** – Il faut aussi prendre en compte la question de la protection des données personnelles. Quoi qu'il en soit, l'usage veut que l'on n'amende pas une proposition de loi sans l'accord de ses auteurs, ce qui n'est pas le cas ici.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement **COM-13** supprime un renvoi au pouvoir réglementaire. Les éventuelles mesures nécessaires à l'application de la loi pourront être prises au niveau local, ce qui paraît plus adapté.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**M. Alain Richard.** – Une précision, le texte prévoit simplement que « le médiateur territorial est désigné par la collectivité ». Mais comment sera-t-il nommé concrètement : est-ce un pouvoir du maire ? L'assemblée délibérante devra-t-elle voter ? La rédaction actuelle sous-entend les deux. Le plus simple serait une nomination par le président de l'exécutif.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – On a voulu laisser le choix aux collectivités.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous voulons en effet que les collectivités soient libres. Il faudra vérifier si la rédaction actuelle n'implique pas une délibération automatique du conseil municipal.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il serait pertinent que le médiateur soit nommé par le maire ou le président de l'exécutif. Une assemblée délibérante n'est pas un jury de concours. Imaginez la nature du débat en séance publique si elle a à examiner plusieurs candidatures... Il serait bon de clarifier la rédaction.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Nous allons réfléchir à ce point. L'essentiel est de garantir la confiance entre l'organe exécutif et le médiateur.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Lorsque le conseil municipal choisit un avocat pour le représenter à l'occasion d'un litige, cela ne pose pas de problème...

**M. Jacques Bigot.** – Il ne s'agit dans ce cas que d'une simple communication au conseil, non d'une délibération !

**M. Yves Détraigne.** – Le conseil municipal peut toujours donner une délégation de pouvoir au maire s'il le souhaite.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous propose de maintenir la rédaction actuelle pour le moment, et d'y réfléchir en vue de la séance publique.

*Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement **COM-5** impose aux médiateurs territoriaux de remettre à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts. Cette obligation me semble très lourde et peu adaptée pour les médiateurs territoriaux, d'autant plus que, par l'adoption de l'amendement COM-9, nous avons exclu de leur champ de compétences les litiges contractuels, qui comprennent tous ceux relevant de la commande publique. Les risques de conflit d'intérêts sont donc limités. Avis défavorable.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

*Article 2*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement **COM-14** comporte des dispositions transitoires nécessaires.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

*Article 3*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement **COM-15** prévoit l'application outre-mer de la proposition de loi.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

*Intitulé de la proposition de loi*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – L'amendement **COM-16** met en cohérence l'intitulé de la proposition de loi avec son objet.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	8	Suppression de l'obligation d'instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales ou intercommunalités	<b>Adopté</b>
Mme HARRIBEY	7	Suppression de l'obligation d'instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales ou intercommunalités	<b>Retiré</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	9	Définition du champ de compétences et des fonctions du médiateur territorial	<b>Adopté</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	10	Renforcement des obligations déontologiques du médiateur territorial	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme HARRIBEY	1	Extension de l'incompatibilité des fonctions de médiateur territorial avec celles d'agent contractuel de l'autorité de nomination	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme HARRIBEY	2	Incompatibilité des fonctions de médiateur territorial avec tout mandat électif	<b>Rejeté</b>
Mme HARRIBEY	4	Procédure de sélection du médiateur territorial	<b>Rejeté</b>
Mme HARRIBEY	3	Qualités attendues du médiateur territorial	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	11	Clarification du régime procédural de la médiation territoriale	<b>Adopté</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	12	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme HARRIBEY	6	Présentation du rapport du médiateur territorial devant l'assemblée délibérante	<b>Rejeté</b>
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	13	Suppression du renvoi au pouvoir réglementaire	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
Mme HARRIBEY	5	Obligation de remise à la HATVP d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts par les médiateurs territoriaux	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	14	Dispositions transitoires	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	15	Application outre-mer de la proposition de loi	<b>Adopté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	16	Mise en cohérence de l'intitulé de la proposition de loi avec son objet	<b>Adopté</b>



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE**

**Mme Nathalie DELATTRE**, auteur de la proposition de loi

### **Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales**

*Cabinet de M. Sébastien LECORNU, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des Collectivités territoriales*

