

## **Fonction royale – fonction de Médiateur : Analogies et perspectives**

Adrien Blazy  
Docteur en droit, CTHDIP,  
Université Toulouse 1 Capitole

### **Résumé :**

La fonction de Médiateur de la République est apparue tardivement en France. La mise en place, en 1973, d'un organe extérieur à l'administration, agissant en marge des procédures habituelles de recours et chargé de régler les litiges opposant le service public à ses usagers a de quoi surprendre. La naissance du Médiateur de la République fut justifiée par la nécessité de créer un lien de confiance entre les administrés et leur administration. L'histoire nous montre que les rois de France ont très tôt saisi cette problématique. En parallèle aux débuts de la construction de l'État au XIII<sup>e</sup> siècle, l'élaboration de l'image du roi agissant pour le bien de ses sujets et les protégeant d'une administration royale, qui n'en est alors qu'à ses balbutiements, n'est pas anodine. Le bas Moyen Âge est une période de changements pendant laquelle la royauté se pose souvent en intermédiaire entre son administration et ses sujets.

Ainsi, la recherche d'analogies entre la fonction royale et la fonction de Médiateur de la République/Défenseur des Droits, permettra de mettre en évidence la continuation de certains modes de gouvernement, définis au Moyen âge.

### **Mots-clés :**

Royauté, Médiateur de la République, Défenseur des Droits, administration, réformes, maladministration, action administrative.

### **Abstract :**

The Ombudsman's function (Médiateur de la République then Défenseur des Droits) appeared lately in France. The set up, in 1973, of an institution not connected to the administration, and charged to settle disputes involving public service and his users. The birth of the Médiateur de la République was justified by the necessity to create trust between the citizens and their administration. History shows us that kings of France understood very early this questioning. Currently with the starts of the state's construction, the development of the image of a king acting for his subject's goodness and protecting them from the royal administration, is not trifling. The end of the Middle Age, is a period of change where the royalty portays itself as an intermediary between its administration and its subjects.

The search for analogies between the royal function and the french ombudsman function, allows to show the continuation of some modes of government, defined during the Middle Age.

### **Key Words :**

French royalty, French Ombudsman, Médiateur de la République, Défenseur des Droits, administration, maladministration, reform.

La difficulté d'un tel sujet tient au fait qu'il faut se méfier des anachronismes. On aurait tort d'assimiler l'idée du « roi médiateur » à un quelconque *ombudsman* – le roi est le médiateur de Dieu – de même, il faut se garder de poursuivre l'idée d'une administration médiatrice – c'est-à-dire l'administration en tant que truchement des politiques gouvernementales (Kernaghan, 1986). Plus modestement, il s'agira d'observer ce que la fonction de Médiateur de la République, créée en 1973 en France et désormais intégrée à celle de Défenseur des Droits, doit à la fonction royale, telle que celle-ci s'est construite au Moyen Âge et a évolué jusqu'à la révolution de 1789.

Aujourd'hui, et en suivant l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011, « le Défenseur des Droits est chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ». Il s'inscrit donc dans la continuation du Médiateur de la République à qui un champ de compétence analogue avait été confié par la loi du 3 janvier 1973<sup>1</sup>. Plus largement, la création de cette institution se voulait le prolongement d'une politique visant à « améliorer les relations entre l'administration et les administrés<sup>2</sup>. » (Delaunay, 1999).

Le Médiateur de la République intervient en cas de dysfonctionnement des services administratifs ou d'atteinte à l'équité. Lorsqu'une réclamation lui est portée, il examine le dossier et si la réclamation est recevable, engage un dialogue avec l'administration. Il faut donc le concevoir comme « un intercesseur gracieux entre le citoyen et l'administration<sup>3</sup> » (Delaunay, 1999). Plus spécifiquement, il est un régulateur de l'action administrative qui s'efforce de réduire les conflits entre l'administration et les administrés. Il a aussi une mission pédagogique qui vise à limiter les incompréhensions entre les Français et leur administration. On notera toutefois que « cette deuxième mission s'apparente à une fonction de légitimation de l'action administrative et tend à réconcilier le citoyen et l'État. » (Delaunay, 1999).

Les deux fonctions confiées au Médiateur ne sont pas aussi modernes qu'elles le paraissent. Il suffit pour s'en convaincre de s'intéresser aux relations entre le roi et ses officiers au Moyen Âge. Si ces derniers « se rendent coupables de forfaiture, ils sont menacés de la confiscation de leurs biens et éventuellement de la peine capitale après jugement. Cet arsenal de sanction est fort compréhensible : n'offrent-ils pas l'image déformée du roi qu'il est nécessaire pour ce dernier de rétablir en protégeant les administrés contre les exactions des officiers ? » (Barbey, 1992). Réguler l'action administrative, faire le nécessaire pour réconcilier sujets et royauté, certes les cadres changent, mais les préoccupations demeurent.

1 Avec une subtile nuance toutefois puisque le Médiateur « reçoit [...] les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'État... ».

2 Politique voulue par Georges Pompidou et qui sera initiée par Jacques Chaban-Delmas puis poursuivie par Pierre Messmer dès 1969.

3 La citation utilisée ici est tirée des débats de l'Assemblée nationale lors de la création du Médiateur.

« Ce n'est probablement pas le fruit du hasard si les pratiques de médiation se développent de manière concomitante dans la plupart des démocraties occidentales dans les années 1970-1980. » (Faget, 2005). Elles apparaissent suite à des « métamorphoses de l'ordre politique » (Faget, 2005), lorsque « les modes de gouvernement sont toujours moins verticaux et autoritaires et toujours plus contractuels et consensuels » (Faget, 2005). Que ce phénomène se soit développé dans le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle ne signifie pas qu'il n'ait jamais existé. Le bas Moyen Âge est une période de mutation : la lente construction de l'État, autour de la figure de la royauté, bouleverse les rapports de pouvoirs et de gouvernance. Paradoxalement, le développement de l'administration royale va de pair avec des formes de consensualisme qui s'épanouissent dans le développement des États provinciaux et généraux, ou dans le principe du consentement des populations à l'impôt<sup>4</sup>. Ainsi, certaines pratiques de la royauté française peuvent être perçues comme une préfiguration de ce que seront les *ombudsmans* du XX<sup>e</sup> siècle. La recherche de certaines analogies, de perspectives, entre la fonction de Médiateur de la République (ou ce que lui doit aujourd'hui le Défenseur des Droits) et la fonction royale, permettra de dégager des permanences inattendues. Ainsi, on s'intéressera tout aussi bien à la forme donnée à cette institution, qu'à son but réel : rétablir la confiance entre administration et administrés.

### Organisation et compétence

Mise en perspective avec la fonction royale, la fonction de Médiateur/Défenseur présente certaines permanences des plus intéressantes. Ces dernières portent d'abord sur la forme donnée à l'institution : celle d'une fonction personnalisée d'un accès aisé, mais également sur le champ d'action, à savoir la lutte contre la maladministration<sup>5</sup>.

### Une fonction personnalisée et d'un accès aisé

Une des meilleures permanences est, sans aucun doute, la personnalisation extrême qui entoure les deux fonctions et leur positionnement. En effet, le Défenseur des Droits, et autrefois le Médiateur, est une autorité indépendante. Il est difficile de le qualifier d'autorité administrative, car « au sens littéral, l'autorité administrative représente les intérêts de l'administration [...]. Le Défenseur des droits ne représente nullement au sens propre les intérêts de l'administration puisqu'il a pour vocation de

4 Beaucoup de ces formes de consensualisme, voire même de contractualisme, ne sont pas étrangères au renouveau du principe romain *Quod omnis tangit...* : « Ce qui intéresse tout le monde doit être traité et approuvé par tout le monde ». D'abord utilisé par l'Église, il touche rapidement le monde laïc et préside à la création des Cortès de Castille en 1202 ou du Parlement Anglais, et finit ainsi par « justifier la discussion et la défense de questions non plus spécifiquement fiscales » (Krynen, 1993).

5 Ce terme anglais est ici transcrit littéralement, on peut lui préférer sa version française, mésadministration, dans tous les cas cela désigne un mauvais fonctionnement des services publics.

débusquer les cas de “maladministration”. [...]. C’est bien pourquoi on a pu dire que le Médiateur occupe un poste charnière ou une position d’interface entre la sphère publique et la société civile. » (Autun, 2011). Position amplement justifiée si l’on considère que le but du Médiateur est de « rapprocher l’administration de l’usager, ou de mieux garantir la transparence des services publics » (La documentation française, 2003). Pour rendre ce rapprochement plus évident, le parti pris fut, en 1973, celui de la personnalisation de la fonction. Le Médiateur de la République était ainsi une « institution personnalisée » (La documentation française, 2003). Aujourd’hui « le terme Défenseur des Droits désigne aussi bien l’institution que la personne qui la préside<sup>6</sup> ».

Il faut se souvenir que « la royauté n’est pas un pouvoir, mais une fonction » (Olivier-Martin, 2010). Louis XIV aimait évoquer son « métier de roi »<sup>7</sup> et à la veille de la Révolution, des auteurs énoncent que le roi exerce « en union avec son peuple, le plus important de tous les offices » (Guyot, 1786). « Cette préoccupation constante d’union s’étend à la pacification de litiges qui naissent entre les corps, comme au sein d’un même corps, entre les divers éléments qui les composent. » (Olivier-Martin, 2010). En conséquence, le roi est à même de connaître, de par sa fonction, des litiges entre administration et administrés. Œuvrant pour le bien commun du royaume, il se doit de promouvoir la paix entre ses sujets.

Cette personnalisation extrême de la fonction se double logiquement de la possibilité d’accéder facilement à son titulaire, c’est d’ailleurs un prérequis au vu des objectifs affichés. Ainsi, la royauté française a toujours pris garde à afficher une proximité physique. « Tels étaient en tout cas les premiers Capétiens qui aimaient exhiber au Palais ou dans la rue une bonhomie et une simplicité propre à tisser avec le peuple les liens d’une familiarité coutumière. » (Krynen, 1981). Il est ici aisé d’évoquer Louis IX et ses plaids de porte où n’importe quel sujet pouvait faire passer au prince, « une requête déposée dans les mains des clercs qui le suivent » (Barbey, 1992), sous les Valois, ces clercs prendront le nom de maîtres des requêtes.