**Mme Léa ROUSSARIE**, conseillère parlementaire et relations avec les élus

**M. Gauthier LHERBIER**, conseiller affaires économiques, politiques publiques territoriales, Europe

*Direction générale des collectivités locales (DGCL)*

**M. Frédéric PAPET**, sous-directeur des compétences et des institutions locales

**Mme Marie-Lorraine PESNEAUD**, chef du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique

**M. Léo CHAUSSABEL**, rédacteur au sein de ce bureau

### **Ministère de la justice – Direction des affaires civiles et du sceau**

**Mme Aude RICHARD**, adjointe au chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général

**M. Matthieu HOLZER**, rédacteur au sein de ce bureau

### **Association des médiateurs des collectivités territoriales**

**M. Hervé CARRE**, président, médiateur de la ville d'Angers et du département de Maine-et-Loire

**M. Jean-Charles BRON**, vice-président, médiateur de la ville de Bordeaux

**M. Claude DESJEAN**, secrétaire général

**Club des médiateurs de services au public**

**M. Jean-Pierre TEYSSIER**, président

**M. Christophe BAULINET**, vice-président, inspecteur général des finances, Médiateur de Bercy

**Mme Marielle COHEN-BRANCHE**, Médiatrice de l'Autorité des marchés financiers

**M. Bernard JOUGLAIN**, délégué général du Médiateur de l'Eau

**M. Xavier BARAT**, secrétaire général du Club des Médiateurs

**Contribution écrite**

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

## TABLEAU COMPARATIF

### Dispositions en vigueur

### Texte de la proposition de loi

### Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

#### Proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales

#### Proposition de loi visant à favoriser le développement des médiateurs territoriaux

Amdt COM-16

##### Article 1<sup>er</sup>

~~Après le chapitre II du titre unique du livre I<sup>er</sup> de la première partie du code général des collectivités territoriales, il est inséré un chapitre II bis ainsi rédigé :~~

##### Article 1<sup>er</sup>

Le titre unique du livre I<sup>er</sup> de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

Amdt COM-8

~~« CHAPITRE II-BIS~~

« CHAPITRE VI

Amdt COM-8

~~« Médiation~~

« Médiation

Amdt COM-8

~~« Art. L. 1112-24. – I. – Sans préjudice des compétences du Défenseur des droits mentionnées aux articles 24 à 36 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, il est institué un médiateur territorial dans les communes de plus de 60 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants, les conseils départementaux et les conseils régionaux.~~

« Art. L. 1116-1. – I. – Pour la mise en œuvre de l'article L. 421-1 du code des relations entre le public et l'administration, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent instituer un médiateur territorial.

Amdt COM-8

~~« Dans les communes et les établissements n'excédant pas le seuil mentionné à l'alinéa précédent, le médiateur territorial peut être institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant.~~

*(Alinéa supprimé)*

~~« II. – Le médiateur territorial est compétent pour :~~

« II. – Le médiateur territorial peut être saisi par toute personne physique ou morale s'estimant lésée par le fonctionnement de l'administration de la personne publique qui l'a institué, ou d'une personne chargée par elle d'une

①

②

③

④

⑤

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture

~~« 1° Faciliter la résolution à l'amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation, entre la collectivité ou l'établissement et les citoyens ;~~

~~« 2° Formuler des propositions visant à améliorer le service rendu par la collectivité ou l'établissement aux citoyens.~~

~~« Le médiateur territorial est également compétent à l'égard des organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés par la collectivité ou l'établissement de l'exécution d'une mission de service public.~~

~~« En cas de mise à disposition, de regroupement de services ou de services communs, dans les~~

mission de service public.

**Amdt COM-9**

« Il ne peut pas être saisi des différends susceptibles de s'élever entre la personne publique qui l'a institué ou une personne chargée par elle d'une mission de service public et :

**Amdt COM-9**

« 1° Une autre personne publique ;

**Amdt COM-9**

« 2° Une personne avec laquelle elle a une relation contractuelle ;

**Amdt COM-9**

« 3° Ses agents, à raison de l'exercice de leurs fonctions.

**Amdt COM-9**

« Lorsqu'il est saisi, le médiateur territorial favorise la résolution amiable des différends portés à sa connaissance en proposant aux parties tout processus structuré destiné à parvenir à un accord avec son aide.

**Amdt COM-9**

« Il peut formuler des propositions visant à améliorer le fonctionnement de l'administration de la personne publique qui l'a institué ou des personnes chargées par elles d'une mission de service public dans la limite de sa compétence définie par le présent II.

**Amdt COM-9**

« Il est le correspondant du Défenseur des droits et des délégués placés sous son autorité au sein de la collectivité territoriale ou du groupement qui l'a institué.

**Amdt COM-9**

« En cas de mise à disposition, de regroupement de services ou de services communs, dans les

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

conditions définies aux articles L. 5111-1-1, L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2, les modalités d'intervention du médiateur territorial sont déterminées ~~par accord entre les collectivités ou les établissements~~ concernés.

« III. – Le médiateur territorial est ~~désigné par la collectivité ou l'établissement~~ pour une durée de cinq ans.