Pendant l’Ancien Régime, cette pratique perdure par le biais des placets<sup>8</sup>, des « requêtes portées au roi directement par les intéressés eux-mêmes<sup>9</sup> » (Krynen, 2009). Louis XIV accordait une grande attention à ce que ses sujets puissent l’atteindre de cette façon, ce qui lui permit, par ailleurs, de découvrir un certain nombre d’abus locaux (Olivier-Martin, 2010).

6 C’est ce qu’affirme très nettement le site internet du Défenseur des droits : <http://www.defenseurdesdroits.fr/sinformer-sur-le-defenseur-des-droits>

7 Sur la préparation à ce métier on se référera à Krynen, 1981.

8 Les demandes introduites par les placets portent sur des thèmes des plus divers : demandes de privilèges, de réexamen d’affaire judiciaire... Il n’empêche que si la justice royale est sollicitée, le roi est obligé d’y donner suite et peut juger l’affaire de nouveau.

9 L’auteur y cite Louis XIV qui explique comment il en est venu à réserver une journée spécifiquement pour traiter ces placets.

Le roi peut aussi échanger avec ses sujets lorsqu’il se déplace. Ainsi, les visites que le roi rend à ses bonnes villes, avec leurs entrées spectaculaires, sont des moments d’échanges, des occasions de dialogue ; et pour certains bourgeois, l’opportunité de faire aboutir leurs projets (Guenée, 1968). Parfois, certains voyages royaux sont organisés uniquement pour mettre en place ce dialogue. C’est ainsi que de septembre 1389 à janvier 1390, Charles VI se déplace en Languedoc afin de reconforter cette province, longtemps soumise aux exactions de son lieutenant-général. Le roi entend alors les plaintes de ses sujets et leur donne satisfaction (Barbey, 1992).

Cette accessibilité, véritable marque de fabrique de la royauté française<sup>10</sup>, n’a pas été aussi facile à mettre en œuvre dans le cadre de cette institution moderne qu’est le Médiateur. « En 1973, lors de la création du Médiateur, le législateur avait voulu faire des parlementaires les intermédiaires obligés » (Cluzel-Metayer, 2011), seuls ces derniers pouvaient saisir le Médiateur. L’idée était de leur faire jouer le rôle d’un filtre d’irrecevabilité destiné à éviter les saisines abusives. Mais « en éloignant les réclamants de l’institution, la saisine indirecte n’était pas satisfaisante » (Cluzel-Metayer, 2011), d’autant plus que le Médiateur avait fini par accepter les saisines directes, les régularisant *a posteriori*.

Depuis la loi de mars 2011, la saisine directe est la règle<sup>11</sup>. Ainsi, toute personne, physique ou morale, peut saisir le Défenseur des Droits grâce à un simple courrier motivé, à condition toutefois que des démarches préalables auprès des administrations concernées aient été engagées. La saisine indirecte n’a cependant pas disparu et un parlementaire peut être contacté pour appuyer plus solidement un dossier. Suite à ces évolutions, il est évident que la saisine du Défenseur, gratuite de surcroît, est des plus aisées ; tout comme il était relativement aisé d’introduire ses réclamations auprès du roi.

### ***Une permanence fondamentale : lutter contre la maladministration***

Le but premier du Médiateur, transmis au Défenseur des Droits, est de lutter contre la maladministration, contre les dysfonctionnements de l’administration. Concrètement, cela consiste à « recevoir les réclamations des administrés relatives aux fonctionnements des services publics et [...] inciter l’administration à reconsidérer son attitude ou à remettre en cause des règles, des pratiques, des décisions qui gagneraient à être modifiées ou améliorées » (Delaunay, 1999).

10 Il est significatif que la royauté française ait toujours su exhiber et entretenir une sorte de proximité avec ses sujets. La royauté anglaise, par exemple, a suivi une voie inverse, s’enveloppant d’un lourd protocole tendant à créer une certaine distance. Sans doute, la différence des conditions d’accès au trône y est pour quelque chose, le nombre de souverains anglais assassinés ou destitués violemment ne disposait guère à laisser n’importe qui s’approcher de la personne royale...

11 On soulignera aussi la possibilité de s’autosaisir qui est offerte au Défenseur des Droits. De même, le rôle des délégués doit être souligné. Ces derniers sont les relais du Défenseur des droits sur l’ensemble du territoire et en 2013, ils ont traité 80 % des réclamations (tous domaines d’action confondus).

L'exposé des motifs de la loi de 1973 ne s'y trompait pas en faisant du Médiateur une institution chargée de « résoudre des difficultés qui échappent à un contrôle juridictionnel, mais qui blessent l'équité et le bon sens » (Delaunay, 1999). Ce qu'on attend du Médiateur, c'est bien d'être un régulateur de l'action administrative, qui va œuvrer simultanément à réduire les conflits et à limiter les incompréhensions pouvant naître de certaines décisions, ou actions, de l'administration.

Une fois de plus, ces préoccupations ne sont pas neuves, même si elles se sont exprimées différemment dans le temps. La maladministration médiévale pourrait passer pour de l'exaction, mais bien souvent, il faut voir dans le comportement des officiers royaux, un « zèle à défendre et accroître les prérogatives royales [qui] excède les vœux du roi, ce qui permet aux administrés de s'en prendre aux "mauvais officiers" d'un "bon roi" » (Barbey, 1992). Le cas est flagrant au XIII<sup>e</sup> siècle en Normandie où des officiers royaux s'approprièrent des terres en faisant « une application trop rigoureuse de la règle qu'un voyage en Angleterre était preuve positive de déloyauté » (Strayer, 1974). À la même période, dans un Languedoc rattaché de peu au royaume, se relevant tout juste de la lutte contre l'hérésie cathare, « les biens occupés par les officiers le sont au nom du roi de France et désignent [...] les biens, les droits utiles et les revenus usurpés par les sénéchaux pour agrandir le domaine royal » (Dejoux, 2014). Plus tard, au XV<sup>e</sup> siècle, c'est toujours en souhaitant agir dans l'intérêt du roi que les officiers commettront des abus : « Bien des sujets qui réclament justice devant les juridictions royales voient leurs plaintes piteusement rejetées sous prétexte d'atteinte à la majesté royale. Or de quoi s'agit-il le plus souvent ? De misérables qui ont à se plaindre des exactions des officiers de finance. » (Krynen, 1981).

Déjà depuis le XII<sup>e</sup> siècle, la royauté commence à se montrer soucieuse des actes commis en son nom, pour preuve le « testament » de Philippe Auguste en 1190, où des baillis sont nommés pour encadrer les prévôts. Plus tard, « le règne de Saint Louis marque une volonté certaine d'inculquer à ses officiers [...] un comportement éthique. » (Dejoux, 2014). Cette volonté trouve sa plus éclatante manifestation dans les enquêtes menées par Saint Louis, dont le but est de « recueillir les griefs contre l'administration royale » (Dejoux, 2014). Le souverain n'organise pas ces enquêtes pour connaître son administration et pour en contrôler l'efficacité, mais pour affirmer à ses sujets [...] qu'il la domine et qu'il surveille ses débordements. » (Dejoux, 2014). Nous aurons à reparler de ces enquêtes dans la partie suivante en étudiant les moyens d'action des deux fonctions. On peut cependant soulever dès à présent que l'idée de réguler l'action administrative, au-delà des abus punissables en justice ou des exactions violentes, est ancienne et que dès le XIII<sup>e</sup> siècle, l'administration est comprise comme une entité qui n'est pas neutre et susceptible d'agir par elle-même et parfois pour elle-même. Plusieurs historiens soulignent par ailleurs le fait d'une bureaucratie naissante au XIV<sup>e</sup> siècle qui se singularise par la tendance à l'autonomie que manifestent les services qui la composent.

La lutte contre la maladministration n'est certes pas neuve, mais ce n'est pas là l'unique mission du Médiateur, puisque la loi du 24 décembre 1976 lui a ouvert la possibilité d'intervenir pour atteinte à l'équité. « Dans certains cas, si l'administration a agi d'une manière [ou à laisser se développer une situation] inéquitable, c'est en application des textes législatifs et réglementaires qui ne lui laissent aucune liberté d'action. En agissant différemment, elle se serait exposée à être sanctionnée par le juge administratif. » (Legatte, 1992). Il a donc été offert au Médiateur de pouvoir proposer une solution réglant en équité et non en droit la situation du requérant. L'équité ici invoquée ne relève pas de l'ordre du droit naturel, mais d'une acception plus étroite dans laquelle « l'équité constitue un correctif du droit écrit lorsque l'application de celui-ci entraîne des conséquences manifestement disproportionnées ou encore comble les lacunes de la loi et de la réglementation pour des cas précis qui n'ont pas encore été envisagés par celles-ci » (La documentation française, 2003).

Dans un pays où la tradition juridique a été de repousser l'utilisation de l'équité, cette utilisation peut, là encore, sembler surprenante. Mais il faut se rappeler que « cinq à six siècles continuellement, les chroniqueurs, les théoriciens politiques [...] ont célébré cette manière souveraine et paternelle de trancher les litiges, loin de tout formalisme et de toute procédure. [On perçoit ici] la solidité de l'idéal médiéval du roi justicier, d'un roi dans le procès sage comme un Salomon, équitable et miséricordieux » (Krynen, 2009). La possibilité ouvertement reconnue au Défenseur des droits de statuer en équité s'apparente de loin à celle qui a toujours été ouverte au roi de France. D'innombrables auteurs médiévaux, ou plus récents, agitent l'exemple de « Saint Louis, dont le procès de canonisation reprend largement les scènes où le roi rend la justice équitablement, puis celui de Charles V tel qu'il est décrit dans le *Songe du Vergier* » (Gauvard, 2012) ; certains d'entre eux suivant le franciscain Nicolas de Lyre subordonnent le jugement royal à l'équité (Scordia, 2012). Enfin, on signalera que tout tend à faire du roi le juge en équité par excellence, car la main de justice, remise le jour du sacre, représente l'équité (Olivier-Martin, 2010). Juger en recourant à l'équité c'est alors indubitablement s'élever au-dessus des autres juridictions<sup>12</sup>. Aujourd'hui, permettre à une institution comme le Défenseur des Droits d'y recourir, c'est assurément lui reconnaître un statut particulier et une mission particulière (Legatte, 1992). Il faut dire que la mission confiée et effectivement des plus vastes, car au-delà des objectifs assignés par la loi, se cache un objectif bien plus large.

12 Il ne faut ici pas confondre jugement en équité et non-motivation des décisions (Dauchy, 2004), sur l'équité comme marque de souveraineté : Krynen, 2009, p. 139 s.q.