« ~~Un fonctionnaire territorial ne peut être désigné médiateur territorial dans la collectivité ou l'établissement où il exerce.~~

« ~~Un élu ne peut être désigné médiateur territorial dans la collectivité ou l'établissement au sein duquel il est élu.~~

« Ses fonctions sont renouvelables une fois et non révocables sauf en cas de manquement grave à ses obligations légales ou d'incapacité définitive à ~~exercer son mandat~~ constaté par la collectivité ou l'établissement.

« Il exerce ses fonctions en toute indépendance.

« ~~Dans la limite de ses attributions,~~ il ne reçoit aucune instruction de la collectivité ou de

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

conditions définies aux articles L. 5111-1-1, L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2, les modalités d'intervention du médiateur territorial sont déterminées d'un commun accord entre les collectivités territoriales ou les groupements concernés.

**Amdt COM-9**

« III. – Le médiateur territorial est nommé par la personne publique mentionnée au I qui l'a institué pour une durée de cinq ans. (14)

**Amdt COM-10**

« Ne peut être nommée médiateur territorial par une collectivité territoriale ou un groupement : (15)

**Amdt COM-10**

« 1° La personne qui exerce une fonction publique élective ou est agent de cette collectivité territoriale ou de ce groupement : (16)

**Amdt COM-10**

« 2° La personne qui exerce une fonction publique élective ou est agent au sein de l'un des groupements dont cette collectivité territoriale est membre. (17)

**Amdt COM-10**

« Ses fonctions sont renouvelables une fois et non révocables sauf en cas de manquement grave à ses obligations légales ou d'incapacité définitive à les exercer constaté par la personne publique qui l'a nommé. (18)

**Amdt COM-10**

« Il exerce ses fonctions en toute indépendance et dans les conditions prévues à l'article L. 213-2 du code de justice administrative. (19)

**Amdt COM-10**

« Dans l'exercice de ses fonctions, il ne reçoit aucune instruction de la personne publique (20)

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture

~~l'établissement.~~

qui l'a nommé.

Amdt COM-10

*(Alinéa supprimé)*

Amdt COM-11

~~«IV. Toute ——— personne physique ou morale qui s'estime lésée par — le — fonctionnement — de l'administration d'une collectivité ou d'un établissement ainsi que d'un organisme ou d'une personne visé au quatrième alinéa du II peut saisir le médiateur territorial.~~

*(Alinéa supprimé)*

Amdt COM-11

~~« Le médiateur territorial peut également se saisir d'office d'une situation qui serait portée à sa connaissance et relèverait de son champ de compétence.~~

« IV. – La saisine du médiateur territorial est gratuite. (21)

Amdt COM-11

« Elle a les effets mentionnés à l'article L. 213-6 du code de justice administrative. (22)

Amdt COM-11

« Les articles L. 213-3 et L. 213-4 du même code sont applicables à l'accord résultant de la médiation. (23)

Amdt COM-11

« Le médiateur territorial ne peut être saisi d'un différend dès lors que le litige est porté devant une juridiction, ni ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle.

« Le médiateur territorial ne peut être saisi d'un différend dès lors que le litige est porté devant une juridiction sauf dans les cas prévus par la loi, ni ne peut remettre en cause une décision juridictionnelle. (24)

Amdt COM-11

*(Alinéa supprimé)*

Amdt COM-11

~~« Le médiateur territorial ne peut être saisi d'un différend entre l'administration d'une collectivité, d'un établissement, d'un organisme ou d'une personne visé au quatrième alinéa du II et de leurs agents.~~

« V. – La personne publique qui institue le médiateur territorial met à sa disposition les moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Elle informe le public de l'existence d'un médiateur territorial. (25)

« V. – La ~~collectivité~~ ou l'établissement met à la disposition ~~du médiateur~~ les moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice de ses fonctions. ~~La collectivité ou l'établissement informe les usagers~~ de l'existence d'un médiateur territorial.

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

« Chaque année, le médiateur territorial transmet un rapport d'activité à la collectivité ou à l'établissement qui l'emploie.

~~« VI. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. »~~

**Article 2**

La présente loi entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

**Article 3**

I. – Le ~~livre V de la sixième~~ partie du code général des collectivités territoriales est complété par un ~~article L. 6501~~ ainsi rédigé :

~~« Art. L. 6501. – Les dispositions prévues au chapitre II bis du titre unique du livre I de la~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

**Amdt COM-12**

« Chaque année, le médiateur territorial lui transmet un rapport d'activité. »

**Amdt COM-12**

*(Alinéa supprimé)*

**Amdt COM-13**

**Article 2**

I. – La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

**Amdt COM-14**

II. – Elle est applicable aux saisines des personnes physiques ou morales intervenues à compter de son entrée en vigueur.