### Un objectif précis : rétablir la confiance

« L'objectif étant de rétablir la confiance entre les administrés et l'administration »<sup>13</sup>, il était important de confier au Médiateur de la République des moyens d'actions d'envergure. Surtout la finalité de l'action du Médiateur/Défenseur reste la possibilité de proposer des réformes adaptées. Dans les deux cas, nous verrons qu'une fois de plus, certaines analogies gardent toute leur pertinence.

### De larges moyens d'action

Ce rétablissement de la confiance passe par une action qui se veut transparente et complète. Pour ce faire, le Médiateur, puis le Défenseur des Droits, dispose de moyens d'investigation. Dès 1973, il est prévu que les ministres et toutes les autres autorités publiques sont tenus de lui faciliter la tâche (La documentation française, 2003)<sup>14</sup>. Concrètement, ils doivent communiquer tous les documents ou dossiers concernant l'affaire à propos de laquelle le Médiateur fait son enquête. De plus, les ministres sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux questions du Médiateur. La loi de 2011 est venue étendre les pouvoirs d'investigation du Défenseur des Droits car en vertu de l'article 22, il peut désormais se déplacer dans les locaux de la personne, ou de l'administration, mise en cause<sup>15</sup>. Il peut alors entendre toute personne susceptible de fournir des informations, et plus seulement des fonctionnaires. Il se fait communiquer toute information jugée utile directement par les personnes ou administrations mises en cause, et ce, sans passer par l'intermédiaire d'un ministre.

Au-delà de moyens poussés d'investigation, ces possibilités offertes au Défenseur des Droits permettent d'une part de créer le dialogue, ou du moins un échange, avec l'administration, ce qui s'avère nécessaire pour comprendre les phénomènes de maladministration dans toute leur ampleur. En outre, cela permet de montrer à l'administré que l'administration n'est pas une grande machine opaque et impénétrable : le rétablissement de la confiance est à ce prix. Là aussi, la royauté ne s'est pas privée d'utiliser des techniques d'investigation pour créer à la fois un échange avec ses sujets, de la transparence et réguler l'action administrative<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> <http://www.defenseurdesdroits.fr/connaitre-son-action/la-mediation-avec-les-services-publics/presentation>

<sup>14</sup> Ceci reprend les dispositions de l'article 12 de la loi du 3 janvier 1973.

<sup>15</sup> S'il se déplace dans des locaux privés, le Défenseur est tenu de prévenir la personne qui peut s'opposer à la visite ou à la vérification. La visite, ou la vérification, ne pourra dès lors avoir lieu qu'après avis du juge des libertés du Tribunal de Grande Instance dont dépendent les locaux.

<sup>16</sup> On note d'ailleurs un tel mouvement dès la fin du XII<sup>e</sup> siècle en Angleterre (Lachaud, 2010).

Le premier exemple remonte à 1247 en Normandie, où des enquêteurs sont envoyés par Louis IX avec pour mission de « recueillir toute récrimination portant sur “les injustices, les exactions, les services injustement perçus et toutes les injures dont seraient coupables les baillis, prévôts, forestiers, sergents et leurs familles” » (Dejoux, 2014). Le but de ces enquêtes est de « réparer les torts faits aux sujets du royaume par le roi et ses agents [...] et de réparer les dommages causés au roi et à son domaine. [...] Les officiers sont la première cible désignée » (Canteaut, 2008). Corriger une situation inéquitable, réparer des abus, telle est bien la préoccupation majeure et pour ce faire les émissaires royaux s'appuient sur une technique judiciaire, signe de la tentative de mise au pas de l'administration. L'enquête est une procédure contradictoire où les deux parties sont convoquées et se répondent ensuite mutuellement sur leurs arguments respectifs. « Parfois l'officier reconnaît entièrement les faits et donne immédiatement une compensation financière au demandeur, parfois il n'en reconnaît qu'une partie et l'on procède à une composition. » (Dejoux, 2014). Si l'officier nie tout, démarre alors une procédure judiciaire où seront invoqués preuves et témoignages. Ces enquêtes de réparation, qui ne visent alors qu'à redresser des torts, combattre les effets de la maladministration, vont évoluer. De plus en plus, « le dispositif confie [...] à des commissaires d'une part le soin d'enquêter sur la véracité (*veritas*) de ce tableau, d'autre part, d'améliorer cette situation, ou pour reprendre un vocabulaire de plus en plus courant depuis 1302, de la “corriger” ou de la “réformer” » (Canteaut, 2008). Dès le début du XIV<sup>e</sup> siècle commence à apparaître une séquence politique cohérente : requête-enquête-réforme. « Cette forme de dialogue entre le roi et ses sujets ne ternit en rien la plénitude de l'autorité royale. Au contraire, elle lui permet d'atteindre un idéal de vérité qui conditionne son bon gouvernement » (Gauvard, 2008). Plus tard, vers le XV<sup>e</sup> siècle, se développent les enquêtes administratives, qui ont pour finalité d'informer sur le fonctionnement de l'administration et le comportement des officiers<sup>17</sup> (Mattéoni, 2008).

Une fois les dysfonctionnements constatés par l'enquête il convient donc d'y mettre fin. La compensation financière ou la restitution des biens confisqués sont les modes d'action privilégiés de la royauté. Quant à l'officier qui a fauté, le roi est libre de le destituer à tout moment (Barbey, 1992), même si dans la pratique, il faut que les abus commis soient particulièrement graves<sup>18</sup>. On retiendra de toute façon que l'enquête peut déboucher sur une procédure judiciaire sanctionnant immédiatement l'officier.

<sup>17</sup> La popularité de l'enquête pour encadrer l'administration est toutefois perceptible dès le début du XIV<sup>e</sup> siècle, entre 1314 et 1328, pas moins de 64 enquêtes sont diligentées par le pouvoir royal.

<sup>18</sup> Ceci est dû au mouvement de vénalité des offices. Si les destitutions ou les révocations d'officiers sont toujours possibles, il faut se souvenir qu'à partir du XV<sup>e</sup> siècle les officiers deviennent inamovibles puis obtiennent la propriété de leur charge au XVI<sup>e</sup>, il devient dès lors plus difficile pour la royauté d'agir sur eux.

Heureusement le Défenseur des Droits, et avant lui le Médiateur, dispose de moyens d'action plus mesurés. Il n'est pas une autorité judiciaire, donc il ne cherche pas à sanctionner l'administration : il intente une médiation pour trouver une solution qui satisfasse les deux parties. Il peut également présenter une recommandation à l'organisme mis en cause. Initialement, cela ne devait que permettre d'éviter les renouvellements du dysfonctionnement. Puis est apparue la possibilité d'introduire des recommandations en équité, où le Défenseur va présenter une solution permettant de régler en équité la situation du requérant (La documentation française, 2003). Afin d'améliorer l'impact de ces recommandations, la loi du 29 mars 2011 a attribué au Défenseur un pouvoir d'injonction. S'il constate que sa recommandation n'est pas suivie d'effet, il peut enjoindre la personne mise en cause à prendre les mesures nécessaires, sans quoi il peut écrire un rapport qu'il rend public<sup>19</sup>. Enfin, on soulignera que le Défenseur peut saisir l'autorité compétente pour engager des poursuites disciplinaires, là aussi en l'absence de réaction de cette autorité, un rapport peut être écrit et rendu public<sup>20</sup>.

### **La finalité de l'action : la réforme**

Le plus important des moyens d'action confiés au Défenseur des Droits, et au Médiateur de la République à partir de 1976, est sans conteste la possibilité qui lui est offerte de réformer en recommandant de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui paraissent utiles. Ceci lui permet d'inscrire son action dans la durée avec efficacité. Pour ce faire, le pouvoir d'investigation dont ont été dotées ces institutions successives se double de la possibilité de solliciter directement le Vice-président du Conseil d'État ou le Premier président de la Cour des comptes pour leur demander des études portant sur des sujets précis. Les capacités d'information du défenseur sont donc extrêmement larges et sont assorties à la largeur de son champ d'action en matière de réforme.

Car si elle est « formellement secondaire par rapport à la mission originelle du Médiateur [...] l'activité de promotion de réforme constitue un volet particulièrement valorisé de l'action de l'institution » (Revillard, Baudot, Chappe, Ribemont, 2011). Les deux activités sont étroitement imbriquées : « Le Médiateur a historiquement construit la légitimité de ses propositions de réforme par l'appui pris sur l'instruction de dossiers individuels. [...] Mais le Médiateur peut également être "saisi" de propositions de réformes par des individus ou des personnes morales, au même titre qu'il peut être saisi de réclamations individuelles ». (Revillard, Baudot, Chappe, Ribemont, 2011). En somme, « une saisine peut suffire à déclencher une

<sup>19</sup> Le pouvoir d'injonction du Médiateur de la République était moindre puisqu'il ne portait que sur l'exécution des décisions de justice par les organismes publics.

<sup>20</sup> Il y a ici une limitation du pouvoir de substitution du Médiateur tel qu'il avait été prévu en 1973. Le Médiateur pouvait alors engager une procédure disciplinaire si l'autorité compétente faisait défaut et le cas échéant saisir d'une plainte la juridiction répressive.

proposition de réforme » (Revillard, Baudot, Chappe, Ribemont, 2011). Mais ces propositions ne sont pas lancées tous azimuts, « ce qui guide l'intervention, [...] n'est pas le domaine concerné (secteur public), mais l'existence d'une "situation inéquitable" ou d'un "vide juridique" » (Revillard, Baudot, Chappe, Ribemont, 2011). Cependant, plusieurs critères sont mis en avant : une exigence de portée générale qui se traduit par un refus de mesures *ad hoc* ; l'attente d'un certain délai en cas de réclamation portant sur une loi trop récente ; la faisabilité de la proposition<sup>21</sup> ; et, enfin, le fait que la proposition ne remette pas en cause les orientations générales des politiques publiques adoptées par le gouvernement (Revillard, Baudot, Chappe, Ribemont, 2011).