**Amdt COM-14**

III. – Les personnes exerçant, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, les missions mentionnées au II de l'article L. 1116-1 du code général des collectivités territoriales se mettent en conformité avec les obligations mentionnées au III du même article L. 1116-1 dans les deux ans suivant son entrée en vigueur tel qu'il résulte de la présente loi. À défaut, elles cessent de plein droit leurs fonctions à cette date.

**Amdt COM-14**

**Article 3**

I. – Le titre II du livre VIII de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

**Amdt COM-15**

« CHAPITRE III

**Amdt COM-15**

« Médiation

**Amdt COM-15**

« Art. L. 1823-1. – L'article L. 1116-1 est applicable aux communes de la Polynésie

②⑥

①

②

③

①

②

③

④

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture**

~~première partie sont applicables de  
plein droit en Polynésie française. »~~

française. »

**Amdt COM-15**

~~II. – La loi n° du visant  
à instituer un médiateur territorial  
dans certaines collectivités  
territoriales est applicable en  
Nouvelle-Calédonie.~~

II. – La présente loi est  
applicable aux communes de la  
Nouvelle-Calédonie.

⑤

**Amdt COM-15**

**Article 4**

I. – 1° Les conséquences  
financières résultant pour les  
communes, les établissements publics  
de coopération intercommunale à  
fiscalité propre et les départements de  
la présente loi sont compensées, à due  
concurrence, par une majoration de la  
dotation globale de fonctionnement.

I. – 1° Les conséquences  
financières résultant pour les  
communes, les établissements publics  
de coopération intercommunale à  
fiscalité propre et les départements de  
la présente loi sont compensées, à due  
concurrence, par une majoration de la  
dotation globale de fonctionnement ;

①

**Code général des impôts**

*Art. 575.* – Les tabacs  
manufacturés vendus au détail ou  
importés dans les départements de la  
France continentale sont soumis à un  
droit de consommation.

2° La perte de recettes  
résultants pour l'État du 1° est  
compensée, à due concurrence, par la  
création d'une taxe additionnelle aux  
droits prévus aux articles 575 et  
575 A du code général des impôts.

2° La perte de recettes  
résultants pour l'État du 1° est  
compensée, à due concurrence, par la  
création d'une taxe additionnelle aux  
droits prévus aux articles 575 et  
575 A du code général des impôts.

②

Le droit de consommation sur  
les tabacs comporte une part  
spécifique par unité de produit ou de  
poids et une part proportionnelle au  
prix de vente au détail.

La part proportionnelle résulte  
de l'application du taux proportionnel  
au prix de vente au détail des produits.  
La part spécifique est exprimée en  
montant pour mille unités ou  
mille grammes au sein d'un même  
groupe de produits.

Le taux de la part  
proportionnelle ainsi que le montant  
pour mille unités ou pour  
mille grammes de la part spécifique  
sont fixés, par groupe de produits, à  
l'article 575 A.

Le prix moyen pondéré de  
vente au détail est calculé par groupe  
de produits en fonction de la valeur  
totale de l'ensemble des unités mises  
à la consommation, basée sur le prix  
de vente au détail toutes taxes  
comprises, divisée par la quantité  
totale mise à la consommation.

Le prix moyen pondéré de

**Dispositions en vigueur**

vente au détail est établi pour chaque groupe de produits au plus tard le 31 janvier de chaque année, sur la base des données concernant toutes les mises à la consommation effectuées l'année civile précédente, par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget.

Le montant du droit de consommation applicable à un groupe de produits ne peut être inférieur à un minimum de perception fixé par mille unités ou mille grammes. Le minimum de perception de chacun des groupes de produits figurant à l'article 575 A peut être majoré dans la limite de 10 % pour l'ensemble des références de produits du tabac d'un même groupe, par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget.

*Art. 575 A.* – Pour les différents groupes de produits mentionnés à l'article 575, le taux proportionnel, la part spécifique et le minimum de perception sont, pour chacune des périodes au cours de laquelle le droit devient exigible, fixés conformément au tableau ci-après :

.....  
Les montants de part spécifique et de minimum de perception de chacun des groupes de produits sont, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, relevés au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année sans toutefois pouvoir excéder 1,8 %. Cette proportion est arrondie au dixième de pourcent, le demi-dixième comptant pour un. Le tarif est constaté par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget.

**Texte de la proposition de loi**

II. – Les conséquences financières résultant pour les régions de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée mentionnée au II de l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

II. – Les conséquences financières résultant pour les régions de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée mentionnée au II de l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.