Dans le même ordre d'idée, la royauté française n'a pas hésité à se lancer dans des réformes visant à améliorer les pratiques administratives. Le plus célèbre exemple en est l'ordonnance administrative de 1254, pour le seul Midi royal, et 1256 pour le royaume entier, dans laquelle Saint Louis définit strictement les obligations statutaires de ses officiers, et leur trace de véritables lignes de conduite. Ces ordonnances sont l'aboutissement des enquêtes de réparation menées les années précédentes. Signe qui ne trompe pas, les émissaires royaux chargés de ces missions ont été désignés par les historiens sous le vocable d'enquêteurs-réformateurs, ce qui montre bien la véritable nature de leur mission et où se situe l'aboutissement de l'action. Les ordonnances de réformation impulsées par ces enquêteurs-réformateurs se multiplieront au fil du temps. Il est à souligner que l'enquête est un instrument à part entière de ces réformes : « Il est rare que le roi prenne une décision administrative en réclamant une enquête qui n'aurait pas été précédée d'une requête [...]. Il s'agit seulement de savoir si ce qui a été décidé est juste, raisonnable, bon pour le roi, bon pour le royaume » (Gauvard, 2008). Là aussi, la précaution est de mise : « prise sur requête ou par "propre mouvement" la décision doit préalablement être mesurée, pesée. » (Barbey, 1992) « La prudence est jugée [...] comme la valeur cardinale de l'office royal. » (Barbey, 1987).

Requête-enquête-réforme, dans sa version moderne réclamation-recommandation-réforme, tel semble être le schéma d'action des institutions, des fonctions, qui servent d'intermédiaire, de truchement, entre l'administration et les administrés. Si la fonction de Médiateur, pour ne pas dire d'*ombudsman* au sens plus large, semble être le produit de la modernité, il faut reconsidérer ce que des siècles de pratique administrative avaient déjà initié. Il devient dès lors aisé de constater « la permanence d'un dialogue [...] centré sur les problèmes que soulèvent les nouveaux modes d'intervention du pouvoir » (Krynen, 1993). Le développement de l'administration royale, qui va de pair avec celui de la souveraineté et en filigrane la construction de l'État, ne devait pas se faire au détriment du soutien des sujets. Il était important de laisser une marge de manœuvre conséquente à cette administration plus royaliste

<sup>21</sup> Un exemple évoqué était celui des frais bancaires, à propos duquel plusieurs agents travaillant pour le Défenseur des Droits s'étaient demandé s'il n'y avait pas là un affrontement du type « pot de terre contre le pot de fer ». (Revillard, Baudot, Chappe, Ribemont, 2011).

que le roi, dont l'action était efficace pour asseoir la souveraineté, tout en en prévenant ses abus, ses débordements, qui risquaient de froisser les sujets, d'où l'intérêt de toujours demeurer à l'écoute de ces derniers, de véritablement dialoguer avec eux.

En France, l'administration a été le ciment de la cohésion nationale, à y regarder de plus près, « la croissance de l'administration est décidément la marque primordiale de l'histoire de l'État » (Guenée, 1964). Respecter les droits et les identités régionales, tout en les assujettissant à des officiers désignés par le roi, nécessitait une surveillance de tous les instants pour maintenir ce précaire équilibre (Strayer, 1979). C'est bien en parallèle à une évolution des formes de gouvernement, le passage de la féodalité à la souveraineté, que s'est construite l'image d'une royauté dont l'un des aspects de la fonction consiste à réconcilier ses sujets avec son administration<sup>22</sup>, favorisant par là même la cohésion sociale<sup>23</sup>.

Dans cette optique la création en 1973 d'un Médiateur, instrument de dialogue entre l'administration et les administrés n'est pas anodine. « Le succès de la médiation est probablement l'indication d'une société qui cherche une nouvelle façon de gouverner la cité et de fabriquer de la cohésion à travers de nouveau référentiel d'action. » (Faget, 2005). L'institutionnalisation de la médiation – et son extension à bien d'autres secteurs –, pratique reprise et revendiquée<sup>24</sup> par le Défenseur des Droits « n'est pas le fait aléatoire d'une conjoncture particulière. Elle s'inscrit dans le contexte d'une transformation profonde du monde » (Faget, 2005).

Si l'on trouve autant d'analogies, de permanences entre la fonction royale et la fonction de Médiateur, c'est parce qu'en elles-mêmes gît une préoccupation identique : pour le Médiateur rapprocher l'État et les citoyens, pour le roi, maintenir l'union avec ses sujets. Dans les deux cas, l'idée de cohésion nationale est au centre de la fonction.

22 On pourrait également faire valoir l'attitude particulière de certains souverains influençant à l'avance certaines enquêtes pour que les enquêteurs soient plus enclins à répondre favorablement aux plaintes qui leur sont déposées... Il y aurait ici une stratégie de l'enquête destinée à renforcer le soutien au roi.

23 L'idée d'union entre le peuple et avec la personne royale est une idée centrale de la monarchie française. Pour le grand théoricien de la souveraineté Jean Bodin, le roi a pour mission « d'accorder ses sujets les uns aux autres, et tous ensemble avec soi ».

24 « Le Défenseur des droits est chargé d'améliorer les relations entre le citoyen, l'administration et le service public, notamment par la médiation. » <http://www.defenseurdesdroits.fr/connaître-son-action/la-mediation-avec-les-services-publics>

## Bibliographie

- Autun J.-L., 2011, « Le statut du Défenseur des Droits », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 139, p. 421-431.
- Barbey J., 1987, « Le modèle du roi », p. 6, *Le miracle capétien*, Rials Stéphane (dir.), Paris, Perrin, 402 p.
- Barbey J., 1992, Être Roi, *Le roi et son gouvernement de Clovis à Louis XVI*, Paris, Fayard, 573 p.
- Canteaut O., 2008, « Le juge et le financier, les enquêteurs-réformateurs des derniers capétiens (1314-1328) », 49 p., Gauvard C. (dir.), *L'enquête au Moyen Âge*, Rome, École Française de Rome, 2008, p. 269-318.
- Cluzel-Metayer L., 2011, « Réflexions à propos de la saisine du défenseur des droits », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 139, p. 447-460.
- Dauchy S., V. Demars-Sion, 2004, « La non-motivation des décisions judiciaires dans l'Ancien Droit : principe ou usage ? », *Revue historique de droit français et étranger*, 82 (2), pp. 171-188.
- Dejoux M., 2014, *Les enquêtes de Saint Louis, Gouverner et sauver son âme*, Coll. Le nœud Gordien, Paris, Presses Universitaires de France, 475 p.
- Delaunay B., 1999, *Le Médiateur de la République*, Coll. Que sais-je ?, Paris, Presses universitaires de France, 1999, 126 p.
- Faget J., 2005, J. Faget (dir.), « Introduction », *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, p. 11-35.
- Gauvard C., 2008, « De la requête à l'enquête », 29 p., Gauvard C. (dir.), *L'enquête au Moyen Âge*, Rome, École Française de Rome, p. 429-458.
- Gauvard C., 2012, « Introduction », 21 p., Menegaldo S. & Ribemont B. (dir.), *Le roi fontaine de justice, pouvoir justicier et pouvoir royal au Moyen Âge et à la Renaissance*, Klincksieck, p. 7-28.
- Guenée B., 1964, « L'histoire de l'État en France à la fin du Moyen Âge », *Revue Historique*, n° 222, p. 333-360.
- Guenée B., F. Lehoux, 1968, *Les entrées royales françaises de 1328 à 1515*, Paris, Éditions CNRS, 366 p.

- Guyot J., P. Merlin, 1786, *Traité des droits, fonctions, franchises, exemptions, prérogatives et privilèges annexés en France à chaque dignité... : ouvrage de plusieurs jurisconsultes et gens de lettres*, Paris, Visse, T. I, 655 p.
- Krynen J., 1981, *Idéal du Prince et pouvoir royal en France à la fin du Moyen Âge*, Paris, A. et J. Picard, 341 p.
- Krynen J., 1993, *L'empire du Roi, idées et croyances politiques en France XIII<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> siècles*, NRF, Paris, Gallimard, 556 p.
- Krynen J., 2009, *L'État de Justice, France, XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle, Tome I, L'idéologie de la magistrature ancienne*, coll. NRF, Paris, Gallimard, p. 27.
- Kernaghan K., 1986, « Évolutions des modèles de l'administration médiatrice dans ses rapports avec le public », *Revue internationale des sciences administratives*, Vol. LII, n°1, p.11-22.
- La documentation française, 2003, *Le Médiateur de la République, une autorité indépendante au service des citoyens, trentième anniversaire, 1973-2003*, Paris, La documentation française, 77 p.
- Lachaud F., 2010, *L'Éthique du pouvoir au Moyen Âge, L'office dans la culture politique (Angleterre, vers 1150 – vers 1130)*, Paris, Éditions Classiques Garnier, p. 323-332.
- Legatte P., 1992, « L'intervention du Médiateur de la République dans le domaine de l'équité », 9 p., *Justice, médiation et équité*, Paris, La documentation française, Paris, p. 9-18.
- Olivier-Martin F., 2010 *Histoire du droit français, Des origines à la révolution*, Paris, CNRS Éditions, 1<sup>ère</sup> Édition 1948, 758 p.
- Mattéoni O., 2008, « Enquête, pouvoir princier et contrôle des hommes », 41 p., Gauvard C. (dir.), *Enquête au Moyen Âge*, Rome, École Française de Rome, p. 363-404.
- Revillard A., P.-Y. Baudot, V.-A. Chappe, T. Ribemont, 2011, *La fabrique d'une légalité administrative. Sociologie du Médiateur de la République, Rapport final*, Paris, Mission de Recherche Droit et Justice, Université Paris 13 Nord, 383 p.
- Scordia L., 2012, « Devoir de justice et amour du roi aux XIII<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> siècles », 14 p. Menegaldo S. & Ribemont B., *Le roi fontaine de justice, pouvoir justicier et pouvoir royal au Moyen Âge et à la Renaissance*, Klincksieck, p. 129-143.

- Strayer J. R., 1974, « La conscience du roi : les enquêtes de 1258-1262 dans la sénéchaussée de Carcassonne-Béziers », 11 p., *Mélanges Roger Aubenas*, Montpellier, Faculté de Droit et de Sciences Économiques de Montpellier, p. 725-736.
- Strayer J. R., 1979, *Les origines médiévales de l'État moderne*, Paris, Payot, 156 p.



---

## Pour citer cet article

---

### *Référence électronique*

BLAZY, Adrien « Fonction royale – fonction de Médiateur : Analogies et perspectives », Revue Miroirs [En ligne], 2 |2015, mis en ligne le 1 février, 2016, <http://www.revue miroirs.fr/links/3/article2.pdf>.

---

### *Auteur*

Adrien Blazy  
Docteur en droit, CTHDIP,  
Université Toulouse 1 Capitole,  
[adrien.blazy@ut-capitole.fr](mailto:adrien.blazy@ut-capitole.fr)

---

### **Droits d'auteur**

© RevueMiroirs.fr